

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	3431
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond.....</i>	3431
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	3437
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	3439
• <i>Projet de loi relatif à la sécurité publique - Examen du rapport pour avis</i>	3439
• <i>Projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	3443
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	3449
• <i>Désignation d'un vice-président</i>	3449
• <i>Désignation d'un membre du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne</i>	3449
• <i>Initiative française pour la paix au Proche-Orient - Audition de M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)</i>	3450
• <i>Audition de S.E Mme Aliza Bin-Noun, ambassadeur d'Israël en France</i>	3450
• <i>Audition de S.E M. Salman El-Herfi, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France</i>	3455
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	3465
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond.....</i>	3465
• <i>Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication.....</i>	3472
• <i>Proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse – Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire.....</i>	3480
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	3480
• <i>Question diverse.....</i>	3481
• <i>Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Agnès Buzyn à la présidence de la Haute Autorité de santé.....</i>	3481

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	3483
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond.....</i>	3483
• <i>Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication.....</i>	3484
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	3493
• <i>Questions diverses – Programme de travail de la commission.....</i>	3493
• <i>Déplacement de la commission à Marrakech dans le cadre de la COP22 – Communication.....</i>	3494
• <i>Organisme extraparlementaire – Désignation.....</i>	3503
COMMISSION DES FINANCES.....	3505
• <i>Finalisation de l'accord international de « Bâle III » - Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France</i>	3505
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond.....</i>	3518
• <i>Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse – Examen du rapport pour avis.....</i>	3526
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays - Examen du rapport.....</i>	3529
• <i>« Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (sera publiée ultérieurement).....</i>	3532
COMMISSION DES LOIS	3533
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	3533
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	3540
• <i>Projet de loi relatif à la sécurité publique – Examen du rapport et du texte de la commission ..</i>	3543
• <i>Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	3567
• <i>Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication.....</i>	3572

- *Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES) – Communication.....* 3573
- *Projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 3574

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE .. 3575

- *Nomination de rapporteurs* 3575

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES .. 3577

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de ratification de deux ordonnances relatives à la consommation* 3577
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé* 3582
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé* 3586

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES MESURES D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI .. 3589

- *Audition de M. André Flajolet, Président de la commission environnement et développement durable de l'Association des maires de France, Mme Hermeline Malherbe, Présidente de la commission environnement de l'Association des départements de France, M. Philippe Schmit, secrétaire général de l'Assemblée des communautés de France et M. Hubert Dejean de la Batie, vice-président de la région Normandie en charge de l'environnement, membre de l'Association des régions de France* 3589
- *Audition de M. Serge Muller, vice-président du comité permanent et président de la commission « Flore », de M. Michel Métais, président de la commission « Faune », et de M. Serge Urbano, secrétaire du comité permanent, du Conseil national de la protection de la nature* 3601
- *Audition de M. Jean-Pierre Poly, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), M. Guillaume Rousset, directeur de la recherche et de l'expertise de l'ONCFS, M. Jean-Michel Zammite, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale, et Mme Véronique de Crespin de Billy, chef de projet appui technique, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).....* 3614
- *Élection du président de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement)* 3628
- *Audition de M. Jean-Paul Naud et Mme Françoise Verchère, co-présidents du Collectif d'élu-e-s Doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CéDpa), M. Julien Durand, administrateur et porte-parole de l'Association Citoyenne*

<i>Intercommunale des Populations concernées par le projet d'Aéroport de Notre-Dame-des-Landes (ACIPA) et M. Sylvain Fresneau, président de l'Association de Défense des Exploitants Concernés par l'Aéroport, (ADECA) et adhérent de l'ACIPA (sera publiée ultérieurement).....</i>	3629
• <i>Audition de M. Patrick Jeantet, président-directeur général, et M. Bernard Torrin, directeur de l'environnement et du développement durable, de SNCF Réseau (sera publié ultérieurement).....</i>	3629
• <i>Audition de M. François Poupard, directeur général de la direction générale des infrastructures, du transport et de la mer (DGITM) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (sera publié ultérieurement).....</i>	3629
• <i>Audition de M. Bruno Léchevin, président, et de M. Fabrice Boissier, directeur général délégué, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (sera publié ultérieurement).....</i>	3629
• <i>Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A 'liénor (sera publiée ultérieurement).....</i>	3630
• <i>Audition de M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne » (sera publiée ultérieurement)</i>	3630
• <i>Audition de M. Romain Dubois, auteur du rapport « Améliorer la séquence Éviter-Réduire-Compenser », directeur général adjoint accès au réseau de SNCF Réseau (sera publiée ultérieurement).....</i>	3630
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES, LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN	3631
• <i>Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors</i>	3631
• <i>Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie</i>	3646
• <i>Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)</i>	3655
MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017	3665
• <i>Audition de M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe, membre de la section du travail et de l'emploi au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (IUMM) et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (Medef)</i>	3665
• <i>Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (sera publié ultérieurement)</i>	3678

**MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES
MINEURS EN FRANCE.....3679**

- *Audition de Mme Marie-Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, chef de service à l'université Paris Descartes, et M. Jean-Louis Brison, inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional, auteurs du rapport « Plan d'action en faveur du bien-être et de la santé des jeunes » remis au Président de la République en novembre 2016.....3679*
- *Audition des docteurs Zinna Bessa, sous-directrice « Santé des populations et prévention des maladies chroniques », et Philippe Leborgne, adjoint à la cheffe du bureau de la santé mentale, de la Direction générale de la santé (DGS)3700*
- *Audition de Mmes Viviane Kovess-Masféty, présidente de la Commission spécialisée évaluation, stratégie et perspective (CSESP), et Claudine Berr, présidente de la commission spécialisée maladies chroniques (CSMC), représentant le Haut Conseil de la santé publique (HCSP).....3705*
- *Audition conjointe de fédérations hospitalières.....3713*
- *Audition du docteur Catherine Isserlis, référent médical psychiatrie-santé mentale-autisme, et de M. Philippe Guinard, responsable psychiatrie, de la Direction de l'offre de soins de l'Agence régionale de santé Ile de France.....3722*
- *Audition conjointe des organisations représentant les spécialistes de la prise en charge psychiatrique des mineurs (sera publiée ultérieurement)3730*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE3731**

- *Audition M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères.....3731*
- *Audition de M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne, et de Mme Pervenche Berès, député européenne3741*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 JANVIER ET A VENIR
.....3763**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 17 janvier 2017

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

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond

La réunion est ouverte à 13 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'ordre du jour appelle l'examen des amendements de séance déposés sur les articles qui nous sont délégués au fond du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – S'agissant des articles dont nous avons été saisis pour avis, je me limiterai à une observation sur le « *Small Business Act* » prévu à l'article 19. Dans un premier temps, les deux volets de la solution audacieuse que nous avons proposée n'ont pas été retenus par la commission des lois qui a souhaité faire prévaloir le risque de contrariété au principe de libre accès à la commande publique. J'ai alors, en mon nom propre, décidé de redéposer cet amendement qui est une disposition phare du volet économique de ce projet de loi. Puis, juste avant la séance publique, le Gouvernement a proposé un dispositif très atténué qui permet de favoriser les PME ultramarines à égalité de prix ou à équivalence d'offres. La commission des lois l'a approuvé et vient également d'accueillir favorablement mon sous-amendement qui « muscle » le dispositif en introduisant le deuxième pilier, inspiré de la législation américaine que nous avions préconisé : il s'agit de l'obligation, pour les grandes entreprises de présenter un plan de sous-traitance prévoyant la participation des PME locales.

Article 3 ter

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 62 propose que 100 000 des 150 000 logements prévus à cet article soient « fléchés » comme des logements sociaux. Cette proportion comporte un risque de rigidité et s'accorde mal de la nécessaire adaptation aux diversités territoriales : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

Article additionnel après l'article 9A (supprimé)

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 99 vise à réservé un traitement particulier aux cessions réalisées dans les départements d'outre-mer pour favoriser le logement en accession sociale, ce qui répond à un réel besoin. Il a été modifié dans le sens que nous avions préconisé la semaine dernière : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 99.

Article additionnel après l'article 11 A

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n°s 3 rectifié et 100 rectifié reprennent une procédure adoptée dans la toute récente loi Montagne, pour faciliter le partage des infrastructures passives de communications électroniques entre les opérateurs de téléphonie mobile : avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 3 rectifié et 100 rectifié.

Article 14

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 105 rend obligatoire la participation des entreprises de transports maritimes aux négociations des accords annuels de modération des prix. Le texte de la commission est plus pragmatique car il associe les transporteurs en tant que de besoin : attention à ne pas alourdir inutilement la négociation. Avis défavorable.

M. Serge Larcher. – Les transporteurs y participent déjà, voulez-vous les en retirer ?

M. Michel Magras, rapporteur. – Non, la rédaction actuelle permet leur participation, mais sans la rendre obligatoire dans tous les cas si le représentant de l'État ne la juge pas utile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 105.

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 155 va encore plus loin en prévoyant l'inclusion systématique non seulement des compagnies maritimes mais aussi des opérateurs portuaires dans la négociation des accords annuels de modération des prix. Je ne crois pas que cela facilitera les négociations, ni que les accords en seront plus équilibrés : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 155.

Article 14 quater A

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 5 rectifié porte sur les pratiques de « dégagement », par lesquelles des distributeurs vendent outre-mer des denrées alimentaires à très bas prix, ce qui peut s'accompagner d'une pression excessive sur les producteurs locaux. Je comprends l'objectif, mais sans perdre de vue que la production locale représente parfois seulement 1% des produits vendus. N'oublions pas non plus que, dans le droit en vigueur et dans la pratique, l'Autorité de la concurrence veille déjà aux « prix d'éviction » et aux « prix prédateurs ». Dans ces conditions, l'amendement nous paraît donc très excessif dans sa portée interventionniste mais il comporte un mécanisme intéressant dont je m'inspire à l'amendement suivant : avis défavorable.

M. Serge Larcher. – Vous remarquerez que cette demande émane des sénateurs de droite comme de gauche...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5 rectifié.

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 75 rectifié propose de renégocier périodiquement les accords portant sur les denrées alimentaires à bas prix. Il me paraît satisfait par la rédaction actuelle. Certes, les prix évoluent vite, mais le préfet pourra déclencher une renégociation en cas de difficulté : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 75 rectifié.

M. Michel Magras, rapporteur. – Avec l'amendement n° 217, je vous propose de mieux prendre en compte l'hypothèse où les négociations demandées par le représentant de l'État n'aboutiraient pas à un accord et à donner à celui-ci le pouvoir de prendre par arrêté les mesures adéquates.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 217.

Article 16

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 68 vise à aligner les tarifs bancaires en Nouvelle-Calédonie sur ceux pratiqués en métropole. Un tel alignement n'est pas simple à atteindre, parce qu'il y a deux monnaies et des coûts bancaires plus élevés. Par ailleurs, dans certains cas particuliers, cet amendement comporte aussi le risque d'augmenter certains tarifs bancaires qui sont moins chers en Nouvelle -Calédonie que dans l'hexagone.

M. Jean-Pierre Bosino. – Vous comprenez bien que nous sommes pour un alignement des tarifs par le bas, pas par le haut, et le sujet concerne bien l'égalité réelle.

M. Yannick Vaugrenard. – Le timbre postal est-il au même tarif en Nouvelle-Calédonie ?

M. Michel Magras, rapporteur. – Le tarif est unique sur le territoire national, pour les lettres simples.

M. Yannick Vaugrenard. – Cela correspond au principe de continuité territoriale, c'est-à-dire l'expression de la solidarité : pourquoi ce principe ne s'appliquerait-il pas pour les tarifs bancaires ?

M. Michel Magras, rapporteur. – Ces tarifs sont privés et relèvent d'un secteur concurrentiel.

M. Serge Larcher. – Les banques, comme les assurances, considèrent que le risque est plus élevé outre-mer, d'où les tarifs plus élevés.

M. Michel Magras, rapporteur. – Par comparaison, c'est seulement sur la partie d'activité de La Poste qui relève d'un monopole, à savoir la distribution du courrier, que ce projet de loi prévoit d'aller plus loin dans l'égalisation des tarifs postaux. En revanche, le marché des colis est ouvert à la concurrence. Avis défavorable sur cet amendement qui me semble aller trop loin sur l'égalisation des prix des services bancaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68

Article additionnel après l'article 18

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié *bis* évoque, dans son objet, la création d'un fonds de mutualisation pour indemniser les agriculteurs ultramarins en cas de sinistre climatique, mais son dispositif formule une simple hypothèse, ce qui laisse planer le doute sur le caractère normatif du texte proposé et sur son impact réel. L'amendement précise aussi que les agriculteurs affiliés à un tel mécanisme assurantiel perdraient le bénéfice du fonds de secours qui indemnise aujourd'hui sans aucune cotisation. Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 6 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 22

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 103 prévoit de consolider certaines interventions de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) en Polynésie française. Il me semblait que, de par son statut, ce territoire était parfaitement autonome sur le sujet mais notre collègue Lana Tetuanui m'assure qu'une « coopération » est possible statutairement. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 103.

Article additionnel après l'article 24 bis (supprimé)

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 133 rectifié vise à combler un vide juridique en créant un permis de chasser en Guyane. Je rappelle que sur ce territoire, on peut acheter une arme sur simple présentation d'une carte d'identité et il est donc absolument nécessaire de mieux contrôler la détention et la circulation d'armes : avis favorable.

M. Serge Larcher. – Attention, les Guyanais que j'ai interrogés sont opposés à ce qu'on touche au droit de posséder une arme. Comme le coupe-coupe aux Antilles, l'arme à feu est un peu le prolongement du bras en Guyane, où la forêt couvre la plus grande partie du territoire, avec ses mille dangers. Ne confondons pas les armes de chasse avec celles des orpailleurs, qui ont des armes de guerre...

M. Michel Magras, rapporteur. – L'auteur de l'amendement nous a assuré que cet amendement sauvegardait les pratiques traditionnelles.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 133 rectifié.

Article additionnel après l'article 51 bis

M. Michel Magras, rapporteur. – L'amendement n° 188 est une demande de rapport au Gouvernement sur les possibilités d'amélioration des retombées financières de l'activité spatiale pour les collectivités de Guyane. Le sujet est ancien : je rappelle que le Centre national d'études spatiales, l'Agence spatiale européenne et Arianespace sont exonérés de fiscalité locale et les élus veulent avancer sur ce dossier.

M. Serge Larcher. – Effectivement, c'est un problème qui a été soulevé de longue date et je précise que les entreprises du spatial sont, en particulier, exonérées d'octroi de mer.

Mme Sophie Primas. – Ce n'est pas d'un rapport dont nous avons besoin, mais surtout d'une réforme de fond...

M. Michel Magras, rapporteur. – Ce serait effectivement souhaitable. L'activité spatiale apporte certes des emplois et de la formation, mais il y a encore beaucoup à faire en Guyane – rappelons, par exemple, que seuls 4 % d'une classe d'âge poursuit des études supérieures...

Mme Élisabeth Lamure. – J'observe que bien des territoires métropolitains apprécieraient d'accueillir ArianeSpace...

M. Serge Larcher. – Cela nécessite de se trouver à une latitude très proche de l'équateur...

M. Yannick Vaugrenard. – Les activités spatiales présentes à Toulouse contribuent aux impôts locaux, mais pas en Guyane : il y a là une inégalité manifeste et même assez troublante que nous devons traiter.

Mme Anne-Catherine Loisier. – En Côte d'Or, le CEA de Valduc ne payait pas d'impôts locaux et c'est grâce à l'intervention d'Alain Houpet que nous avons pu faire évoluer les choses.

M. Michel Magras, rapporteur. – Je comprends bien, mais comment devons-nous traiter le sujet qui nous occupe ici ? Cette proposition de rapport permettrait d'ouvrir une première porte et je suggère un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 188.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour ce travail. J'indique que nous sommes parvenus ce matin à un accord en commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation, en particulier sur l'assurance emprunteur.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après :

Article 3 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme HOARAU	62	Affirmation dans la loi d'un objectif de construction de 100 000 logements sociaux.	Défavorable
Article additionnel après Article 9 A (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	99	Extension de la décote aux logements en accession sociale.	Favorable

Article additionnel après Article 11 A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FONTAINE	3 rect.	Accès aux infrastructures passives du réseau de téléphonie mobile	Favorable
M. S. LARCHER	100 rect.	Accès aux infrastructures passives du réseau de téléphonie mobile	Favorable
Article 14			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	105	Inclusion systématique des entreprises de transports maritimes dans la négociation des accords annuels de modération des prix.	Défavorable
M. FONTAINE	155	Inclusion systématique des opérateurs portuaires et des compagnies maritimes dans la négociation des accords annuels de modération des prix.	Défavorable
Article 14 quater A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FONTAINE	5 rect.	Régulation des importations de denrées alimentaires à bas prix.	Défavorable
Mme HOARAU	75 rect.	Sauvegarde des producteurs locaux contre les opérations de vente à très bas prix de denrées alimentaires	Défavorable
M. MAGRAS	217	Sauvegarde des producteurs locaux contre les opérations de vente à très bas prix de denrées alimentaires	Favorable
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme HOARAU	68	Alignement des tarifs bancaires de Nouvelle-Calédonie sur les tarifs pratiqués dans l'hexagone.	Défavorable
Article additionnel après Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FONTAINE	6 rect. bis	Indemnisation des sinistres agricoles en outre-mer	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 22			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme TETUANUI	103	Interventions de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) en faveur de la collectivité de Polynésie française.	Sagesse

Article additionnel après Article 24 bis (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KARAM	133 rect.	Création d'un permis de chasser en Guyane.	Favorable
Article additionnel après Article 51 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	188	Rapport sur les retombées financières locales de l'activité spatiale en Guyane.	Avis du Gouvernement

Nomination d'un rapporteur

La commission a nommé Mme Valérie Létard rapporteure sur le projet de loi n° 277 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

La réunion est close à 14 h 10.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 17 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 9 h 30

Projet de loi relatif à la sécurité publique - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Paul sur le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique.

M. Philippe Paul, rapporteur. – Notre commission s'est saisie pour avis des articles premier et 10 du projet de loi relatif à la sécurité publique. Nous avons reçu délégation au fond pour l'article 10 car il concerne le Service militaire volontaire, créé par la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire.

Depuis deux ans, les forces de l'ordre sont confrontées à une menace terroriste d'un niveau inédit tout en étant très mobilisées par leurs missions de maintien de l'ordre. Dans ce contexte, les imperfections du régime juridique de la légitime défense n'étaient plus acceptables.

La loi du 3 juin 2016 relative à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, dont j'étais déjà rapporteur pour notre commission, a constitué une première étape indispensable en permettant aux forces de l'ordre et aux militaires de Sentinelle d'user de la force contre des terroristes engagés dans un « périple meurtrier ».

Toutefois, cette loi a laissé subsister un régime juridique à deux vitesses. En effet, d'un côté, les policiers et les militaires des armées relèvent de la légitime défense comme tous les citoyens. De l'autre, les gendarmes peuvent s'appuyer sur des règles spéciales d'ouverture du feu pour défendre le terrain qu'ils occupent, empêcher un criminel de s'enfuir ou arrêter un véhicule.

L'article premier du présent projet de loi harmonise enfin les textes. Désormais, il y aura d'un côté les citoyens, soumis à la légitime défense, et de l'autre l'ensemble des forces de l'ordre : policiers, gendarmes, douaniers et militaires des armés, qui pourront user de la force armée dans cinq situations bien définies. Afin d'assurer la conformité de ces règles à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), il est prévu que, dans tous les cas, l'usage des armes est soumis aux principes d'absolue nécessité et de proportionnalité.

Sur le fond, ces cinq cas d'usage des armes reprennent sensiblement le régime applicable actuellement aux gendarmes : le 1^o reprend la légitime défense classique, le 2^o concerne la défense d'un terrain ou la protection d'une personne, le 3^o permet d'arrêter des personnes qui tentent de s'échapper après deux sommations, le 4^o de stopper un véhicule également après sommations et le 5^o reprend le cas du périple meurtrier.

Ce texte me semble satisfaisant pour au moins deux raisons. En clarifiant les règles d'usage des armes et en les harmonisant, il améliore considérablement la sécurité juridique pour les forces de l'ordre. Celles-ci seront plus confiantes dans leur capacité à

répondre aux agressions sans risquer de se trouver mises en cause. Pour autant, ce régime juridique reste tout à fait conforme à ce que l'on peut attendre en démocratie lorsqu'il s'agit de l'usage d'une force potentiellement létale.

Second point, il n'y a pas de décrochage entre les militaires engagés sur notre territoire et les forces de sécurité intérieure. Les soldats de Sentinelle et de Vigipirate pourront répliquer dans les mêmes conditions que les gendarmes et les policiers. En outre, les soldats qui protègent les installations militaires sont également couverts par le nouveau texte.

Je signale par ailleurs que la Commission des lois va assouplir un peu les points 3° et 4° afin de préciser que la force pourra être utilisée s'il y a des raisons réelles et sérieuses de croire que des violences vont être commises, et non seulement si ces violences sont totalement certaines. En effet, tant le directeur de la gendarmerie nationale que le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation ont estimé que la formulation actuelle du texte est un peu trop restrictive pour l'usage de la force.

Compte-tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'approuver cet article premier.

Deuxième article qui concerne notre commission, l'article 10 instaure une nouvelle étape dans l'expérimentation du Service militaire volontaire (SMV), appelée Volontariat militaire d'insertion (VMI).

Je rappelle que le SMV constitue une transposition expérimentale du Service militaire adapté (SMA) en métropole, mise en place par la loi d'actualisation de la programmation militaire pour une durée de deux ans. Il existe actuellement trois centres du SMV à Montigny-lès-Metz, Brétigny-sur-Orge et la Rochelle, et un nouveau centre va ouvrir à Chalon-sur-Saône.

Selon le rapport transmis par le Gouvernement en décembre dernier, le SMV a démontré son efficacité pour permettre à des jeunes « décrocheurs » d'acquérir des diplômes, des formations et de trouver un emploi : le taux de sortie positive avoisine les 70 %, proche de celui du SMA. La formation militaire dispensée par les centres pendant les quatre premiers mois du service permet une structuration très bénéfique pour les volontaires. Les employeurs et les formateurs qui les accueillent par la suite témoignent de la confiance en soi retrouvée, de l'engagement et du dynamisme de ces jeunes.

En outre, cette expérimentation incarne par excellence le renouveau du lien armée-Nation que nous appelons de nos vœux et montre combien une initiative des armées peut apporter à la communauté nationale et au devenir des jeunes les plus en difficulté.

Le projet de loi Egalité et citoyenneté, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 22 décembre dernier, a déjà prolongé l'expérimentation du SMV jusqu'à la fin de 2018, afin de laisser le temps aux centres déjà créés d'aller jusqu'au bout de l'expérimentation.

Le présent projet de loi vise à instaurer un nouvel étage de l'expérimentation, déjà en cours de mise en place à Chalon-sur-Saône. Cette nouvelle phase aura vocation à exister dans toutes les régions où il existera pour ce faire une volonté convergente des acteurs de la formation professionnelle.

Pourquoi cette nouvelle étape ?

Comme notre commission l'avait relevé lors de la création du SMV en juillet 2015, le système présente un inconvénient : les volontaires sont entièrement soumis à l'état militaire et n'ont pas le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Dès lors, ils ne peuvent pas entrer dans les dispositifs de formation de droit commun. Ceci oblige les centres à acheter toutes les formations sur le marché alors qu'elles existent et sont financées. Les centres sont de plus entièrement financés par le ministère de la défense, qui fournit les locaux, paie une solde aux volontaires, assure le fonctionnement courant et achète les formations.

Le présent article propose de changer la logique du système en conférant le statut de stagiaire de la formation professionnelle aux volontaires, qui pourront ainsi bénéficier des formations organisées et financées par l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle et recevront la rémunération prévue par le code du travail.

En outre, les nouveaux centres seront désormais créés de manière partenariale sur un territoire avec la participation de Pôle emploi, des régions, des organismes consulaires, etc. Le ministère de la défense continuera à fournir l'encadrement militaire et éventuellement les locaux, mais la plus grande partie des coûts de fonctionnement et la rémunération des volontaires sera désormais répartie entre les autres acteurs.

Ainsi, à Chalon-sur-Saône, la région, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) se sont déjà concertés pour financer des formations qualifiantes permettant à des jeunes d'accéder à des emplois dans la métallurgie, le bâtiment ou encore la sécurité.

Cette nouvelle étape de l'expérimentation, appelée volontariat militaire d'insertion (VMI), est instaurée à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2018. Le SMV ayant été également prolongé jusqu'à cette date, le législateur devra se prononcer à la fin de l'année 2018 sur la pérennisation ou non d'un dispositif unique. À ce propos, il me semble qu'il sera préférable, in fine, de garder la marque « SMV », car elle constitue un label déjà reconnu et traduit mieux le lien armée-nation et la notion d'engagement qui constituent l'essence du dispositif !

De même, il nous faudra rester vigilant pour que le SMV reste un dispositif militaire et ne connaisse pas la même évolution que l'EPIDE, qui s'est très vite éloigné de la défense. À cet égard, le texte prévoit que le commandement du SMV va être érigé en Service à compétence nationale, placé auprès de la direction du service national et de la jeunesse du ministère de la défense. Ceci devrait permettre d'assurer que la gouvernance du dispositif reste militaire.

Je vous propose donc d'approuver ce nouveau dispositif, qui permettra d'intégrer les volontaires dans les dispositifs de droit commun de la formation professionnelle et suscitera une implication accrue des acteurs locaux. Ceux-ci sont en effet le mieux à même d'identifier les filières en tension et les formations adéquates au niveau régional.

En revanche, nous devrons être vigilants compte tenu du coût élevé du dispositif, de l'ordre de 25 000 euros par jeune et par an. Seule la poursuite des analyses en cours nous permettra de déterminer avec précision le ratio coût /avantage, de faire des comparaisons avec d'autres dispositifs d'insertion et de nous prononcer sur la pérennisation du système à la fin 2018. On peut cependant d'ores et déjà pressentir que le SMV comble un besoin spécifique qui n'est pas satisfait par les autres dispositifs de la formation professionnelle.

M. Gilbert Roger. – Ce dispositif me paraît excellent dès lors qu'il reste bien sous le contrôle des militaires et qu'il ne connaît pas l'évolution qui a été celle de l'EPIDE.

Examen des amendements

M. Philippe Paul, rapporteur. – L'amendement n°5 vise à préciser que le SMV et le VMI sont ouverts aux jeunes à partir de 18 ans et non de 17 ans : les règles applicables pour les mineurs sont trop complexes pour un tel dispositif comprenant un hébergement permanent. L'amendement n°3 tend à clarifier le contrat souscrit par les stagiaires : il ne s'agit pas d'un contrat à durée déterminée (CDD) mais d'un contrat spécifique au VMI. L'amendement n°1 est rédactionnel.

Les amendements n°5, 3 et 1 sont adoptés.

M. Philippe Paul, rapporteur. – L'amendement n°6 tend à supprimer la formulation selon laquelle les stagiaires conservent l'état militaire même pendant la durée de leur présence en entreprise. En effet, le Conseil constitutionnel a souligné dans sa décision QPC du 28 novembre 2014 que les sujétions particulières imposées aux militaires résultent de la nécessité de la « libre disposition de la force armée ». Or, si les volontaires reçoivent bien une formation initiale militaire, ils ne sont pas formés à l'usage des armes et le rapport d'évaluation précise bien qu' « *il n'est pas du tout question de confier aux volontaires un rôle lié aux activités de défense* ». Lorsque les volontaires sont en entreprise, ils deviennent stagiaires de la formation professionnelle et l'autorité qui s'exerce sur eux n'est plus celle de l'armée mais celle du responsable d'entreprise. Dès lors, il semble juridiquement fragile de préciser qu'ils conservent l'état militaire. En outre, il y aurait là une rupture d'égalité avec les autres stagiaires qui ne viennent pas des centres du SMV/VMI.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Quels sont les éléments de l'état militaire qui devaient s'appliquer en entreprise en l'absence de l'amendement ?

M. Philippe Paul, rapporteur. – Sans doute des restrictions en matière de devoir de réserve et de droits sociaux, mais, comme je l'ai expliqué, il me paraît compliqué de garder cette formulation dès lors que l'autorité est transmise au chef d'entreprise. L'amendement n°2 est rédactionnel. L'amendement n°4 précise le contenu du rapport d'évaluation afin que nous puissions prendre une décision éclairée sur la pérennisation ou non du dispositif.

Les amendements n°6, 2 et 4 sont adoptés.

Le rapport pour avis est adopté.

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 18 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 9 h 50

Projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Xavier Pintat et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 173 (2016-2017) autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro.

M. Xavier Pintat, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant la ratification du Protocole au Traité de l’Atlantique Nord sur l’accession de la République du Monténégro, signé à Bruxelles le 19 mai 2016. Une fois ce Protocole ratifié par l’ensemble des parties, le Monténégro deviendra ainsi le 29^e pays de l’Alliance atlantique.

Le Sénat est saisi en deuxième de ce projet de loi de ratification, l’Assemblée nationale l’ayant, pour sa part, adopté le 1^{er} décembre 2016.

Je rappelle que le Monténégro est un petit Etat des Balkans (14 000 kilomètres carrés, 620 000 habitants) qui a recouvré son indépendance seulement en 2006, en se séparant pacifiquement de la Serbie, après avoir été successivement intégré, à l’issue de la première guerre mondiale, dans le royaume serbe et dans l’ensemble yougoslave, puis, après l’éclatement de celui-ci, dans un Etat partagé avec la Serbie. Pays multiethnique et multiconfessionnel où les différentes communautés cohabitent harmonieusement, il est le seul Etat de la région à avoir échappé aux guerres fratricides qui ont déchiré l’ex-Yougoslavie.

Peu après son indépendance, il a fait part de son souhait de rejoindre la communauté euro-atlantique, manifesté également par sa candidature à l’Union européenne. Pour ce pays qui se situe dans une « zone de turbulences », il s’agit avant tout de garantir sa sécurité et sa stabilité. Le Monténégro fait valoir, à cet égard, que la stabilité que lui garantira l’OTAN bénéficiera aussi aux pays voisins.

L’accession du Monténégro à l’Alliance atlantique s’inscrit dans la politique dite « de la porte ouverte » appliquée à l’égard des pays de l’est de l’Europe après la fin de la guerre froide et qui avait, avant le Monténégro, permis l’adhésion :

- de la Pologne, la République tchèque et la Hongrie en 1999 ;
- de la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie et les Etats Baltes en 2004 ;
- de la Croatie et l’Albanie en 2009.

Cette politique « de la porte ouverte » poursuivait, avant tout, un but politique : il s’agissait d’œuvrer à la stabilité de la zone euro-atlantique en promouvant dans ces pays la paix, la liberté et la démocratie. Le Monténégro fait partie de la dernière vague d’élargissement de l’OTAN, lancée à l’occasion du Sommet de Bucarest de 2008, dont la

mise en œuvre n'est pas sans poser de difficultés. Si, comme je l'ai dit, l'Albanie et la Croatie sont assez rapidement parvenues à l'adhésion, le Monténégro est le seul pays parmi les autres candidats (l'Ancienne République de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie), à remplir aujourd'hui les conditions pour devenir membre de l'OTAN.

Il ne s'agit pas d'idéaliser ce pays où le pouvoir est, des années, aux mains de la même formation politique – M. Milo Djukanovic étant à sa tête depuis 25 ans – et où la corruption reste répandue.

Mais il n'en a pas moins franchi avec succès les différentes étapes du processus, depuis le plan d'action pour l'adhésion (MAP) – obtenu en décembre 2009 - jusqu'à l'engagement de négociations d'adhésion, auquel les Alliés donnent leur feu vert en décembre 2015. Il a accompli des progrès dans de nombreux domaines, notamment dans le cadre de sa candidature à l'Union européenne et de la reprise de l'acquis communautaire, même s'il ne faut pas nier l'existence d'une marge de progression, particulièrement en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption. Si le Monténégro s'est doté, dans la plupart des domaines, d'un cadre législatif et réglementaire adapté, l'enjeu est désormais de mettre celui-ci en application.

D'un point de vue militaire, il faut l'admettre, la contribution financière du 29^e membre de l'Alliance à son budget sera modeste puisqu'elle en représentera 0,027 % (environ 1 million d'euros), soit la moitié de la contribution de l'Islande, qui en est jusqu'à présent le plus petit contributeur.

Le budget de la défense du Monténégro s'élève, quant à lui, à 47 millions d'euros en 2016, soit 1,25 % du PIB du pays. Il devrait toutefois être porté à 1,4 % du PIB en 2020. Cet effort permettra d'augmenter un peu les effectifs militaires, qui devraient passer de 1 850 en 2016 à 1 950 en 2020, et de moderniser une partie des équipements hérités de l'armée yougoslave et en partie obsolètes, les priorités de modernisation étant définies en fonction des objectifs d'intégration à l'OTAN.

En outre, le Monténégro prend part activement aux opérations extérieures, dans le cadre tant de l'OTAN avec une contribution d'une vingtaine de soldats à l'opération *Resolute Support* en Afghanistan, que de l'Union européenne avec une participation aux opérations EUTM Mali et *Atalanta* de lutte contre la piraterie. Il faut souligner, à cet égard, la « sensibilité maritime » que le Monténégro est susceptible d'apporter à l'Alliance atlantique qui pourrait s'avérer utile pour le traitement des problématiques méditerranéennes (migrants, lutte contre les trafics).

C'est d'ailleurs essentiellement dans ce domaine que se développe la coopération militaire bilatérale de la France avec ce pays, qu'il s'agisse de soutenir son équipe de protection embarquée dans le cadre d'Atalanta ou de proposer des formations, par exemple à l'action de l'Etat en mer.

Enfin, d'un point de vue stratégique, l'entrée du Monténégro dans l'OTAN permet d'établir une continuité de la zone otanienne sur la côte adriatique, en complétant le chaînon manquant entre la Croatie et l'Albanie.

Après avoir étudié le dossier et procédé à des auditions, votre rapporteur considère que le Monténégro remplit les conditions d'adhésion à l'OTAN.

Celle-ci n'en reste pas moins une question discutée, au plan tant interne qu'international.

Pour une partie de l'opinion publique monténégrine, essentiellement la minorité serbe, marquée par les bombardements de l'OTAN contre la Serbie qui ont aussi concerné, de manière limitée, le Monténégro, l'entrée de celui-ci dans l'Alliance atlantique ne va pas de soi. La question, sans doute instrumentalisée par l'opposition proserbe, a même été l'un des mots d'ordre des manifestations organisées contre le pouvoir à l'automne 2015, qui s'étaient accompagnées d'une tentative de déstabilisation du Parlement. Elle a également occupé une large place dans les débats qui ont précédé les élections législatives du 16 octobre 2016, considérées par certains observateurs comme un référendum sur le sujet.

Si ces élections ont été remportées par les formations favorables à l'accession à l'OTAN, elles n'en ont pas moins donné lieu à une nouvelle tentative de déstabilisation du pouvoir, dans laquelle ont été pointés du doigt des ressortissants russes et serbes.

Par ailleurs, on ne saurait occulter, dans le contexte stratégique actuel, les difficultés suscitées par cet élargissement avec la Russie, qui s'est ouvertement opposée à l'accession du Monténégro à l'OTAN à partir du moment où cette éventualité est devenue plus concrète, c'est-à-dire à compter de décembre 2015.

Cette réaction tient sans doute pour partie aux intérêts économiques que la Russie compte traditionnellement dans ce pays, que ce soit dans le parc hôtelier de la côte adriatique ou dans des entreprises comme le fabricant d'aluminium KAP. Il faut également mentionner les liens culturels que la Russie cherche à maintenir avec ce pays à forte composante slave, même si le Monténégro n'a jamais eu pour elle la même importance que la Serbie.

Mais c'est sûrement plus encore la perspective d'un nouvel élargissement de l'OTAN, dans un contexte de tensions exacerbées avec cette organisation militaire, qui explique la réaction russe. S'agissant d'un petit pays de 620 000 habitants qui, de surcroît, ne borde pas les frontières russes, celle-ci relève certes davantage d'une position de principe qu'elle ne traduit un réel enjeu stratégique. Il n'en demeure pas moins que la Russie considère l'expansion de l'OTAN, qu'elle perçoit comme principalement dirigée contre elle, comme une menace directe pour sa sécurité. Selon la dernière version de la Doctrine militaire russe publiée en décembre 2014, il s'agit même du premier danger militaire auquel la Russie est susceptible de faire face.

Ces tensions avec la Russie au sujet de l'élargissement de l'OTAN se sont aggravées depuis la crise ukrainienne, largement imputable à la volonté de la Russie d'empêcher un rapprochement avec l'Occident d'un pays qu'elle considère comme un partenaire stratégique. Il résulte de tout cela une dégradation du contexte sécuritaire en Europe, qui se caractérise par une augmentation de la fréquence et de l'ampleur des démonstrations de force de la part de la Russie (incursions aériennes et maritimes dans les espaces relevant de la souveraineté d'Etats de l'Alliance, exercices militaires impliquant un très grand nombre d'hommes et de moyens à proximité des frontières occidentales, déploiement de missiles de capacité nucléaire à Kaliningrad et en Crimée...) et un investissement massif du champ de la guerre informationnelle dans l'objectif de déstabiliser les pays occidentaux. Cette montée des tensions a engendré corrélativement, une réponse proportionnée de l'Alliance atlantique avec les décisions prises lors des sommets de Newport (septembre 2014) et de Varsovie (juillet 2016), qui prévoient un renforcement des capacités militaires déployées sur le flanc est, afin de rassurer les alliés orientaux.

Dès lors, quelle position préconiser ?

Dans leur rapport de 2015 sur les relations avec la Russie, nos collègues Robert del Picchia, Josette Durrieu et Gaëtan Gorce avaient identifié l'élargissement à l'est de l'OTAN, concomitamment à celui de l'UE, comme l'une des causes de la dégradation des relations entre la Russie et les pays occidentaux ces dernières années, dégradation qui n'a fait que s'aggraver à l'occasion de la crise ukrainienne. Ils en appelaient à une retenue sur cette question, plaident notamment pour la non-appartenance des pays de l'espace post-soviétique, en particulier l'Ukraine, à des alliances militaires.

S'agissant de l'adhésion à l'OTAN du Monténégro, la position de la France, réservée au départ, a évolué en 2015 au vu des progrès accomplis par ce pays et à la condition d'un compromis d'ensemble sur la question de l'élargissement, consistant à limiter le feu vert au seul cas monténégrin.

Votre rapporteur propose de soutenir cette position. Il s'agit, en effet, à la fois de ne pas décevoir les attentes d'un petit pays qui s'est résolument engagé dans la voie de l'adhésion à l'OTAN et en a franchi avec succès les différentes étapes, de conforter un pôle de stabilité dans les Balkans, au bénéfice des pays voisins, et de compléter l'arc de sécurité otanien sur la côte adriatique.

En revanche, cette adhésion, dont il faut souligner qu'elle n'est en aucune manière dirigée contre la Russie, doit, à notre sens, être la dernière, il faut clairement s'y engager.

Il est, par ailleurs, nécessaire de poursuivre les efforts de dialogue et de coopération avec la Russie dans le cadre du Conseil OTAN-Russie qui, après avoir suspendu ses activités du fait de la crise ukrainienne, a tenu trois réunions durant l'année 2016, ce qui est un signe encourageant.

Enfin, il faut souligner que l'adhésion du Monténégro à l'OTAN ne préjuge en rien de son adhésion à l'Union européenne.

Sous réserve de ces observations, je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi, qui sera discuté en forme normale en séance publique le jeudi 26 janvier matin.

M. Robert del Picchia. – Dans notre rapport d'information sur la Russie, nous soulignons effectivement le problème que posent à la Russie les élargissements successifs de l'OTAN, qu'elle perçoit comme dirigés contre elle. Comment les Russes vont-ils réagir à l'entrée du Monténégro dans l'OTAN ? *In fine*, ne va-t-elle pas porter tort à ce pays, compte tenu des relations étroites qu'il entretient avec la Russie, notamment au plan économique ? Ce tort ne risque-t-il pas d'être supérieur à l'avantage qu'il retirera de son adhésion à l'OTAN ? En d'autres termes, le jeu en vaut-il la chandelle pour le Monténégro ? En ce qui nous concerne, cela ne va pas améliorer nos relations avec la Russie, même si le Monténégro n'est pas un enjeu stratégique pour celle-ci. Les Russes nous rappelleront sûrement leur position, qui est la même que vis-à-vis de l'Ukraine. Concernant celle-ci, nous n'en serions pas là aujourd'hui si nous avions pris fermement l'engagement de ne pas chercher à l'intégrer dans l'OTAN.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je ne voterai pas en faveur de ce texte, non pas parce que cette adhésion mécontente les Russes mais par militantisme européen. J'ai regretté à l'époque l'échec de la communauté européenne de la défense (CED), de même que j'ai

regretté qu'à la fin de la guerre froide, l'UE se soit précipitée pour conforter l'OTAN au lieu de chercher à bâtir une défense européenne. Or, les déclarations caricaturales et méprisantes de Donald Trump sur l'Europe devraient inciter les Européens, qui achètent massivement des armes aux Américains et qui comptent largement sur eux pour leur sécurité, à se prendre en main et à bâtir enfin une Europe de la défense, l'OTAN devant devenir plus européenne.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il faut souligner que M. Trump se montre aussi sévère avec l'OTAN qu'avec l'UE.

M. Jacques Legendre. – Ce n'est pas si évident de voter en faveur de l'entrée du Monténégro dans l'OTAN dès lors que ce pays a des liens historiques avec la Russie, notamment sur le plan militaire. Ainsi, les bouches de Kotor, qui abritaient d'ailleurs la base navale de l'ex-Yousgolavie, ont accueilli depuis le XVIII^e siècle des officiers russes en formation, dans le cadre d'échanges avec la marine russe. En outre, je ne suis pas convaincu de l'apport du Monténégro à la sécurité de l'OTAN. Enfin, je pense que cet élargissement ne peut que renforcer la perception qu'a la Russie d'un encerclement par l'OTAN. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer ici en faveur de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine tout en défendant l'idée que ce pays doit se tenir à l'écart de l'OTAN. Il me semble que dans le contexte actuel, nous devons veiller à ne pas alimenter les tensions avec la Russie. De surcroît, je ne voudrais pas qu'une accession de ce pays à l'OTAN facilite son entrée dans l'UE à laquelle je ne suis pas du tout favorable. En ce qui me concerne, je ne voterai donc pas ce projet de loi.

M. Gilbert Roger. – Il est beaucoup question de ce sujet à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Mon groupe soutient la position du rapporteur, y compris ses réserves sur le fait que cette adhésion ne préjuge en rien de l'entrée du Monténégro dans l'UE. Soulignons, à cet égard, que l'ambiguïté qu'on a laissé planer concernant la possibilité d'un double élargissement –à l'UE et à l'OTAN- de l'Ukraine a été à l'origine de la crise.

M. Jean-Marie Bockel. – J'ai trouvé la présentation du rapporteur convaincante. Si on pouvait revenir en arrière, on s'y prendrait sans doute différemment concernant les élargissements de l'OTAN, compte tenu de la dimension géopolitique de ce sujet. Néanmoins, une démarche au long cours a été engagée par le Monténégro, complémentaire de celle d'autres pays de l'ex Yougoslavie, dont l'adhésion à l'OTAN n'a pas posé problème à la Russie. Certes, l'OTAN se trouve face à des défis et va devoir évoluer, qu'il s'agisse de ses missions ou de la relation transatlantique. Mais il me semble que ce n'est pas le moment de montrer des signes de faiblesse en renonçant à une démarche qui est solide et pertinente ; en outre, pour le Monténégro qui, en soi, n'est pas un enjeu considérable pour l'OTAN, ce serait catastrophique. L'OTAN y perdra beaucoup en crédibilité. Il faut aller mener ce processus jusqu'à son terme.

Mme Nathalie Goulet. – En ce qui me concerne, je voterai ce texte. Ce n'est pas parce que c'est un petit pays qu'il n'a pas d'importance d'un point de vue stratégique. En outre, la demande émane du Monténégro, pas de l'OTAN, c'est donc ce pays que nous soutenons en votant cette ratification. Enfin, ce pays, comme d'autres des Balkans, se tourne vers l'OTAN car il a besoin d'assurer sa sécurité, il ne va pas attendre pour cela qu'émerge une défense européenne.

M. Robert Hue. – Ce rapport est équilibré, mais n'emporte pas mon adhésion. Nous entrons dans une période d'interrogations, voire, avec l'arrivée du nouveau président américain Donald Trump, de turbulences concernant l'Europe et l'OTAN. Dans ce contexte, il

me paraît prématuré de donner notre aval à ce texte. Faute de visibilité, il serait préférable de suspendre provisoirement le processus. Je m'abstiendrai donc.

M. Michel Billout. – Le groupe communiste, républicain et citoyen votera contre ce texte pour plusieurs raisons. D'abord, parce que sur le principe, nous portons un regard très critique sur l'OTAN, dont les activités ne contribuent pas à renforcer la paix dans le monde mais plutôt à augmenter les tensions. Ensuite, parce que même si l'apport que représente le Monténégro à l'OTAN n'est pas essentiel, cet élargissement ne va pas dans le sens d'une amélioration de nos relations avec la Russie. Enfin, on peut effectivement s'interroger sur l'opportunité d'intégrer un nouveau pays dans l'OTAN au moment où le président de la puissance dirigeante de cette organisation en souhaite sa refonte totale et notamment de son article 5 relatif à l'assistance mutuelle entre ses membres. Cette adhésion nous paraît donc également prématurée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Une vingtaine d'Etats membres de l'OTAN ont déjà ratifié ce protocole. Je félicite le rapporteur pour son travail. Cette adhésion répond à une demande forte du Monténégro, où plus de 80 % de la population y est favorable. Ce pays accomplit de gros efforts en matière de gouvernance économique, de lutte contre la corruption. Ce serait un très mauvais signal vis-à-vis des pays des Balkans, qui ont besoin d'être stabilisés et encouragés, de renoncer à l'engagement qui a été pris en raison des déclarations de Donald Trump. J'appelle donc à voter en faveur de cette ratification.

M. Xavier Pintat, rapporteur. – En réponse à Robert del Picchia et Gilbert Roger, je soulignerai que la Russie a indiqué dans le passé qu'elle ne s'opposerait pas à l'adhésion du Monténégro à l'OTAN ; sa posture est assez récente ; ses lignes rouges sont l'adhésion à l'OTAN de la Géorgie, de l'Ukraine ou encore de la Serbie, cette dernière n'étant d'ailleurs pas candidate.

Le Monténégro entretient à cet égard des relations amicales et apaisées avec la Serbie et s'attache aussi à garder de bonnes relations avec la Russie. Néanmoins, les engagements russes dans le pays ont eu tendance à se réduire ces dernières années, alors que des pays comme l'Autriche ou l'Italie y développent leurs investissements.

En réponse à Yves Pozzo di Borgo, je pense que l'Europe de la défense ne peut être créée *ex nihilo*, personne ne nous suivrait dans cette voie. En revanche, européaniser davantage l'OTAN à la faveur du retrait américain a du sens, c'est même nécessaire pour assurer la sécurité du territoire européen. L'intégration du Monténégro se justifie d'un point de vue stratégique et géographique, dès lors que la Croatie et l'Albanie sont membres de l'OTAN. J'ajoute que ce pays peut être un point d'appui pour le traitement de problématiques régionales comme la question des réfugiés.

A notre collègue Jacques Legendre, je rappelle, comme notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam, qu'une grande majorité d'Etats alliés ont d'ores et déjà ratifié le protocole. En revanche, il faut dire clairement que l'élargissement de l'OTAN n'ira pas au-delà du Monténégro et que ne sont donc pas concernées la Géorgie, l'Ukraine ou encore la Serbie, afin d'éviter toute provocation à l'égard de la Russie. La France, à l'origine assez prudente au sujet de l'adhésion du Monténégro, a finalement pris en compte ses progrès. Elle a une coopération militaire dynamique avec ce pays et des perspectives commerciales pour le renouvellement d'une partie de ses matériels militaires. Il serait donc paradoxal de renoncer à cette ratification. Mais cela ne vaut pas blanc-seing pour une entrée dans l'UE. Je crois avoir déjà répondu aux autres questions et observations.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il s'agit d'un sujet important. Il nous faut bien mesurer la situation dans laquelle nous nous trouvons avec un président américain qui joue sur les divisions des Européens et parie sur la dislocation de l'Europe, lance des attaques contre l'OTAN, alors qu'au même moment, nous faisons face, à travers le Brexit, à une crise de l'Europe de la défense. La ratification de ce projet de loi peut être une opportunité à condition de bien énoncer, comme l'indique le rapporteur, les lignes rouges à ne pas franchir. Le débat en séance publique sera l'occasion de les rappeler. L'idée est d'approuver l'accession du Monténégro à l'OTAN et de s'en tenir là, en rappelant que la France n'est pas favorable à un élargissement de l'OTAN ni à l'Ukraine, ni à la Géorgie, ni à la Serbie.

M. Alain Joyandet. – Comment s'est déroulé le vote à l'Assemblée nationale ?

M. Xavier Pintat, rapporteur. – Le texte a été adopté à la majorité, certains de nos collègues votant contre.

M. Robert del Picchia. – J'étais plutôt défavorable à ce projet de loi, mais j'ai été finalement convaincu par le rapporteur et les propos de notre président. Je voterai donc pour son adoption.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre et onze sénateurs s'abstenant.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

. Mme Michelle Demessine sur le projet de loi n° 4263 (AN-XIV^e législature) autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (*sous réserve de sa transmission*).

. Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 848 (2015-2016) autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, en remplacement de M. Christian Cambon.

Désignation d'un vice-président

La commission nomme M. Alain Gournac vice-président en remplacement de M. Jacques Gautier.

Désignation d'un membre du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

La commission désigne M. Pascal Allizard membre du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, en remplacement de M. Jacques Gautier.

Initiative française pour la paix au Proche-Orient - Audition de M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de S.E Mme Aliza Bin-Noun, ambassadeur d'Israël en France

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Madame l'ambassadeur, nous sommes très heureux de vous recevoir et nous vous remercions d'avoir accepté de venir vous exprimer devant notre commission.

Un haut fonctionnaire du Quai d'Orsay vient de nous rendre compte de la Conférence de Paris de dimanche dernier. Vous nous expliquerez quelle est votre analyse sur cette importante mobilisation internationale même si elle s'est déroulée en l'absence des deux principaux protagonistes. Vous nous direz quelles sont les conclusions que vous en tirez. Nous aimerions également vous entendre sur la nouvelle donne internationale, sur la récente résolution votée par l'ONU et sur la future politique que mènera le président Trump à l'égard d'Israël, pour peu que l'on puisse réellement en avoir une idée claire.

Mme Aliza Bin-Noun, ambassadeur d'Israël en France. – Merci pour votre invitation : c'est la première fois que j'ai l'occasion de m'exprimer devant votre commission. J'apprécie toujours les rencontres avec les élus français car elles permettent de diffuser les positions israéliennes.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, est venu en Israël il y a quinze jours alors que se déroulait la conférence annuelle des ambassadeurs : cette visite a été très appréciée. Votre président a notamment déclaré qu'il voulait renforcer les liens entre la Knesset et le Sénat : c'est une très bonne initiative et nous veillerons à la mettre en œuvre.

Je me félicite des excellentes relations entre la France et Israël : nous sommes des pays amis qui partageons les mêmes valeurs et, hélas, les mêmes menaces. Depuis un peu plus d'un an, la coopération entre les services de sécurité s'est renforcée entre nos deux pays. Notre ambassade travaille aussi beaucoup en matière de coopération économique. Vous avez envoyé en Israël des délégations pour étudier le modèle de *start-up nation*. Il y a près d'un an, nous avons organisé les journées de l'innovation. De même, nous avons de très bonnes relations en matière culturelle : l'année prochaine, nous aurons une Année croisée entre nos deux pays. Ces manifestations ont été décidées à l'occasion de la visite du président Hollande en Israël il y a quatre ans. N'oublions pas non plus les bonnes relations entre les représentants de la société civile.

En revanche, en ce qui concerne les relations israélo-palestiniennes, nous sommes d'accord que nous ne sommes pas d'accord... J'en viens donc à la Conférence de Paris. La position israélienne était connue de longue date : le Premier ministre Netanyahu a dit, il y a un an lorsque la France a évoqué cette initiative, qu'il rejettait cette Conférence car seul un dialogue direct entre Israël et les Palestiniens pouvait résoudre les difficultés. Cette année, nous fêterons les 40 ans de l'accord de paix entre Israël et l'Égypte. La Nation israélienne souhaite la paix, en témoigne cet accord de paix, mais aussi celui signé avec la Jordanie.

Souvenons-nous qu'Israël est le seul pays démocratique au Moyen-Orient : à ce titre, il est attaché aux valeurs de la paix. Mais pour résoudre les problèmes que tout le monde connaît depuis bien longtemps, il faut un dialogue direct. Depuis deux ans, M. Netanyahu a tendu la main à M. Abbas et il a dit à plusieurs reprises qu'il était prêt à le rencontrer, que ce soit à Jérusalem, à Ramallah, à Paris, où ailleurs.

Malheureusement, Israël n'a pas de bons souvenirs lorsque la communauté internationale s'est immiscée dans le processus de paix. En témoignent les deux résolutions négatives de l'Unesco votées il y a quelques mois et la résolution adoptée par l'ONU il y a trois semaines, qui a été rejetée par les Israéliens. Mêmes remarques sur les quelque 70 résolutions votées contre Israël par le Conseil des droits de l'Homme de Genève, comme si Israël était la grande menace pour la sécurité du monde.

Or, notre histoire démontre que l'on peut parvenir à la paix et modifier les relations avec nos voisins, comme en témoignent les excellentes coopérations que nous entretenons avec l'Égypte et la Jordanie, notamment en matière de sécurité.

Lorsque M. Abbas refuse systématiquement de venir s'asseoir à la table des négociations, nous ne pouvons le considérer comme un partenaire fiable.

Certes, on pourrait nous reprocher de ne pas accepter les conditions préalables posées par M. Abbas. Quelles sont-elles ? La première condition est la libération des terroristes emprisonnés en Israël, à la suite d'attentats commis dans notre pays et qui se sont traduits par des morts israéliens. Cette condition est inacceptable. Deuxième condition : l'arrêt des constructions en Cisjordanie. Mais Israël a gelé les constructions pendant neuf mois en 2010 et M. Netanyahu a demandé à M. Abbas d'ouvrir les discussions ; or ce dernier a refusé. Six ans après, la situation reste inchangée et il n'est pas envisageable d'arrêter les constructions si aucune discussion n'a lieu entre les deux parties. Je ne comprends pas pourquoi la communauté internationale ne demande pas à M. Abbas d'accepter des pourparlers de paix. Pourquoi est-ce toujours Israël qui est mise sous pression ? En tant qu'Israélienne, j'ai beaucoup de mal à le comprendre. On a le sentiment que M. Abbas attend de la communauté internationale qu'elle fasse pression sur Israël pour accepter ses conditions. Ce n'est pas acceptable. Nous avons déjà accepté des concessions territoriales très douloureuses : il y a onze ans, Israël s'est retiré de la bande de Gaza, où 10 000 Israéliens vivaient depuis des décennies. Le Gouvernement Sharon a décidé le retrait, en espérant aboutir à un accord de paix. Malheureusement, depuis 2005, nous avons connu trois conflits armés avec la bande de Gaza, qui refuse de reconnaître l'existence d'Israël.

Les implantations – ce que vous appelez les colonies – restent sur la table des négociations. Mais ce qui nous pose problème, c'est que les Palestiniens refusent d'accepter Israël comme l'État du peuple juif. Les négociations qui se sont déroulées durant toutes ces années ont échoué non pas à cause des implantations mais de ce refus de reconnaître la Nation juive. Je vous renvoie aux négociations du Camp David ou d'Annapolis, en 2007 : Israël était prêt à de grandes concessions mais les Palestiniens devaient accepter Israël comme pays juif – l'État du peuple juif –, ce qu'ils ont refusé. La population israélienne considère donc qu'il n'y a pas de partenaire pour discuter de la paix, d'autant que l'incitation à la haine contre Israël perdure. Il y avait beaucoup d'attentats terroristes il y a un an et il y a quinze jours, un camion a tué quatre jeunes gens. Or M. Abbas n'a pas condamné cet attentat, pas plus qu'il n'a condamné les précédents. Tout au contraire, il rend visite aux familles des terroristes, les soutient financièrement et donne leur noms à des rues. Comment voulez-vous que les Israéliens réagissent !

Je comprends que la France veuille faire avancer la paix, mais le message a été brouillé avec la Conférence de Paris : la paix s'éloigne lorsqu'on encourage les Palestiniens à ne pas discuter directement avec Israël. On ne peut continuer à inciter les Palestiniens à espérer que la communauté internationale fasse pression sur Israël.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci pour ce message qui ne manque pas de clarté.

M. Jean-Marie Bockel. – J'ai toujours beaucoup de plaisir à vous écouter, madame l'ambassadeur, car notre groupe d'amitié vous a déjà reçue. Je fais partie des amis indéfectible d'Israël et je me rends assez souvent dans votre pays, ce qui me permet de comprendre l'état d'esprit de vos compatriotes. La pression sur votre pays est forte, d'autant que la question sur la légitimité d'Israël n'est jamais loin. Pour ma part, je n'ai jamais été ambigu sur ce point. Enfin, je comprends les enjeux sécuritaires qui se posent à votre pays et j'ai bien conscience de la faiblesse et des contradictions du partenaire palestinien.

Pour autant, une paix durable avec l'émergence de deux États est nécessaire. Bien sûr, les implantations ne datent pas d'aujourd'hui, mais leur renforcement ne constitue pas de bons signaux et il est de nature à nuire aux objectifs de négociations bilatérales. Je n'arrive pas à comprendre cette contradiction.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Comme mon collègue, je vais assez régulièrement en Israël car nous y avons une forte communauté française.

Je comprends votre volonté de dialogue bilatéral mais le symbole que représente ce conflit, notamment dans les pays arabes, explique que cette question intéresse nombre de pays, bien au-delà de vos voisins immédiats.

L'initiative internationale de la Conférence de Paris doit se comprendre comme une volonté de forcer le dialogue entre Palestiniens et Israéliens. En tant que seul pays démocratique de la région, vous avez le devoir de tirer par le haut vos voisins.

Dans votre pays, j'ai constaté une tension croissante entre les laïcs et les religieux, notamment ultrareligieux qui sont, rappelons-le, minoritaires, mais qui influencent la politique israélienne : leur rôle et leur place politique me semble dépasser leur réelle influence dans la société israélienne. De nombreuses associations israéliennes sont engagées en faveur de la paix, mais elles semblent avoir beaucoup de mal à se faire entendre.

M. Christian Cambon. – Vous avez ici de nombreux amis d'Israël qui connaissent bien votre pays et qui souhaitent l'aider.

Je veux vous parler des colonies illégales : M. Sharon s'était engagé à les faire évacuer. Or, depuis 2005, rien ne s'est passé. Pire, un projet de régularisation des 95 colonies illégales va être examiné par la Knesset. L'affaire d'Amona ne peut qu'interpeler : la Cour Suprême d'Israël, instance unanimement respectée en Israël, a ordonné l'évacuation de cette colonie avant le 25 décembre, mais rien ne s'est passé et le Gouvernement semble accepter le maintien des colons en dépit de cette décision de justice. Il semble en aller de même pour la colonie d'Adumim. Les amis d'Israël sont déroutés : l'occupation illégale de terres privées palestiniennes n'est-elle pas encouragée pour entretenir les tensions entre Palestiniens et Israéliens et empêcher tout accord de paix ?

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez dit : « nous sommes d'accord que nous ne sommes pas d'accord » quant à la question israélo-palestinienne.

Une délégation d'intellectuels et d'anciens ambassadeurs israéliens a rencontré Hélène Le Gal, ambassadeur de France en Israël, afin de présenter une pétition de soutien à l'initiative française. Quelle est la position de la population israélienne ? Cette délégation symbolise-t-elle la division de l'opinion publique israélienne ?

Pour vous, la solution ne peut venir que d'un dialogue direct entre Palestiniens et Israéliens, sans diktat de la communauté internationale. Le chef de l'Autorité palestinienne souhaite que la Conférence de Paris accouche d'un mécanisme international assorti d'un calendrier pour conduire les négociations avec Israël. Cette position de principe n'est-elle pas un prétexte à maintenir le *statu quo*, qui permet la poursuite des colonies israéliennes ? En outre, les attaques terroristes se poursuivent et cette colonisation entretient les tensions.

Enfin, vous avez parlé de la reconnaissance de l'État juif. Mais que voulez-vous dire exactement, alors que la terre d'Israël porte les trois grandes religions monothéistes ?

M. Gilbert Roger. – Vendredi, le nouveau président des États-Unis va être intronisé. Que pourra-t-il faire pour régler concrètement le conflit israélo-palestinien ?

Mme Christiane Kammermann. – Je suis ravie de vous retrouver ici après vous avoir connue – et appréciée – en Israël.

Il est essentiel que les deux chefs d'État se rencontrent en tête à tête. Il est terrible que la Palestine refuse de reconnaître l'État juif. Cela bloque toute possibilité de paix.

Que peut faire la France pour aider à la reprise des négociations ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Le refus d'Israël de l'aide de la communauté internationale et le refus de M. Abbas du dialogue direct n'induisent-ils pas la poursuite d'un conflit *ad vitam aeternam* ?

Mme Aliza Bin-Noun. – Les implantations sont une conséquence de la guerre des Six jours de 1967. Nos voisins voulant nous éliminer, nous avons mené une guerre préventive et nous avons occupé des territoires en Cisjordanie. Aujourd'hui, quelque 100 000 Israéliens y habitent et notre Gouvernement ne peut ignorer cette situation. En outre, pour beaucoup d'Israéliens, ces lieux ont une signification historique et renvoient à l'histoire juive depuis les temps bibliques. Les électeurs israéliens ont choisi d'élire un Gouvernement de droite, et M. Netanyahu n'est pas le plus à droite au sein de la coalition. Il doit donc prendre en compte les inclinaisons politiques de ses partenaires, même de ceux qui sont les plus à droite.

Depuis le processus d'Oslo, il y a vingt ans, les Israéliens et les Palestiniens se sont éloignés, ce que je regrette. Mes enfants n'ont pas le même état d'esprit que celui qui était le mien à leur âge.

N'oublions pas non plus qu'outre les Palestiniens, avec qui la paix n'est pas inenvisageable, d'autres veulent notre perte : le Hezbollah au Liban, entité hostile à Israël, dispose de 100 000 missiles dirigés vers notre pays. Il est soutenu par l'Iran, qui reste la menace principale. Ce pays soutient également la Syrie et le Hamas. Nos voisins veulent qu'Israël disparaisse. Une telle situation ne peut pas ne pas avoir de conséquences sur notre façon de voir les choses.

Certes, un accord international a été signé avec l'Iran il y a un an et la communauté internationale, y compris la France, ont placé de grands espoirs dans ce pays. Mais sa stratégie au Moyen-Orient, notamment au Yémen, devrait vous amener à vous interroger. Je vous renvoie à un article publié aujourd'hui par le ministre des affaires étrangères saoudien dans un de vos grands quotidiens : il évoque la menace iranienne dans la région. Outre Israël, les pays du Golfe se sentent désormais menacés. Nous notons un certain changement dans l'attitude de ces pays à notre égard, même si nous n'avons pas de relations diplomatiques, du fait des craintes que nous avons à l'encontre de l'Iran. Cela explique sans doute pourquoi la population israélienne est de plus en plus à droite. C'est un vrai problème pour l'avenir.

Pourtant, Israël est prêt à évoquer tous les sujets, y compris ceux concernant les implantations. Nous ne pouvons cependant ignorer les 400 000 personnes qui vivent dans ces colonies. L'implantation d'Amona est illégale et la Cour Suprême a ordonné son évacuation. Le Premier ministre et le ministre de la défense ont soutenu la décision de la Cour, mais certaines voix de la coalition se sont élevées contre l'évacuation. Une nouvelle décision de la Cour devrait intervenir prochainement et elle sera appliquée, même si l'opposition y est hostile. Mais il faut bien constater le renforcement de l'opposition, ce qui est un vrai problème.

Nous espérons que la nouvelle administration des États-Unis mettra la pression sur M. Abbas. Certes, il est affaibli, mais des discussions sont toujours possibles. D'ailleurs, nous avons entamé une coopération avec lui, en signant des accords sur l'eau et l'énergie il y a quelques semaines. Chaque jour, 100 000 Palestiniens entrent en Israël pour travailler. Dans les implantations de Cisjordanie, 30 000 Palestiniens travaillent dans des sites industriels. Ce sont des éléments positifs qu'on ne peut passer sous silence.

Un point d'histoire : avant que Jérusalem ne soit réunie en 1967, les juifs n'avaient pas le droit de se rendre au Mur des lamentations pour prier. Depuis, tout le monde peut pratiquer librement son culte. Nous attendons qu'Israël soit reconnu comme État juif. Cette année, nous fêterons le centenaire de la déclaration de Balfour qui avait reconnu au peuple juif le droit de s'établir en Israël. Les Palestiniens ont d'ailleurs engagé une campagne contre cette déclaration. Il ne s'agit donc pas des implantations mais bien de l'existence même d'Israël. Ils refusent de reconnaître Israël comme l'État nation du peuple juif. Être juif, ce n'est pas qu'une religion, c'est aussi une nationalité. Je ne suis pas pratiquante, mais ma nationalité est juive.

Un exemple : sur le marché de Noël, les Palestiniens avaient pour la première fois un stand et ils proposaient un plan d'Israël où les villes israéliennes n'étaient pas mentionnées ; on y trouvait que les noms arabes des villes. Que devons-nous comprendre de ce comportement ? Quel est le symbole caché ? Le problème, ce ne sont pas les implantations, mais bien l'existence même d'Israël.

Hier, Donald Trump a dit que les Palestiniens avaient trop reçu de la communauté internationale et qu'ils devaient montrer qu'ils voulaient conclure la paix avec Israël. Il a également confirmé qu'il allait transférer l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem. N'oublions pas non plus que les relations entre Israël et les États-Unis sont des relations stratégiques, quel que soit le président. Ce n'est pas au Conseil de Sécurité ni au Conseil des droits de l'Homme, ni à la Conférence de Paris que les discussions de paix doivent avoir lieu, mais bien directement entre Israéliens et Palestiniens. Le refus des Palestiniens de négocier ne doit pas aboutir à un diktat de la communauté internationale à l'encontre d'Israël. N'oubliez

pas non plus que des pays arabes ne sont pas très favorables à Israël et ils font pourtant partie de ce que vousappelez la communauté internationale. Même l'ancien secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, a souligné la discrimination dont était victime Israël au sein des organisations internationales. Que penser d'une organisation internationale qui nie les relations entre le peuple juif et Jérusalem ?

Nous avons signé un accord avec la Turquie il y a quelques mois, alors que nos relations étaient très tendues depuis l'incident de la flottille. Là où il y a une volonté, il y a un chemin, dit-on. Ayons la volonté !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci pour vos réponses très franches. Nous comprenons bien la problématique posée au peuple israélien, mais il faut aussi comprendre les questions qui se posent à d'autres pays où ce problème devient un problème intérieur, ce qui est parfois le cas en France. Nous nous sentons forcément concernés.

Beaucoup de pays font de cette crise le centre de gravité de l'équilibre du monde. D'une certaine façon, ce sujet vous dépasse, même si nous comprenons bien votre exigence de piloter vos propres affaires. Cette crise est utilisée pour peser sur d'autres crises, d'où le fait que la communauté internationale se sente concernée par ce sujet.

À la suite de la Conférence de Paris, nous espérons que le dialogue pourra reprendre.

Le Président du Sénat est revenu satisfait de son voyage en Israël. Nous avons eu une réunion de travail avec lui ce matin : il n'est pas particulièrement pessimiste et il nous a rappelé que certaines périodes avaient été beaucoup plus compliquées. Nous pouvons espérer que la situation ne soit pas durablement bloquée.

Nous vous remercions d'avoir parlé avec autant de clarté et de pédagogie. La pédagogie sert toujours le dialogue.

Audition de S.E M. Salman El-Herfi, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur l'ambassadeur, nous vous souhaitons la bienvenue. Vous êtes le chef de la mission de Palestine en France. Dans le droit fil de la conférence de Paris qui s'est tenue dimanche, la commission des affaires étrangères du Sénat travaille sur la situation au Proche-Orient, sur le conflit israélo-palestinien et sur la mobilisation internationale, à laquelle la France a pris part.

Une mission, conduite par le président du Sénat, s'est récemment rendue en Palestine. Elle en est revenue en ayant constaté que, si la situation est complexe, les perspectives ne sont pas pour autant désespérées. Certes, l'absence des principaux protagonistes a fragilisé la conférence de Paris, mais la mobilisation internationale, on l'a vu, est très forte. Un grand nombre de pays aujourd'hui sentent que le conflit israélo-palestinien est le centre de gravité des équilibres du monde et que ce monde est aujourd'hui très dangereux.

La résolution 2334 du Conseil de sécurité des Nations unies est un autre événement important, car il marque peut-être une orientation nouvelle. Vous nous direz

également ce que vous pensez de la politique qu'entend mener le président Trump, laquelle pourrait marquer une césure dans la politique américaine, même s'il est difficile d'anticiper cette question.

Nous avons adopté ici au Sénat des positions sur plusieurs sujets : sur la reconnaissance de la Palestine, sur l'organisation palestinienne, le besoin d'unité, la nécessité de renforcer les procédures et d'actualiser la démocratie interne, autant de sujets par lesquels nous sommes concernés et qui nous préoccupent. La tenue de discussions bilatérales dépend du poids et de la capacité de *leadership* du président Abbas.

Nous serions très heureux de vous entendre sur ces sujets, monsieur l'ambassadeur. Nous avons parfois le sentiment en France que nous allons devoir vivre avec ce conflit et le gérer des années durant. Compte tenu de l'énergie qui est déployée en interne et en périphérie, existe-t-il des perspectives ? Le monde entier est très concerné par cet abcès sur la planète, par ce sujet douloureux.

M. Salman El Herfi, ambassadeur, chef de la Mission de Palestine en France. – C'est un honneur pour moi de m'exprimer devant la commission des affaires étrangères du Sénat et de me trouver dans cette maison, symbole de la démocratie française et de ses valeurs universelles. Je vous remercie de votre invitation, et j'en profite pour adresser, au nom de la Palestine et de son peuple, mes meilleurs vœux pour la nouvelle année 2017 à la France, au peuple français ami et à votre honorable assemblée.

Permettez-moi tout d'abord de saluer la tenue à Paris le 15 janvier de la conférence pour la paix au Proche-Orient, à laquelle ont participé soixante-dix États et cinq des plus importantes organisations internationales, dans le cadre de l'initiative française lancée au début de l'année dernière, l'objectif étant de mobiliser le soutien international pour établir la paix et préserver la solution de deux États. Si la France avait ouvert la porte à d'autres pays, tous les membres de l'assemblée générale des Nations unies auraient été présents. La réussite de cette conférence vient après celle de la COP 21, qui a réuni 150 chefs d'États et de gouvernement.

Nous remercions le président François Hollande, le gouvernement et le peuple français ami d'avoir accueilli et organisé cette conférence et d'avoir déployé de grands efforts pour qu'elle soit une réussite et que son issue soit honorable. La paix n'est pas une nécessité pour le seul peuple palestinien, elle l'est aussi pour le peuple israélien, pour toute la région et pour le monde entier.

Cette conférence a marqué l'adhésion de l'ensemble des participants représentant la communauté internationale à la solution des deux États et à la nécessité d'agir ensemble pour parvenir à la paix, à la sécurité et à la stabilité pour tous. La conférence a également appelé « chaque partie à manifester, de manière indépendante, par des politiques et des actions, un engagement sincère en faveur de la solution des deux États et à s'abstenir d'actions unilatérales qui préjugeraient de l'issue des négociations sur les questions liées au statut final, en particulier concernant entre autres Jérusalem, les frontières, la sécurité et les réfugiés, actions unilatérales qu'ils ne reconnaîtront pas ».

Elle a aussi rappelé l'urgence de « prendre les mesures nécessaires pour trouver une solution à la situation humanitaire dramatique dans la bande de Gaza », assiégée depuis plus de dix ans. Enfin, elle a souligné l'importance de l'initiative arabe de paix comme cadre intégral pour la résolution du conflit israélo-arabe.

Je tiens également à remercier chaleureusement la France pour son vote au Conseil de sécurité de l'ONU le 23 décembre dernier en faveur de la résolution 2334. Cette résolution, votée à l'unanimité, a pour but principal de préserver la solution des deux États. Elle « affirme que la construction par Israël de colonies de peuplement dans le territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n'a aucun fondement en droit et doit cesser immédiatement ». Elle réaffirme en outre le principe de la légalité internationale et demande à tous les États, et c'est très important, « de faire une distinction, dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967, et de condamner toutes les mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut du Territoire palestinien occupé. »

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la résolution du Conseil de sécurité et la déclaration de Paris interviennent à un moment où il est urgent d'agir ensemble contre une colonisation qui anéantit la solution des deux États et contre la radicalisation dans l'ensemble de la région, celle des groupes extrémistes comme celle des colons israéliens.

En réponse à tout cela, le ministre des affaires étrangères de la France, Jean-Marc Ayrault, a rappelé il y a quelques jours que « le conflit israélo-palestinien ne peut pas être considéré séparément de son environnement régional », que « penser que le Moyen-Orient pourrait rétablir sa stabilité sans régler le plus ancien conflit est irréaliste » et que « si le conflit n'est pas traité, il continuera à alimenter la frustration et le cercle vicieux de la violence et de la radicalisation ».

À cet égard, la volonté de la prochaine administration américaine de transférer l'ambassade américaine est en contradiction avec le statut de Jérusalem-Est, qui est un territoire palestinien occupé. Ce transfert constituerait une violation du droit international. Il attiserait les tensions, anéantirait les efforts de paix, accroîtrait l'extrémisme et heurterait les sensibilités de tous les croyants à travers le monde, notre crainte étant que le conflit politique ne devienne un conflit religieux. Jérusalem est pour nous une ville de paix et de tolérance. Nous voulons qu'elle demeure toujours ouverte à tous les croyants et à toutes les religions monothéistes et qu'elle reste un modèle de coexistence pacifique. Telle est notre position.

En marge de la conférence, le ministre français des affaires étrangères a qualifié de provocation lourde de conséquences ce potentiel transfert. En référence à l'intention américaine, la chef de la diplomatie européenne, Federica Mogherini, a mis en garde ce lundi contre toute « action unilatérale ».

Il est urgent d'envoyer un message fort et clair à l'administration américaine et de la mettre en garde contre un tel acte, qui aurait pour conséquence de réduire à néant la solution des deux États et de mettre la région à feu et à sang.

À cet effet, la direction palestinienne et le leadership palestinien se joignent à ces appels et mettent en garde l'ensemble de la communauté internationale contre une telle action. Le cas échéant, la direction de l'OLP sera obligée de prendre plusieurs mesures, y compris de revoir la reconnaissance de l'État d'Israël, laquelle n'est pas une carte ouverte pour toujours.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'État de Palestine respecte le droit international, les résolutions de légitimité internationale, l'intégralité de la résolution 2334 du Conseil de sécurité des Nations unies et du communiqué final de la conférence de Paris. L'État de Palestine est disposé à reprendre des négociations significatives

sur toutes les questions relatives au statut final pour instaurer une paix globale et durable, dans le cadre d'un mécanisme international et d'un calendrier défini selon les références internationales, les principes de Madrid, l'initiative arabe de paix, la résolution du Conseil de sécurité 2334 et la déclaration de Paris.

Après vingt-trois ans de négociations directes, et alors que cela fait plus de quarante ans que nous sommes en négociation, nous assistons à l'échec d'une stratégie de négociation dépourvue de couverture internationale, d'un cadre prédéfini déterminant les résultats escomptés, d'un calendrier suivi et de l'obligation pour toutes les parties de remplir leurs obligations.

La Palestine, déterminée à parvenir à une solution de paix fondée sur deux États, a fait des concessions historiques. Or, depuis la signature des accords d'Oslo, la droite israélienne et les gouvernements qui se sont succédé à la tête d'Israël n'ont pas ménagé leurs efforts pour enterrer les accords de paix et la solution des deux États en poursuivant l'occupation et la colonisation. Tout récemment, le ministre israélien de l'éducation, Naftali Bennett, s'est félicité de l'élection de Donald Trump en déclarant que « l'époque d'un État palestinien était révolue ». Une telle déclaration doit susciter une indignation collective et appelle une action urgente.

En rejetant toute initiative internationale visant à relancer un processus de paix crédible, Israël tente inlassablement de priver les futures négociations d'une garantie internationale et de nous plonger dans un nouveau cycle de négociations sans fin afin de disposer du temps nécessaire pour imposer ses plans de colonisation sur le terrain et de signer l'acte de décès de la solution des deux États fondée sur les frontières de 1967.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de négocier de nouveaux accords, ne serait-il pas plus cohérent d'appliquer ceux qui ont été déjà conclus il y a vingt-trois ans et qui ne sont toujours pas mis en œuvre ? La conférence de Paris exige le respect par Israël du droit international et de ses propres engagements en vertu des accords d'Oslo, l'arrêt total de la colonisation pour permettre une reprise des négociations crédible. Israël doit choisir entre l'occupation et la paix, entre la colonisation et la paix ! Il est évident, compte tenu des politiques mises en œuvre par les gouvernements israéliens successifs, qu'un programme de colonisation a malheureusement pris la place du processus de paix.

Il y a deux ans, l'Assemblée nationale et le Sénat français ont adopté une résolution invitant « le Gouvernement français à reconnaître l'État de Palestine, en vue d'obtenir un règlement définitif du conflit ». La reconnaissance de l'État de Palestine est le premier pas vers une relation d'égal à égal entre Israël et la Palestine. Elle est la condition *sine qua non* de l'ouverture de véritables négociations de paix. En ce sens, j'exhorter la France, qui soutient la solution des deux États, à reconnaître le second État, à écouter la voix de son peuple et de ses représentants, et à rejoindre le Vatican, le cent trente-huitième État à avoir reconnu l'État de Palestine.

En reconnaissant l'État de Palestine, la France préserverait la solution des deux États et ferait entendre la voix de la paix. L'alternative serait un seul État où régnerait l'apartheid. Un tel État serait non seulement incapable de garantir la sécurité de ses habitants, mais il alimenterait également l'instabilité au Proche-Orient, dans une région déjà dévastée par les crises et le terrorisme, fruits de la frustration et de l'humiliation qu'engendre l'occupation par Israël des territoires arabes.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la Palestine veut les mêmes droits et les mêmes responsabilités que les autres États, ni plus ni moins. Elle souhaite que le peuple palestinien puisse disposer du droit fondamental à l'autodétermination.

La reconnaissance par la communauté internationale de ces droits fondamentaux ne nie pas les efforts déployés pour faire avancer la paix sur la base de la solution des deux États. Au contraire, elle fait partie intégrante de cet engagement. Nous espérons que la conférence de paix sera suivie par une large reconnaissance par d'autres États de l'État palestinien aux côtés de l'État d'Israël. La communauté internationale doit clairement montrer son engagement en faveur de la solution des deux États. Nous espérons que la France sera la première à effectuer cette reconnaissance officielle.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, monsieur l'ambassadeur. Nous avons maintenant de nombreuses questions à vous poser.

M. Gilbert Roger. – Monsieur l'ambassadeur, une rencontre aurait eu lieu hier soir entre les dirigeants du Hamas et ceux du Fatah à Moscou en vue d'établir un fonctionnement normal des institutions et d'organiser des élections.

Le président Abbas aurait indiqué que le Hamas devait reconnaître l'État d'Israël, qui doit vivre en paix et en sécurité, et abandonner toute forme de terrorisme et d'encouragement de celui-ci.

Est-ce vrai ? Est-ce de bon augure ?

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez rappelé, monsieur l'ambassadeur, la douleur des Palestiniens. Vous attendez de la France qu'elle reconnaîsse l'État de Palestine, ce que nous comprenons très bien, mais comment envisagez-vous les relations avec Israël, alors que Mahmoud Abbas a plusieurs fois refusé d'entamer des négociations avec ce pays en présence de l'Egypte et de la Jordanie ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur l'ambassadeur, nous avons auditionné avant vous l'ambassadrice d'Israël, qui nous a livré le point de vue de son pays. Elle a notamment parlé de la coopération renforcée en matière de sécurité et du travail effectué en coopération avec vous dans les domaines de l'eau et de l'énergie, sujets très importants pour les populations.

Lorsque je me suis rendue en Israël et dans les territoires palestiniens, j'ai noté une montée du religieux, notamment chez les jeunes, et une certaine tension dans la société israélienne. Constatez-vous la même chose du côté palestinien ?

Quelles initiatives sont prises du côté palestinien pour renforcer le dialogue ? L'ambassadrice d'Israël a beaucoup insisté sur le fait qu'Israël voyait d'un mauvais œil l'intervention de la communauté internationale, qui ne lui était pas toujours favorable. Israël préférerait un dialogue bilatéral avec les Palestiniens, mais il y aurait, selon elle, une mauvaise volonté du côté palestinien. Partagez-vous son avis ?

Enfin, quel État palestinien souhaitez-vous défendre alors que l'unité du territoire n'est plus du tout évidente ?

M. Michel Boutant. – Monsieur l'ambassadeur, il n'y a pas eu d'élections depuis 2006 dans votre pays. Les Russes ont récemment pris l'initiative de réunir le Hamas et le

Fatah pour tenter de les réconcilier. Quel rôle la Russie peut-elle jouer dans votre organisation et de quel poids peut-elle peser sur les négociations entre vous ?

L'Iran peut également avoir des relations plus proches avec vous. Quels sont vos rapports avec le Hezbollah, au Liban et en Syrie ? Quelle sera la situation une fois que la question de l'État islamique sera réglée ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Pensez-vous, monsieur l'ambassadeur, que la déclaration du futur président des États-Unis sur le transfert de l'ambassade américaine est le fruit d'une impulsivité personnelle, d'une méconnaissance des problèmes internationaux ou de sa proximité familiale ? Ou pensez-vous que ce transfert est un projet diplomatique savamment mûri, en liaison avec les éléments les plus durs du gouvernement israélien, afin de peser définitivement en faveur d'une solution irrémédiable et contraire à la paix ?

Mme Christiane Kammermann. – Monsieur l'ambassadeur, avouez qu'il est triste que de si beaux et intéressants pays que les deux vôtres n'arrivent pas à trouver une solution. Ce conflit a fait tellement de morts et de destructions, généré tellement d'angoisses, d'attentats... Il faut y mettre fin ! Les deux chefs d'État doivent se réunir et trouver une solution. On ne joue pas ainsi avec des peuples qui souffrent.

Vous avez dit que la reconnaissance de l'État d'Israël par l'OLP n'était pas une carte ouverte pour toujours, mais la carte doit être ouverte pour toujours ! Il faut être positif.

L'arrêt de la colonisation est important, bien sûr, car elle est source de souffrances. Tout le monde dit être prêt à faire la paix. Montrez-le nous !

Tous mes vœux vous accompagnent, monsieur l'ambassadeur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Voilà un message qui vient du cœur, monsieur l'ambassadeur !

Pour prolonger le propos de notre collègue, il est vrai que l'on a parfois l'impression que les discours des uns et des autres sont voisins. La question de l'Iran peut apparaître pour un certain nombre d'Israéliens comme le sujet numéro un, reléguant la question palestinienne au second plan.

Ce qui est assez terrible, c'est que cette situation, que l'on conteste en apparence, finit en réalité par être acceptable pour certains pays, car pendant qu'il y a ce problème-là, il n'y en a pas d'autres. Cela révolte naturellement tous ceux qui sont attachés à ces peuples et au respect de la non-violence, au droit à vivre en paix, à tout ce à quoi tous les peuples ont droit.

M. Salman El Herfi. – Je suis très heureux d'être parmi vous et de répondre à vos questions, lesquelles traduisent un désir sincère de trouver une solution. Je partage sincèrement vos préoccupations.

J'ai 72 ans et, croyez-moi, je n'ai pas eu d'enfance, car j'ai l'âge de la *Nakba*. Notre peuple a été déraciné voilà soixante-dix ans. La Cisjordanie, Gaza et Jérusalem-Est sont occupés depuis 50 ans ! Depuis lors, nous cherchons à faire la paix avec celui qui occupe nos territoires. Nous avons fait d'importantes concessions pour cela. Aucun pays au monde n'a renoncé à 78 % de son territoire pour vivre en paix, sauf le peuple palestinien. Vous, les Français, sous l'occupation allemande, vous n'avez cédé aucun pouce de votre territoire.

Nous, parce que nous vivons en terre sainte, parce que nous voulons vivre en paix, parce que nous comprenons la souffrance des autres, en premier lieu celle des Juifs en Europe, nous faisons des efforts pour la paix. Or, si les Juifs ont été persécutés, c'est non pas par les Palestiniens, mais par les Européens, et c'est nous qui en avons payé le prix.

La conférence à Paris constitue un effort considérable pour rétablir la paix. Ce n'est pas Mahmoud Abbas qui a refusé de rencontrer M. Netanyahu et de venir à Paris, c'est M. Netanyahu. La société israélienne est aujourd'hui kidnappée par une poignée de colons et d'extrémistes. C'est non pas un Palestinien qui a assassiné l'homme courageux, l'homme de paix qu'était M. Rabin, mais un extrémiste israélien comme ceux qui sont au gouvernement en Israël.

Le processus de paix s'est arrêté le jour de l'assassinat de Rabin. Pour notre part, nous nous sommes efforcés ensuite de continuer de travailler avec tous les États et toutes les parties dans les instances internationales afin de reprendre les négociations de paix. Israël n'a malheureusement jamais accepté d'appliquer les accords qu'il a signés. Le Premier ministre israélien, Benyamin Netanyahu, a signé les accords de Wye River et a pris des engagements vis-à-vis de ses alliés, les États-Unis, mais il ne les a jamais honorés. Ce n'est pas nous qui le disons. Demandez au secrétaire d'État américain, à l'Union européenne, au Quartet, au sénateur Mitchell, à tous les responsables des négociations ce qu'ils en pensent !

On demande toujours aux Palestiniens de patienter, d'attendre. Nous aurions dû, madame la sénatrice, célébrer l'indépendance de la Palestine en 1999. En 1979, on nous a dit qu'il ne fallait pas réclamer l'indépendance, qu'il fallait attendre. Nous sommes allés à Camp David, à Wye River. Rien n'a jamais avancé. La colonisation a complètement détruit la solution des deux États.

J'ai vécu en Afrique du Sud, où j'ai suivi les négociations entre le Congrès national africain et le parti de la minorité blanche, chacun cherchant à aider l'autre à avancer vers une solution. Ce pays comptait alors des chefs d'État, des personnalités politiques du calibre de M. Rabin. Malheureusement, pour notre part, nous sommes toujours à la recherche d'un Frederik De Klerk au sein de l'actuelle direction israélienne.

J'ai travaillé avec le président Arafat pendant quarante ans en tant que conseiller. Chaque fois que nous arrivions à une solution, après avoir discuté de tous les sujets – Jérusalem, les frontières, les réfugiés, la sécurité –, les dirigeants israéliens trouvaient un prétexte pour la rejeter.

Excusez-moi de le dire, mais, par moments, les Israéliens sont des manipulateurs et des menteurs. Ils ont ainsi dit qu'ils avaient offert 98 % de la Cisjordanie aux Palestiniens, mais qu'Arafat avait refusé. Deux ans plus tard, les Américains ont avoué que les Israéliens n'avaient jamais fait une telle proposition. Les dirigeants israéliens eux-mêmes l'ont avoué. Lorsque j'étais ambassadeur en Afrique du Sud, on a demandé au président Mandela d'appeler les délégations palestinienne et israélienne, avec l'assistance des Américains : les Israéliens ont avoué qu'ils n'avaient rien proposé. C'était du bluff ! C'est non pas la volonté des Palestiniens qui manque, mais celle des Israéliens. Il manque un De Klerk en Israël, des dirigeants ayant le courage de prendre des décisions.

Le drame des Israéliens est peut-être que les Palestiniens ont, eux, un dirigeant qui travaille pour la paix. C'est Mahmoud Abbas qui a signé les accords d'Oslo. Nous avons

beaucoup travaillé pour convaincre notre peuple que cette concession historique était nécessaire et qu'il fallait accepter des conditions pourtant difficilement acceptables.

Lors de la réunion entre le Hamas et toutes les organisations palestiniennes qui s'est tenue à Moscou, nous avons adopté un accord prévoyant la formation d'un gouvernement national sur la base du programme politique de l'OLP. Cela signifie le respect par tous, y compris par le Hamas et le Jihad islamique, des engagements internationaux de l'OLP. Nous remercions le dirigeant russe de son initiative, laquelle nous a permis de parvenir à un accord. Nous profitons des bonnes relations entre la Russie, l'Iran et la Turquie, qui ont la mainmise sur le Hamas et sur d'autres organisations en dehors de l'OLP. Le gouvernement national sera chargé au cours des trois prochains mois d'organiser des élections.

S'il n'y a pas eu d'élections depuis 2006, c'est non pas parce que nous ne voulons pas en organiser, mais parce que Gaza est assiégé depuis dix ans. À cela s'ajoute la division entre les Palestiniens de Gaza et ceux de Cisjordanie. N'oublions pas que les Palestiniens sont tous sous occupation, à Gaza, en Cisjordanie, à Jérusalem-Est. La Palestine devrait-elle être le seul pays au monde à devoir organiser des élections sous occupation ? Non !

Nous voulons des élections, et nous travaillons pour une société démocratique. Nous organisons ainsi des élections dans nos universités. Il arrive même que le Hamas les gagne en Cisjordanie et le Fatah à Gaza. Nous sommes fiers de notre expérience démocratique au sein de l'OLP. Malgré les situations volcaniques au Moyen-Orient, nous avons su préserver le dynamisme démocratique au sein de la société palestinienne.

Cela étant dit, malgré tous les courants politiques religieux qui secouent la région, la société palestinienne ne veut pas de Daech.

En réponse à ce que vous a dit ma collègue, l'ambassadrice d'Israël, je rappelle que nous avons toujours respecté nos engagements et pris nos responsabilités. Nous avons ainsi appliqué tous les accords que nous avons signés, y compris ceux qui concernent la coopération en matière de sécurité. Sans la coopération de l'Autorité palestinienne en matière de sécurité, la situation sera très mauvaise.

Nous alertons les Israéliens : notre patience a des limites. Quarante ans de négociations, c'est suffisant. Il faut trouver une solution. Notre peuple n'est pas prêt à engager cinquante ans de nouvelles négociations, comme l'espérait Yitzhak Shamir lorsque le président Bush l'a obligé à se rendre à Madrid, et à être des esclaves de sa terre.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que nous offre Israël, c'est un apartheid et quelques bantoustans. Les Israéliens veulent en effet annexer 60 % de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et faire de Hébron, de Bethléem, de Ramallah des petits Bantoustan pour les Palestiniens. Israël se développe dans un système d'apartheid : il y a des routes pour les Palestiniens, d'autres pour les Israéliens, exactement comme en Afrique du Sud !

Sans pression sur Israël, le gouvernement israélien ne reculera pas. Malheureusement, la société israélienne, je le répète, est kidnappée par une poignée de colons. C'est pour cela que nous effectuons un travail considérable au sein de la société israélienne. Si 1 200 signataires israéliens, issus des forces démocratiques, amis de la paix, ont adressé une pétition à la conférence de Paris, c'est pour tenter de sauver la solution des deux États. Ils voulaient que la France et la conférence de Paris envoient un message à la société israélienne.

C'est la raison pour laquelle nous avons soutenu cette conférence : nous nous félicitons que l'un de ses objectifs soit de faire travailler les deux sociétés civiles afin de parvenir à un changement. Les forces de paix en Israël se réduisent de plus en plus en raison de la mainmise de l'extrême droite. Il n'y a pas de différence entre les colons et Daech. Ils se livrent aux mêmes pratiques, chacun à leur façon.

Le transfert de l'ambassade des États-Unis de Tel Aviv à Jérusalem-Est mettrait fin à la solution des deux États. Ce serait reconnaître l'annexion de la Cisjordanie par Israël. Or notre accord de 1988 avec les États-Unis repose sur la résolution 242 des Nations unies, qui prévoit que les terres ne peuvent pas être prises de force. Les territoires palestiniens sont des terres occupées depuis 1967. Toutes les résolutions des Nations unies le disent.

Modifier cette équation, c'est tout changer. Nous sommes prêts non seulement à revenir sur la reconnaissance de l'État d'Israël, mais également à réviser tous les accords. Si la communauté internationale demande aux Palestiniens de respecter les accords qu'elle a signés, elle doit le demander également aux États-Unis. En transférant l'ambassade, M. Trump ne prendrait pas simplement une mesure à titre individuel pour faire plaisir à tel ou tel, il remettrait en cause tout un processus de paix, auquel le monde entier a travaillé. N'oublions pas que le général de Gaulle, le président Mitterrand, le président Chirac, tous les dirigeants français, allemands, suédois, ainsi que la communauté juive aux États-Unis ont tous œuvré pour faire accepter la solution des deux États. Cette solution n'est pas un cadeau, elle est le fruit d'un travail considérable de la communauté internationale. Un amateur qui se pique d'être président ne peut pas ainsi balayer l'histoire d'un peuple. Cela fait cinquante ans que nous luttons pour recouvrir notre indépendance.

Je sais bien que les extrémistes en Israël et l'extrême droite aux États-Unis poussent à la violence. Pour notre part, nous n'allons pas vers la violence, nous allons vers le droit. Notre combat est un combat du droit contre la force. Nous avons la force du droit.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, monsieur l'ambassadeur.

On sent bien que vos convictions sont profondes et qu'elles sont le fruit de l'histoire à laquelle vous avez participé. On voit bien aussi qu'il y a des volontés de paix de part et d'autre. Cela étant dit, les tensions rendent le dialogue nécessaire.

On peut comprendre et respecter les positions des uns et des autres, mais certains propos nous paraissent difficilement explicables. Vous dites ainsi que Daech et les colons, c'est la même chose. Or, selon nous, ce ne l'est pas.

Il est évidemment essentiel d'analyser l'attitude de l'adversaire. Nous qui sommes engagés dans un processus de paix, nous partageons vos inquiétudes sur l'attitude du président Trump, car beaucoup de choses pourraient être remises en cause.

Selon un proverbe chinois, celui qui est imprévisible peut être un ennemi. Nous avons donc besoin de prévisibilité. Il est important que les positions des uns et des autres soient claires. À cet égard, nous vous remercions d'avoir contribué à éclairer notre commission sur le message palestinien. Nous poursuivrons ce dialogue.

La réunion est close à 13h10.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 17 janvier 2017

- Présidence de Mme Colette Giudicelli, vice-présidente -

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond

La réunion est ouverte à 13 h 40.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 9 B (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 194 vise à rétablir l'article 9 B, dont nous avions souhaité la suppression. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 194.

Article 9 D (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Les amendements n°s 64 et 174 en discussion commune visent à rétablir l'article 9 D. Avis défavorable, pour la même raison.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 64 et 174.

Article additionnel après l'article 9 D

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 65 vise à apporter une précision sur l'application des conventions nationales dans les territoires ultramarins. Cet amendement est déjà satisfait par l'article 26 de la loi Travail. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.

Article additionnel après l'article 9

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 172 vise à aligner les conditions d'attribution des aides au logement dans les départements d'outre-mer. Je vous propose de solliciter l'avis du Gouvernement sur cet amendement et savoir sur quels points pourraient porter les harmonisations.

La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 172.

Article 9 bis (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 86 vise à rétablir l'article 9 bis, qui a été supprimé. Cet article prévoyait la suppression de la condition

de versement préalable des cotisations pour le bénéfice des prestations familiales par les travailleurs indépendants dans les outre-mer. Avis défavorable.

M. Yves Daudigny. – Nous ne suivrons pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 86.

Article additionnel après l'article 10

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 196 concerne l'application des règles de bioéthique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Avis de sagesse.

Mme Karine Claireaux. – Les membres du groupe socialiste voteront cet amendement, dont ils sont signataires.

La commission convient de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 196.

Article additionnel après l'article 10 bis

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 66 tend à indexer les cotisations d'assurance vieillesse dues par les exploitants agricoles dans les collectivités d'outre-mer sur leurs revenus et non plus sur la surface réelle pondérée de leur exploitation. Avis défavorable en raison de l'absence d'étude d'impact. En outre, pour prétendre à une retraite, il faut avoir cotisé.

Mme Karine Claireaux. – Nous nous abstenons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

Article additionnel après l'article 10 quater

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 138 vise à prévoir qu'un avis peut être demandé à l'agence régionale de santé pour la détermination par l'État des coefficients géographiques s'appliquant aux tarifs nationaux, aux forfaits annuels et à la dotation complémentaire des établissements de santé implantés dans certaines zones. Je vous propose de solliciter l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 138.

Article 10 quinques (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 198 vise à rétablir l'article 10 *quinquies*, qui prévoyait que la stratégie nationale de santé ultramarine doit comprendre un volet relatif à l'organisation, à la performance et à la qualité des établissements de santé. Avis défavorable, cette disposition étant satisfait par la déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de santé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198.

Article 10 sexies (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 199 vise à rétablir l'article 10 *sexies*. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 199.

Article 10 nonies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 145 vise à rétablir un article introduit à l'Assemblée nationale relevant le seuil de recouvrement sur succession de l'allocation de solidarité pour personnes âgées dans les collectivités d'outre-mer, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, et supprimé sur proposition de la commission des affaires sociales du Sénat. Avis défavorable.

Mme Karine Claireaux. – Nous sommes favorables à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 145.

Article 10 undecies A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n°s 167 et 201 visent à supprimer l'article 10 *undecies A*, qui prévoit d'augmenter progressivement la cotisation de sécurité sociale sur les alcools produits localement dans les DOM, qui bénéficient d'une fiscalité dérogatoire.

À titre personnel, je suis favorable à une telle augmentation. Dans tous les cas, cet article aura un effet positif : si l'augmentation des cotisations ne conduit pas les consommateurs à modifier leurs habitudes de consommation, la Caisse d'assurance maladie verra ses recettes augmenter et pourra mettre en œuvre des dispositifs de prévention ; si au contraire elle les en dissuade, elle fera reculer la consommation nocive d'alcool. Je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

Mme Catherine Procaccia. – Un rapport de notre commission a démontré que les taxes comportementales n'avaient aucun effet sur la santé. Je voterai donc les amendements n°s 167 et 201.

M. René-Paul Savary. – Il faut prendre en compte le problème de façon globale : soit il est d'ordre financier, soit il est d'ordre sanitaire. Le texte n'étant pas de nature sanitaire, nous n'examinons pas le problème dans son entièreté. Avant de prévoir une telle augmentation, il faut en évaluer les avantages et les inconvénients. Je soutiens donc ces amendements.

La commission émet un avis favorable aux amendements de suppression n°s 167 et 201 et se déclare par conséquent défavorable à l'amendement de coordination n° 213.

Articles additionnels après l'article 10 undecies (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 153 vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour rapprocher le droit de la sécurité sociale applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon de la législation applicable dans l'Hexagone et les autres départements d'outre-mer.

L'article 233 de la loi de modernisation de notre système de santé comportait déjà une telle habilitation, dont le champ était toutefois moins large. L'ordonnance n'ayant pu être rédigée dans les délais, le Gouvernement demande une nouvelle habilitation, sans toutefois abroger la première. J'y suis favorable sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 234, qui vise à abroger la première habilitation, afin de ne pas conserver une disposition caduque dans la loi. Nous insistons sur le fait qu'il faut calibrer avec soin les délais nécessaires à l'élaboration des ordonnances.

La commission adopte le sous-amendement n° 234 et émet un avis favorable à l'amendement n° 153 sous réserve de l'adoption du sous-amendement.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 195 vise à rendre le régime micro-social applicable à Mayotte. Avis défavorable. Cette mesure semble difficilement applicable à la date de la promulgation de la loi.

M. Yves Daudigny. – Nous ne vous suivrons pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 195.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 203 a pour objet d'accorder un délai de trois ans aux entreprises situées dans les collectivités ultramarines pour mettre en place la carte d'identification professionnelle des salariés du BTP. Avis défavorable. Il importe de lutter contre le travail illégal.

M. Yves Daudigny. – Nous ne vous suivrons pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 202 a déjà été rejeté par la commission la semaine dernière. Il prévoit d'étendre à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy le bénéfice d'un fonds d'appui aux politiques d'insertion, dont nous constatons que les ressources ne sont pas garanties de manière pérenne. Avis défavorable.

Mme Catherine Procaccia. – A quoi cela bon étendre le bénéfice d'un fonds appelé à disparaître ?

M. René-Paul Savary. – On le voit, l'État se mêle des actions d'insertion alors qu'elles relèvent des départements. C'est ne pas reconnaître le savoir-faire et le travail des départements, mobilisés sur cette question. J'ajoute que ce fonds de compensation, doté de 50 millions d'euros, est loin d'être à la hauteur des enjeux. Je suis donc doublement défavorable à cet amendement.

M. Gérard Roche. – Ce sujet est compliqué. On propose aux collectivités d'outre-mer à statut particulier de jouer, s'agissant du RSA, le même rôle que le département. On m'objectera qu'il s'agit de donner aux citoyens de Saint-Pierre-et-Miquelon des chances égales aux citoyens des départements français. Cela étant, je reste gêné car on se demande si on fait du néocolonialisme ou de l'intégration des territoires !

Mme Catherine Procaccia. – Et encore une fois, ce fonds est appelé à disparaître !

M. René-Paul Savary. – L'extinction de ce fonds est programmée tous les ans ! Ces 50 millions d'euros sont votés annuellement. On prévoit la même somme, mais on élargit l'assiette.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Effectivement, il faudra répartir la même enveloppe entre des bénéficiaires plus nombreux. Le financement du fonds est prélevé sur les réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui ont tendance à diminuer et vont finir par s'épuiser.

M. René-Paul Savary. – C'est une question de principe : soit on fait confiance aux départements, soit on ne leur fait pas confiance. L'extension de ce fonds n'est pas la bonne solution. Il faut revoir ce dispositif.

M. Yves Daudigny. – Je partage pleinement le point de vue de mon collègue Gérard Roche.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 202.

Article 13 A (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n°s 79 et 102 visent à rétablir l'article 13 A, qui prévoyait une sensibilisation aux questions nutritionnelles dans les établissements scolaires d'outre-mer. Avis défavorable car cet amendement est satisfait dans le code de l'éducation.

Mme Catherine Procaccia. – Pourquoi une telle disposition ne s'appliquerait-elle pas dans les collectivités d'outre-mer ?

M. Yves Daudigny. – Je rappelle que la consommation de sucre est plus importante outre-mer que dans l'Hexagone.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 79 et 102.

Article 13 quater (supprimé)

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 205 vise à rétablir l'article 13 *quater*. Cet amendement porte sur les contrats de professionnalisation outre-mer et prévoit notamment le raccourcissement de leur durée lorsque leurs bénéficiaires suivent une préparation opérationnelle à l'emploi.

La formation professionnelle passerait d'une durée minimale d'un an à neuf mois. On peut s'interroger sur la qualité de la professionnalisation dans ces conditions, qui vont à l'encontre du principe de l'apprentissage : la formation théorique aurait lieu en métropole durant trois mois, la formation pratique serait raccourcie et se déroulerait ensuite dans les territoires d'origine des ultra-marins.

M. Yves Daudigny. – Nous ne vous suivrons pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205.

Article 30 sexies

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 154.

Article additionnel après l'article 45

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 73 rectifié vise à prévoir le remboursement par les entreprises ultramarines cessant leur activité des aides à l'embauche perçues lorsqu'elles sont en bonne situation financière. Avis défavorable.

Qu'est-ce qu'une situation financière saine ? Quelles sont les aides à l'embauche concernées ?

Mme Catherine Procaccia. – Pourquoi cette mesure ne s'appliquerait qu'à l'outre-mer et non à l'ensemble de la France ? Si tel était le cas, elle serait annulée par le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Marc Gabouty. – Même si l'intention peut se justifier, cette disposition n'a pas sa place dans ce texte. Elle doit figurer dans un projet de loi de finances et non dans un texte spécifique à l'outre-mer.

Mme Karine Claireaux. – C'est une loi spécifique à l'outre-mer, elle n'a pas vocation à être étendue au territoire hexagonal.

Mme Évelyne Yonnet. – C'est effectivement un texte spécifique à l'outre-mer. Ceci explique cela !

M. Yves Daudigny. – Je précise que les aides à la création d'emplois ne sont pas les mêmes outre-mer que sur le territoire hexagonal – on l'a vu lors de l'examen de la loi Travail –, ce qui justifie la disposition proposée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73 rectifié.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 9 B Prise en compte des outre-mer dans les travaux du Conseil d'orientation des retraites et du comité de suivi des retraites			
Mme CLAIREAUX	194	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 9 D Représentativité territoriale des partenaires sociaux ultra-marins			
Mme HOARAU	64	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. ARNELL	174	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 9 D			
Mme HOARAU	65	Application outre-mer des accords collectifs nationaux	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 9			
M. ARNELL	172	Conditions d'attribution des aides au logement dans les outre-mer	Avis du Gouvernement
Article 9 bis Suppression de la condition de versement préalable des cotisations famille pour les travailleurs indépendants outre-mer			
Le Gouvernement	86	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 10			
Mme CLAIREAUX	196	Application des règles de bioéthique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	Sagesse
Article additionnel après l'article 10 bis			
Mme HOARAU	66	Indexation des cotisations d'assurance vieillesse des non salariés agricoles ultramarins	Défavorable
Article additionnel après l'article 10 quater			
M. KARAM	138	Modalités de fixation des coefficients géographiques s'appliquant dans certaines zones aux éléments de financement des établissements de santé	Avis du Gouvernement
Article 10 quinquies Intégration de la performance des établissements de santé ultramarins parmi les objectifs définis par la stratégie nationale de santé			
Mme CLAIREAUX	198	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 10 sexies Rôle du ministre de la santé dans le développement des protocoles de coopération outre-mer			
Mme CLAIREAUX	199	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 10 nonies Modification du seuil de recouvrement sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)			
M. PATIENT	145	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 10 undecies A Alignement progressif du tarif de la cotisation de sécurité sociale applicable dans les départements d'outre-mer et dans l'hexagone et affectation du surplus de recettes à la Caisse nationale d'assurance maladie			
M. ARNELL	167	Suppression de l'article	Favorable
M. S. LARCHER	201	Suppression de l'article	Favorable
Mme DESEYNE	213	Coordination	Défavorable
Article additionnel après l'article 10 undecies			
Le Gouvernement	153	Autorisation du Gouvernement à prendre une ordonnance pour rapprocher le droit de la sécurité sociale applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon des autres Dom	Favorable si rectifié
Mme DESEYNE rapporteur	Sous-amendement 234	Encadrement du champ de l'habilitation	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI	195	Application du régime micro-social à Mayotte	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme CLAIREAUX	203	Délai de trois ans pour la mise en place de la carte d'identification professionnelle des salariés du BTP dans les entreprises ultramarines	Défavorable
Mme CLAIREAUX	202	Extension à Saint-Pierre-et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy du bénéfice du fonds d'appui aux politiques d'insertion	Défavorable
Article 13 A Sensibilisation des élèves ultramarins du primaire sur les questions nutritionnelles			
Mme ARCHIMBAUD	79	Rétablissement de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	102	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 13 quater Raccourcissement expérimental de la durée du contrat de professionnalisation outre-mer			
Mme CLAIREAUX	205	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 30 sexies Prérogatives des agents compétents en matière de contrôles de santé publique de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française			
Mme DESEYNE	154	Rédactionnel	Favorable
Article additionnel après l'article 45			
Mme HOARAU	73 rect.	Remboursement des aides à l'embauche perçues par les entreprises ultramarines qui cessent leur activité en dépit d'une situation financière saine	Défavorable

La réunion est close à 14 heures.

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication

La réunion est ouverte à 10 h 35.

M. Alain Milon, président. – Les commissions effectuent chaque année, à la fin du printemps, un bilan de l'application des lois.

La conférence des présidents a souhaité cette année à la fois anticiper l'exercice, compte tenu de la suspension des séances à compter du mois de mars, et lui donner un caractère rétrospectif, puisque nous arrivons au terme de la législature.

Ainsi, les commissions sont invitées à centrer leurs commentaires sur les principaux textes qu'elles ont examinés depuis le début de la législature. Le président Claude Bérit-Debat effectuera, comme l'an passé, la synthèse des observations de chaque commission dans un rapport qui donnera lieu à un débat en séance publique avec le Gouvernement, le mardi 21 février.

Depuis juillet 2012, notre commission a examiné au fond une quarantaine de textes parvenus au terme de la procédure législative, soit un peu plus d'un sixième des lois

promulguées, et il nous reste encore quatre textes en navette dont l'adoption est prévue d'ici fin février.

Un examen d'ensemble montre que pour la quasi-totalité des textes promulgués entre 2012 et 2014, le taux d'application est de 100 % ou en est proche.

Parmi les lois de 2015 et 2016, plus récentes, certaines sont applicables à 100 % (droits des malades en fin de vie ; expérimentation sur le chômage de longue durée), d'autres à plus de 90 % (loi Rebsamen, loi sur la protection de l'enfant). L'essentiel des mesures en attente porte sur les textes les plus récents qui sont également ceux appelant le plus de mesures réglementaires d'application : loi de modernisation de notre système de santé, loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, loi « travail ».

Sur le premier des grands domaines de compétence de la commission, à savoir la sécurité sociale, j'aurai peu de commentaires à faire. Les lois de financement de la sécurité sociale font traditionnellement l'objet d'une application rapide. Je mentionnerai dans le rapport écrit quelques points sur lesquels des mesures réglementaires ont pris du retard. Quant au principal texte de la législature en matière de sécurité sociale – la loi du 20 janvier 2014 sur la réforme des retraites – elle est applicable à 97 %, la principale difficulté rencontrée ayant trait au compte personnel de prévention de la pénibilité qui a d'ailleurs été revu dans la loi Rebsamen.

Dans le domaine de la santé, seule la loi de modernisation de notre système de santé est en attente de mesures d'application. Un an après sa promulgation, son taux d'application n'est que de 64 %. Il faut dire qu'elle réclamait 176 mesures d'application, soit le nombre le plus élevé de tous les textes étudiés par la commission depuis cinq ans.

63 mesures réglementaires restent encore à prendre. Aucun des rapports prévus par le texte, au nombre de 12, n'a été remis au Parlement à ce stade.

S'agissant des dispositions relatives à la santé publique, la plupart des mesures-phares du texte trouvent aujourd'hui à s'appliquer.

On peut notamment relever le décret en Conseil d'État qui définit les types et caractéristiques des objets dont la vente et l'offre sont interdites aux mineurs parce qu'ils incitent directement à la consommation excessive d'alcool. Les termes utilisés par le décret sont conformes à ce qu'avait annoncé le Gouvernement.

S'agissant de l'étiquetage nutritionnel, le décret prévu est paru. Les conditions de mise en œuvre de cette mesure, qui font polémique, amènent cependant à douter du fait que les industriels joueront pleinement le jeu. Une expérimentation du dispositif en conditions réelles a débuté en septembre dernier, avec quatre types de logos différents. Son évaluation serait prévue dans le courant du mois de janvier. Selon le décret d'application, un cahier des charges sera ensuite élaboré. Nous serons donc attentifs au dispositif finalement retenu par le Gouvernement, qui nous permettra de savoir si le dispositif sera réellement appliqué et, surtout, de mesurer son efficacité.

Plusieurs autres mesures relevant de la santé publique demeurent inapplicables. Je n'en citerai que quelques-unes qui avaient fait l'objet de débats lors de l'examen parlementaire :

- l'interdiction de la mise à disposition en accès libre de boissons sucrées dans certains lieux ouverts au public, en particulier aux mineurs. L'application de cette disposition nécessite un arrêté ministériel fixant la liste des catégories de boissons concernées ;

- l'apposition, sur les photographies à usage commercial de mannequins, d'une mention indiquant qu'elles ont fait l'objet de retouches, faute de décret en Conseil d'État ;

- de même, en l'absence de l'arrêté prévu à cet effet, la disposition qui conditionne l'exercice de l'activité de mannequin à la délivrance d'un certificat médical, ne peut être appliquée.

En ce qui concerne plus spécifiquement la prévention du tabac, je rappelle que 14 articles de la loi sont consacrés à la lutte contre le tabagisme. Ils sont pour la plupart applicables. Il en va tout particulièrement ainsi de la disposition relative au paquet neutre, à la suite de la parution d'un décret dès mars 2016.

En revanche, faute de mesures d'application, deux articles restent inapplicables :

- l'article qui oblige les industriels du tabac à adresser chaque année au ministre chargé de la santé un rapport détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts. Cette mesure nécessite un décret en Conseil d'État. Le Sénat avait émis des doutes quant à l'applicabilité de ce dispositif en raison de sa forme - un rapport -, de sa complexité et du nombre et de la diversité des acteurs concernés. Il avait d'ailleurs proposé un dispositif plus simple qui aurait sans doute été plus facilement applicable.

- de plus, la commission des affaires sociales avait alerté sur les délais nécessaires à la mise en œuvre des mécanismes de traçabilité des produits du tabac qui nécessite l'adoption de textes par la Commission européenne. Elle avait indiqué que des mesures nationales ne pourraient intervenir dans cet intervalle. Dans ces conditions, il est tout à fait compréhensible que l'article qui prévoit le contrôle de la traçabilité par un tiers indépendant demeure inappliqué.

Un autre sujet qui avait beaucoup intéressé notre commission et fait l'objet de modifications importantes, notamment au Sénat, est le droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer. Le Parlement, à l'initiative du Sénat, avait souhaité aller plus loin que ne le prévoyait le texte initial, notamment en abaissant à 10 ans le délai au terme duquel un ancien malade doit avoir accès au crédit et à l'assurance dans les conditions du droit commun. Si, pour l'essentiel, la mise en œuvre de cette mesure repose sur les partenaires de la convention Aeras, on ne peut que regretter que le décret précisant les sanctions encourues par les assureurs qui enfreindraient le droit à l'oubli et celui précisant les conditions d'information des candidats à l'assurance n'aient toujours pas été publiés.

S'agissant du prélèvement d'organes sur personnes décédées, on se souvient des débats suscités par la modification relativement improvisée des règles relatives à l'expression du consentement. Pour rappel, les dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier précisent que l'inscription sur le registre national des refus est le moyen « principal » d'expression du refus,

précision dont la portée juridique semble relativement floue. Un décret du 11 août dernier est venu détailler les formes écrites par lesquelles chacun peut exprimer sa position sur le prélèvement d'organes, tout en laissant la possibilité à un proche du défunt de faire valoir une opposition exprimée par oral. Au final, le droit applicable ne change pas fondamentalement, si ce n'est que sa rédaction est devenue plus complexe. Au demeurant, dans la réalité, on ne saurait envisager qu'une équipe médicale refuse de prendre en compte la position des proches d'une personne décédée dans les cas où celle-ci n'aurait pas, de son vivant, clairement manifesté sa position.

En ce qui concerne les dispositions du texte relatives à l'assurance maladie et l'organisation des soins, deux sujets nous avaient particulièrement mobilisés.

La généralisation du tiers payant adopté contre l'avis du Sénat est applicable selon le calendrier prévu par la loi. Depuis le 1^{er} janvier, le recours aux tiers payant pour les personnes en ALD et les femmes enceintes est obligatoire et les praticiens de santé peuvent le proposer à tous leurs autres patients. Le tiers payant a vocation à devenir obligatoire pour tous les patients à compter du 1^{er} décembre 2017, soit après les échéances électorales à venir.

Je rappelle que suite à la décision du Conseil constitutionnel, l'obligation de tiers payant généralisé ne s'applique que pour les dépenses couvertes par l'assurance maladie.

Ceci entraîne en pratique une situation intenable pour les praticiens et les patients qui devront les uns exiger, les autres régler la part de la consultation non prise en charge par l'assurance maladie. En l'absence de solution concertée entre assureurs complémentaires et l'assurance maladie pour proposer des solutions simplement applicables par les professionnels de santé, on voit mal comment ceux-ci pourraient, dans leur majorité, accepter de s'engager pour le tiers payant intégral.

Le comité de pilotage du tiers payant, instauré pour une durée de trois ans par un décret d'avril 2016 et qui réunit des représentants des patients, des professionnels de santé, de l'assurance maladie et des assureurs complémentaires, pourrait être le lieu de concertation pour proposer de nouvelles solutions aux praticiens.

Le deuxième sujet majeur concernant l'organisation des soins porte sur les groupements hospitaliers de territoire (GHT). Le 5 juillet dernier, la ministre des affaires sociales et de la santé a officialisé la création de 135 GHT regroupant les 830 établissements publics hospitaliers.

Le Sénat était favorable aux GHT mais, ainsi qu'il l'avait inscrit dans la loi, il estimait nécessaire que le projet médical partagé, qui doit sous-tendre ces groupements, soit élaboré préalablement à la désignation des GHT par les ARS afin de garantir qu'ils répondent à la volonté des professionnels de terrain.

Or, un décret du 27 avril 2016, qui fixe notamment le contenu du projet médical, a limité aux seuls objectifs médicaux la part de ce projet devant être élaborée préalablement à la mise en place des GHT. L'essentiel de l'élaboration est en conséquence renvoyé à des dates ultérieures.

Nous pouvons regretter le caractère tardif de la publication du décret sur les GHT et le report de l'essentiel de l'élaboration du projet médical partagé. Ce report ne peut qu'affaiblir la possibilité pour les équipes d'adapter les GHT à leurs ambitions et renforce le

risque que ce soient les ambitions en termes de soins qui soient adaptées à l'existence des GHT.

Enfin, toujours sur la loi « santé », les textes nécessaires à la mise en place de l'action de groupe sont également parus. S'agissant de l'accès aux données de santé, deux décrets ont été publiés le 28 décembre dernier, qui détaillent les modalités de gouvernance du nouveau système national des données de santé (SNDS), définissent les accès permanents à cette base, et précisent les modalités d'instruction des d'accès à caractère ponctuel. Ces deux textes importants –qui suscitent au passage, semble-t-il, quelques mécontentements- doivent encore être complétés par deux arrêtés portant notamment sur les référentiels de sécurité à mettre en œuvre pour l'accès et le traitement de telles données.

Dans le domaine de l'action sociale, le texte principal de la législature est la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement (ASV).

Son taux d'application global est de 84 %, permettant d'approcher l'engagement du Gouvernement d'une application totale sous un délai d'un an à compter de sa promulgation. J'évoquerai néanmoins quelques difficultés liées à l'interprétation de certains de ses aspects tant législatifs que réglementaires.

La mise en place d'un régime unique d'autorisation pour les services d'aide à domicile (Saad) par le département, souhaité par le Sénat, lui donne une latitude accrue pour redéfinir l'offre territoriale, mais accroît sa charge administrative, en faisant relever de sa compétence les anciens services agréés. Je voudrais attirer l'attention sur trois risques identifiés sur le terrain dans l'application de ce nouveau régime.

- le premier consisterait pour le département à orienter les demandeurs vers les associations de services d'aide à domicile fonctionnant sur le mode « mandataire », qui en raison d'une gestion plus légère donnent lieu au versement de tarifs moins importants ; cela pourrait compromettre à terme la liberté de choix des personnes soignées.

- le deuxième concerne l'ouverture aux Saad des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom), faculté que la loi ASV a ouverte aux conseils départementaux. Encore une fois, il ne faudrait pas que l'argument légitime de la rationalisation de l'offre territoriale donne lieu à une éligibilité sélective aux Cpom de certains Saad, privilégiant les structures les plus importantes. Cet instrument juridique doit permettre de donner aux acteurs signataires une visibilité de gestion permise par la pluriannualité. Il n'a jamais été dans l'esprit du législateur d'en exclure les plus petites structures.

- le troisième risque est d'ordre plus structurel. Il s'agit de la question des disparités de tarification des Saad entre départements. Il n'appartenait pas à la loi ASV de s'attaquer à ce problème mais l'avènement du régime unique d'autorisation ne manquera pas de le mettre en exergue.

S'agissant de la réforme tarifaire des Ehpad, tous les décrets nécessaires ont été pris pour une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2017. Les mutations sont profondes : l'instauration d'un Cpom obligatoire et la mise en place d'une tarification à l'activité mettront nécessairement du temps à imprégner les habitudes des tarificateurs des établissements. J'attire néanmoins l'attention de la commission sur le rythme de révision du degré d'autonomie du résident d'Ehpad retenu par le Gouvernement, qui détermine in fine le tarif dépendance servi à l'établissement. Celui-ci ne sera évalué qu'à l'entrée du résident puis trois

mois après, ce qui peut paraître insuffisant. De plus, la déconnexion relative du tarif hébergement et de l'évolution des charges des Ehpad a déjà fait l'objet d'un recours contentieux que le Conseil d'État examinera en mars prochain.

Je souhaite enfin saluer la vigilance de nos deux rapporteurs Georges Labazée et Gérard Roche, qui ont tenu à ce que les crédits réservés par la CNSA à l'aide à l'investissement respectent bien le double usage voulu par le législateur : modernisation du bâti existant et création de nouvelles places. Le dernier conseil de la CNSA a pris acte de cette demande et s'est engagé à ce que l'esprit de la loi soit respecté.

Un dernier point doit retenir notre attention. La grande majorité des décrets d'application de la loi ASV restant à prendre concerne le partage d'informations entre acteurs de la prise en charge, que le législateur a souhaité faciliter, afin d'éviter à la personne ou à ses proches les démarches fastidieuses que supposent tout renouvellement de demande de soins ou de services. Le retard pris dans l'application de ces décrets serait dû aux difficultés rencontrées par certains services de l'État à adapter et à rendre compatibles des systèmes d'informations très élaborés. Nous devons néanmoins insister sur l'impératif de fluidité de l'information, essentielle à la qualité de vie des personnes âgées et de leurs aidants.

Je termine par les lois relatives au droit du travail, à l'emploi et à la formation, qui ont été nombreuses depuis cinq ans, avec une succession de textes importants sur les deux dernières sessions.

Le volet « travail » de la loi « Macron » du 6 août 2015 est totalement applicable. En effet, après plus de 15 mois d'attente, le décret du 23 novembre dernier a défini le barème indicatif d'indemnisation par les prud'hommes en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Au regard de l'attente forte des entreprises, il s'agit toutefois d'une demi-mesure, alors que le Sénat a souhaité à plusieurs reprises un barème impératif, seul à même d'offrir une réelle prévisibilité aux employeurs.

La loi relative au dialogue social et à l'emploi, dite loi « Rebsamen », du 17 août 2015 est applicable dans sa quasi intégralité. Nous nous prononcerons d'ailleurs bientôt sur la ratification d'une ordonnance prévue par son article 39 et qui transforme l'Afpa en établissement public à caractère industriel et commercial.

Toutefois, il faut souligner que l'on ignore toujours le périmètre précis des commissions paritaires régionales interprofessionnelles censées renforcer le dialogue social en faveur des salariés des TPE, faute de décret. De même, le décret relatif à la représentativité des syndicats représentant les agents de direction des organismes de protection sociale comme la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI), n'a toujours pas été pris alors que cette disposition est issue d'un amendement qui avait été défendu sur la très grande majorité des bancs du Sénat.

S'agissant de la loi « travail » du 8 août 2016, le Gouvernement s'était dès l'origine engagé à prendre la grande majorité des décrets avant la fin de l'année 2016. Près des trois-quarts des mesures d'application avaient été publiées au 1^{er} janvier dernier. Son objectif est de prendre les mesures restantes avant la fin du premier trimestre.

Il faut reconnaître que les mesures emblématiques de la loi ont été rapidement rendues applicables par le Gouvernement. Ainsi, les décrets d'application de la nouvelle architecture des règles relatives à la durée du travail et aux congés, qui fait primer la

négociation d'entreprise, ont tous été pris le 18 novembre. De même, ceux relatifs au compte personnel d'activité, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier dernier, sont parus en octobre et, pour le dernier, le 28 décembre. Cela n'atténue pas les réserves qu'avait formulées notre commission sur certains aspects de ce dispositif, en particulier le compte d'engagement citoyen.

Les deux dernières semaines de décembre ont vu la publication de trois décrets majeurs.

Le premier, du 20 décembre, définit les conditions dans lesquelles des syndicats peuvent exiger l'organisation d'un référendum d'entreprise pour valider un accord qui n'aurait pas été signé par des syndicats majoritaires. Il s'agit ici de surmonter les blocages de la négociation collective. On peut toutefois regretter que l'employeur ne puisse pas lui-même déclencher cette consultation, comme le Sénat l'avait proposé.

Le deuxième décret, du 27 décembre, met pour sa part en œuvre la réforme de la médecine du travail, qui remplace notamment la visite médicale obligatoire d'embauche par une visite d'information et de prévention et revoit la périodicité maximale des visites de contrôle. Le décret fixe cette périodicité à cinq ans pour la très grande majorité des salariés, quatre ans pour ceux faisant l'objet d'un suivi individuel renforcé et trois ans pour les travailleurs mineurs, les travailleurs de nuit et les travailleurs handicapés. Il redéfinit également les missions du médecin du travail, en confirmant son rôle en matière de prévention des risques professionnels et en lui confiant un rôle d'accompagnement en cas de réorganisation importante de l'entreprise.

Enfin, le troisième décret, publié le 28 décembre, définit les conditions de mise en œuvre des accords de préservation ou de développement de l'emploi, plus connus sous le nom d'accords de compétitivité. Il liste notamment les informations que l'employeur doit fournir aux salariés sur leurs droits d'accepter ou de refuser l'application de ces accords et il précise le contenu du parcours d'accompagnement personnalisé, qui est un dispositif spécifique dont bénéficient les salariés refusant l'application de ces accords et licenciés en conséquence.

Malgré cette activité réglementaire intense, plusieurs textes d'application importants restent en attente.

C'est le cas de celui fixant la composition de la commission chargée de refonder le code du travail. Elle n'est toujours pas installée alors qu'elle doit théoriquement rendre ses travaux avant début août 2018, dans dix-huit mois.

Alors que le Gouvernement a érigé la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs comme une priorité nationale, les dispositions adoptées à ce sujet dans la loi « travail » ne sont toujours pas applicables, comme la suspension d'activité d'un prestataire étranger en cas d'absence de déclaration préalable de détachement.

Par ailleurs, le décret relatif au repérage de l'amiante avant travaux n'a toujours pas été publié, alors qu'il constituait l'une des principales recommandations du comité de suivi sur l'amiante mis en place en 2014 par notre commission.

Voici mes chers collègues les principaux points saillants de ce bilan. Des informations plus détaillées figureront dans le rapport écrit à paraître mi-février.

Mme Laurence Cohen. – Pourriez-vous préciser en quoi le décret sur la mise en place des GHT ne retient pas la méthode qui avait été préconisée par le Sénat, dont vous avez rappelé qu'il était favorable aux GHT ?

Mme Corinne Imbert. – Aux trois risques liés à la mise en place du régime unique d'autorisation pour les services d'aide à domicile vous avez mentionnés, j'en ajouterai un quatrième : les recours déposés par les entreprises de services d'aide à la personne contre des décisions de refus d'autorisation prises par les présidents de conseils départementaux, avec pour argument le non-respect de la directive européenne sur les services.

M. Georges Labazée. – Je partage les observations du président sur l'application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement. Je précise à Mme Imbert que l'article 313-8 du code de l'action sociale et des familles donne aux présidents de conseils départementaux certaines garanties juridiques pour appuyer leurs décisions de refus d'autorisation au regard de la directive européenne. Je compte rappeler ce point dans le rapport que je prépare suite à la mission sur les services d'aide et d'accompagnement à domicile des personnes en perte d'autonomie que m'a confiée le Premier ministre.

M. Michel Forissier. – Monsieur le président, je partage vos appréciations sur les lois relatives au travail et à l'emploi, notamment sur la mise en œuvre du compte personnel d'activité que nous devrons suivre avec beaucoup d'attention. Nos observations répétées sur le compte personnel de prévention de la pénibilité n'ont pas été entendues et je m'inquiète des disparités prévisibles, selon les entreprises, quant à la manière dont seront traités les salariés au regard des critères de pénibilité.

M. Dominique Watrin. – Vous avez rappelé, monsieur le président, la disparité des tarifs d'aide à domicile. Je crois précisément qu'il était dans la vocation de la loi d'apporter des réponses à cette situation. Le Sénat l'avait souhaité en introduisant la notion de tarif national de référence et je déplore que la commission mixte paritaire ne l'ait pas retenu dans le texte final.

Votre remarque sur l'absence de parution du décret relatif au repérage de l'amiante m'amène à m'interroger sur la suite donné aux engagements que les gouvernements, quels qu'ils soient, prennent à l'occasion des débats parlementaires. Je comprends que le contrôle de l'application des lois obéit à un cadre bien défini, mais ne faudrait-il pas aussi assurer un suivi de ces engagements, même s'ils ne sont pas formellement transcrits dans la loi ?

M. Daniel Chasseing. – J'appuie vos remarques sur le droit à l'oubli pour les anciens malades. Il s'agit d'une mesure très attendue. Vous avez également raison de vous inquiéter de la périodicité retenue pour l'évaluation du degré de dépendance des résidents en Ehpad. S'en tenir à une nouvelle évaluation trois mois après l'entrée en établissement n'est pas suffisant. Une nouvelle évaluation serait nécessaire au bout d'un an ou de deux ans.

M. René-Paul Savary. – L'instauration d'un régime unique d'autorisation pour les services d'aide à domicile entraîne pour les départements une charge accrue qui doit néanmoins être acceptée, car cette réforme apporte une simplification bienvenue. La loi ASV a surtout imposé une réévaluation de l'ensemble des dossiers d'Apa à domicile, ce qui a conduit les départements à recruter des personnels supplémentaires. Par ailleurs, je ne suis pas choqué que les tarifs d'aide à domicile ne soient pas uniformes. Les coûts ne sont pas les

mêmes selon les territoires. Dès lors que la compétence est exercée par les départements, il faut leur laisser la liberté de déterminer leurs tarifs. C'est la logique de la décentralisation.

M. Yves Daudigny. – Je vous remercie, monsieur le président, pour ce travail de suivi des textes d'application, même si je ne partage pas certaines des appréciations que vous avez portées sur le contenu même des mesures prises.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pour ma part, je trouve ce rapport d'autant plus utile qu'il montre justement que certaines positions que nous avions exprimées lors de l'examen des textes s'avèrent justifiées au vu de certaines difficultés d'application. Je pense en particulier à celles que le président a mentionnées sur les dispositions concernant la lutte anti-tabac ou les services d'aide à domicile. Il s'agit maintenant de savoir quelle suite nous allons donner à ces observations, auprès du gouvernement actuel ou de son successeur.

Mme Catherine Génisson. – Il y a dans ce rapport une partie factuelle, objective, qui nous apporte des informations utiles. En revanche, notre groupe ne peut partager les appréciations plus politiques qui renvoient directement à nos débats lors de l'examen des textes.

Mme Isabelle Debré. – S'agissant du droit à l'oubli, sait-on pourquoi les décrets relatifs aux sanctions et à l'information des demandeurs n'ont pas été pris ?

M. Alain Milon, président. – Je n'ai pas d'élément sur ce point. Plus globalement, je vous précise que l'ensemble de vos remarques seront publiées dans le rapport.

S'agissant de la question de Mme Cohen, le décret prévoit que seuls certains aspects du projet médical devront être définis préalablement à la mise en place du GHT. Tout ce qui relève de l'organisation des soins est notamment renvoyé postérieurement à la création des groupements.

Proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse – Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

La commission désigne en tant que membres titulaires : MM. Alain Milon, Mmes Stéphanie Riocreux, Catherine Deroche, Corinne Imbert, M. Michel Mercier, Mmes Patricia Schillinger, Laurence Cohen et en tant que membres suppléants : M. René-Paul Savary, Mmes Chantal Deseyne, Pascale Gruny, Corinne Féret, Catherine Génisson, Françoise Gatel et M. Michel Amiel.

Nomination d'un rapporteur

Enfin, la commission nomme M. Michel Forissier en qualité de rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes (AN, n° 4357, XIII^e législature).

Question diverse

M. Alain Milon, président. – Nous avons voté la semaine dernière sur la proposition de renouvellement de Mme Agnès Buzyn à la présidence de la Haute Autorité de santé et différé le dépouillement jusqu'à son audition par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Initialement envisagée ce matin, cette audition n'aura lieu que cet après-midi. Je vous propose donc de suspendre notre réunion et de reporter le dépouillement à 17 h 30.

La réunion est suspendue à 11 h 30.

Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Agnès Buzyn à la présidence de la Haute Autorité de santé

La réunion est reprise à 17 h 40.

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

Il est procédé au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Agnès Buzyn à la présidence de la Haute Autorité de santé.

Le résultat est le suivant :

Nombre de votants : 33

Bulletins blancs : 4

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 29

Avis favorable: 28

Avis défavorable : 1

La réunion est close à 17 h 55.

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

Mardi 17 janvier 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond

La commission examine les amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 288 (2016-2017), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017) relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons les amendements de séance au texte du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer tel qu'établi par la commission des lois. Nous nous prononçons sur les amendements portant sur les articles dont l'examen nous a été délégué au fond, ainsi que sur les amendements portant articles additionnels délégués.

Article 13 C

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – L'amendement n° 87 du Gouvernement revient sur les modifications apportées par notre commission à l'article 13 C. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.

Article 13 E

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – L'amendement n° 121 supprime l'habilitation prévue par l'article 13 E, que nous avions souhaité conserver. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 121.

Après l'article 13

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – Si je comprends les intentions de l'auteur de l'amendement n° 135, la détermination du contenu des manuels scolaires ou des modalités de représentation des cartes ne relève assurément pas du domaine de la loi ; j'invite la commission à proposer à la commission des lois de soulever l'irrecevabilité de cet amendement au titre de l'article 41 de la Constitution. À défaut, avis défavorable.

La commission propose à la commission des lois de soulever l'irrecevabilité de l'amendement n° 135 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – Les amendements n° 170 et 171 visent à imposer la communication, par le chef d'établissement privé sous contrat, du nombre d'élèves susceptibles d'intégrer un établissement public l'année suivante, afin de faciliter l'organisation des rentrées scolaires sur l'ensemble du territoire national ou, pour l'amendement n° 171, dans la collectivité territoriale de Saint-Martin. Ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec l'objet du texte. Pour ces raisons, je vous invite à proposer à la commission des lois de les déclarer irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution. À défaut, avis défavorable.

La commission propose à la commission des lois de prononcer l'irrecevabilité des amendements n° 170 et 171 au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – L'amendement n° 164 institue un conseil territorial de l'éducation nationale à Saint-Martin. Je propose à la commission de solliciter l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 164.

Article 13 bis (supprimé)

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – L'amendement n° 163 rétablit l'article 13 bis que notre commission avait supprimé, tout en limitant l'extension de l'obligation d'instruction aux seuls enfants âgés de trois à six ans. Avis défavorable, nous en débattrons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 163.

Article 21

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – L'amendement n° 206 revient, par coordination et par souci de cohérence, sur la suppression des 1° et 2° du présent article que nous avions effectuée. Avis défavorable.

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

Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En complément de notre débat annuel de juin, la conférence des présidents a décidé d'organiser cette année, avant l'interruption des travaux fin février, un bilan quinquennal de l'application des lois. Sous la conduite du président Bérit-Débat, chargé de ce dossier au sein du bureau, chaque président de commission présentera à cette occasion le bilan de quelques lois emblématiques du quinquennat qui s'achève.

À l'évidence, pour notre commission, trois lois se distinguent particulièrement : celle sur la refondation de l'école de la République, celle relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Les deux premières ont été promulguées en juillet 2013, la dernière en juillet 2016. Le bilan qu'on peut aujourd'hui en dresser est donc par construction très différent : sur le plan quantitatif, c'est-à-dire le nombre de dispositions applicables et le nombre de mesures d'application qui restent à prendre, les deux premières sont pratiquement intégralement

appliquées, alors que la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine n'en est qu'à ses débuts. Trois ans et demi après leur promulgation, le bilan de la loi sur la refondation de l'école et de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche peut donc être plus qualitatif.

Je commence par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Elle constitue la traduction législative de la « priorité du quinquennat », en faveur de la jeunesse, annoncée par le Président de la République.

L'ensemble des mesures réglementaires d'application de cette loi ont été prises, les dernières l'étant au cours de la session 2015-2016. Sur le plan strictement juridique, la loi du 8 juillet 2013 est donc totalement appliquée.

Parmi les rapports prévus par la loi, seul celui évaluant l'expérimentation du « dernier mot aux familles » en matière d'orientation en classe de troisième est en attente de publication.

Une particularité de la loi du 8 juillet 2013 est d'avoir prévu, par son article 88, un comité de suivi de son application, composé de douze membres dont huit parlementaires et présidé par notre collègue député Yves Durand, qui fut le rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale.

Or, comme l'a rappelé devant notre commission M. Durand, l'évaluation de l'application de la loi ne saurait se limiter à la publication des textes réglementaires qu'elle prévoit. Cela est d'autant plus vrai que, s'agissant d'une loi de programmation, au surplus dans un domaine où, en application de l'article 34 de la Constitution, la loi se borne à en déterminer les principes fondamentaux, une grande partie des mesures de la loi, dont certaines sont des mesures principales, à l'instar de la création de 60 000 postes ou de la réforme du collège, sont prévues par le rapport annexé, dénué de valeur juridique, et relèvent du pouvoir réglementaire.

Là encore, la quasi-totalité des mesures prévues par le rapport annexé par le Gouvernement ont été réalisées, du moins formellement. Il en va ainsi de la création de 60 000 postes dans l'enseignement scolaire, supérieur et agricole. Sur le plan strictement budgétaire, le projet de loi de finances 2017 prévoit ainsi la création de 11 662 postes qui, ajoutés aux 42 338 créés depuis 2012, aboutissent aux 54 000 postes prévus en faveur de l'enseignement scolaire. Cela ne signifie pourtant pas que ces postes seront réellement créés : la Cour des comptes relevait que « sur les 31 627 postes créés entre 2012 et 2015, 27 668 ont été effectivement pourvus » ; en effet, la politique de création de postes se heurte à des difficultés de recrutement, mises en évidence par notre collègue Jean-Claude Carle dans son avis budgétaire consacré aux crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2017.

Sous un angle qualitatif, le comité de suivi de la loi de refondation, dans son premier rapport annuel remis fin 2015, dressait un bilan mitigé de l'application de la loi : « le comité de suivi ne peut qu'être frappé par l'insuffisance de l'appropriation de la cohérence de la loi par les enseignants, par l'affadissement et la parcellisation de son application ». S'agissant de la priorité donnée à l'enseignement primaire et à l'acquisition des fondamentaux, mesure phare de la loi du 8 juillet 2013, le comité de suivi relevait que sa mise en place était « inégale et diluée », du fait d'« un séquençage des mesures contestables [et] une mise en application reportée », aboutissant à « des attentes globalement déçues ».

Il en va de même de la formation initiale et continue des enseignants. Les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) ont été mises en place dans des délais relativement courts et ont fait l'objet d'un important travail de suivi de la part de notre commission, en particulier de nos collègues Jacques-Bernard Magner et Colette Mélot. Dans son rapport, le comité de suivi observait que cette « mise en œuvre s'avère difficile, rencontre des résistances et se heurte à des pratiques ancrées anciennes et à des configurations structurelles aux logiques concurrentes ». Le caractère professionnalisant de la formation initiale, à laquelle notre commission était très attachée et qui participe de la professionnalisation du métier d'enseignant, n'est pas réalisé. Enfin, s'agissant de la formation continue des enseignants, celle-ci demeure insuffisante, en ce qu'elle ne correspond pas à une logique de développement professionnel et qu'elle contribue peu au déroulement de la carrière. Tout cela conduisait le comité de suivi à s'interroger : sa mise en œuvre n'est-elle pas restée au milieu du gué ?

Comme vous le voyez à travers ces exemples, mes chers collègues, notre commission est attachée à ce que le suivi de l'application de la loi ne se limite pas au seul suivi de la publication des décrets d'application : de ce seul point de vue, la loi du 8 juillet 2013 est entièrement appliquée. La prochaine étape est certainement l'évaluation de la loi et des mesures qu'elle contient au regard des objectifs qu'elle s'était fixés ; s'il est trop tôt pour juger de l'évolution générale du niveau des élèves, dont l'amélioration est le premier objectif de la refondation de l'école, notre commission a formé avec la commission des finances un groupe de travail chargé de mener un premier travail d'évaluation globale de la réforme des rythmes scolaires, qui devrait rendre son rapport à l'été prochain. La poursuite de l'amélioration et du bien-être des élèves reste un enjeu fondamental.

La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a été promulguée deux semaines après la loi de refondation de l'école. Comportant 129 articles, elle s'articulait aussi autour de quatre grands objectifs.

Le premier était consacré à la réussite ; il s'agissait « d'offrir de meilleures chances de réussite à tous les étudiants, améliorer la pertinence de leur orientation et leur insertion professionnelle, pour atteindre 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur ».

Sur la première partie de cet objectif, la réussite étudiante, je reprendrai le constat dressé par notre rapporteur – Jean-Léonce Dupont – dans son rapport sur la réforme du système licence-master-doctorat (LMD) : le nouveau cadre national de formation licence, paru en décembre 2013, n'a pas permis d'améliorer la situation et l'échec en licence reste une cruelle réalité pour près des deux tiers des étudiants inscrits dans ce cycle, sans amélioration significative.

En revanche, la loi a porté ses fruits sur plusieurs points, notamment la mise en place de France université numérique (FUN), plateforme sur laquelle 262 MOOCs sont ouverts à ce jour. De même, même si ce changement parfois fait dans la douleur, tous les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ont été transformés en ÉSPÉ, installées au sein de l'université. Troisième élément positif, les expérimentations permises par la loi ont été menées à bien, notamment celle de la première année commune aux études de santé (PACES) ou des études paramédicales. Un rapport d'évaluation devra être adressé au Parlement au cours de l'année 2018. Dernier point concernant la réussite étudiante, le plan national de vie étudiante, mesure qui ne relevait pas de la loi mais s'inscrivait dans son cadre, a été annoncé le 1^{er} octobre 2015.

En matière d'orientation, l'ensemble des dispositifs innovants prévus par la loi ont été mis en place : accès prioritaire des bacheliers professionnels en STS, accès prioritaire des bacheliers technologiques en IUT, droit d'accès pour 10 % des meilleurs élèves de chaque lycée aux filières sélectives de l'enseignement supérieur et décloisonnement entre lycées et universités. Elles ont été complétées par des mesures extra-législatives : amélioration lente mais continue d'admission post bac (APB), développement des passerelles entre filières, création du parcours avenir de découverte des formations et des métiers et simplification de l'offre de formation.

Malgré son ampleur, l'ensemble de ces mesures n'a pas porté tous les fruits attendus et l'orientation reste un mécanisme « couperet » fonctionnant largement sur l'échec et l'éviction, comme l'a montré le rapport fait au nom de notre commission par Guy-Dominique Kennel.

Le deuxième objectif de la loi était de « donner un nouvel élan et une meilleure visibilité à notre recherche ». Certaines mesures ont été appréciées par la communauté scientifique, telles que l'élaboration de la stratégie nationale de la recherche ou la transformation de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur en Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. En revanche, la création d'un conseil stratégique de la recherche n'a pas donné les résultats escomptés et la diminution drastique des moyens accordés à l'Agence nationale de la recherche (ANR) a ravivé les tensions au sein de la communauté scientifique. Au sein de cette communauté, le fait que le conseil stratégique n'ait jamais été présidé par le Premier ministre, ni même par le ministre chargé de la recherche, et qu'il n'ait jamais fait l'objet de commande de la part du Gouvernement pour enrichir sa réflexion sur la recherche ou préparer une de ses décisions programmées, constitue un signe indéniable d'une certaine désaffection du Gouvernement dans son rôle de stratège en matière d'orientation et de programmation de la recherche. Cet état de fait entraîne des tensions entre les différents acteurs de la recherche. L'ANR se voit mise en cause par sa répartition, jugée peu transparente, des budgets entre les différents comités d'évaluation scientifique. Plus généralement, c'est la réduction importante de la dotation de l'ANR entre 2012 et 2016 (- 24%) qui nuit à son efficacité. Comme nous l'avions d'ailleurs mentionné lors de l'examen du dernier budget au sein de notre commission, les taux de sélection très élevés des appels à projets ont engendré de nouvelles frustrations au sein de la communauté scientifique et ont semé le doute sur la volonté réelle du Gouvernement de soutenir ce secteur. Le Gouvernement a d'ailleurs pris conscience de cette difficulté et a « corrigé le tir » dans le dernier budget.

Le troisième objectif visait à « renforcer la coopération entre tous les acteurs et réduire la complexité institutionnelle [et] concilier la collégialité dans l'université et l'excellence pour tous ». Cet objectif est globalement atteint ou en voie de l'être, dans la mesure où la création des regroupements se poursuit et même si les effets de cette structuration ne sont pas encore fait sentir. La loi a également amélioré la gouvernance des universités en la rendant plus démocratique et plus collégiale avec, notamment, l'instauration des conseils académiques et la rénovation des conseils d'administration, en particulier l'introduction de la parité. Rappelons enfin la création par la loi d'un statut pour les « établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général », qui a largement contribué à la structuration du secteur de l'enseignement supérieur privé. Au 1^{er} août 2016, 44 établissements étaient ainsi labellisés.

Le quatrième et dernier objectif fixé par la loi concernait la dimension internationale de la recherche. La structuration en pôle et la simplification de l'offre de

formation de l'université française ont contribué à son attractivité au niveau international, même si cela ne se traduit pas encore dans les grands classements internationaux.

En revanche, alors que l'exposé des motifs de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche présentait la simplification des structures et des procédures comme destinée à permettre aux établissements d'enseignement supérieur et aux organismes de recherche de participer à un plus grand nombre d'initiatives européennes et en dépit des efforts menés, que ce soit la mise en place puis le renforcement des dispositifs d'accompagnement, les financements européens obtenus par la communauté scientifique française ne reflètent pas le potentiel de la recherche de notre pays. Au cours des trois derniers programmes-cadres de recherche et développement technologique (PCRDT), soit depuis 1998, la part obtenue par la France dans l'ensemble des financements disponibles a baissé de deux points, ce taux passant même sous la barre des 10 % en 2015.

Pour ce qui concerne la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, dont la discussion constitua le cœur de nos travaux de la session passée, le bilan de l'application du texte apparaît fort logiquement corrélé à la date récente de sa promulgation, bien qu'il soit fâcheux de d'ores et déjà constater certains retards dans la publication des textes réglementaires annoncés.

57 articles sur les 110 sont entrés en vigueur le lendemain de sa publication, notamment les articles 1^{er} et 2, qui posent les principes de liberté de création et de diffusion et instaurent un délit d'entrave ou l'article 35 consolidant les quotas de chansons françaises à la radio pour encourager la diversité. Est également effectif le principe de la création d'une commission dédiée à la culture au sein de chaque conférence territoriale de l'action publique ou encore les nouvelles modalités de répartition des compétences de l'État et des différents échelons territoriaux pour les enseignements artistiques spécialisés. De même, les anciens secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural et paysager et aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine, ont tous été automatiquement transformés en sites patrimoniaux remarquables en juillet dernier.

L'application des 43 autres articles de la loi appelait au préalable l'adoption de dispositions d'ordre réglementaire. Malheureusement, l'échéancier annoncé par le Gouvernement ne paraît pas, dans la grande majorité des cas, aujourd'hui respecté.

Sur les 33 décrets dont le Gouvernement avait annoncé la publication avant la fin de l'année 2016, un seul est paru à ce stade. C'est ainsi que nous sommes toujours dans l'attente du décret d'application de l'article 5 relatif aux labels, qui doit en fixer la liste, les conditions d'attribution, de suspension ou de retrait du label et la procédure de sélection du projet artistique et culturel et du dirigeant de la structure labellisée. Cet article avait été âprement discuté lors de l'examen du projet de loi et la mesure d'application cristallise de nombreuses attentes.

L'article 6 prévoyait, pour sa part, la rédaction d'un rapport dans les six mois suivant la promulgation de la loi sur l'opportunité de consacrer 1 % du coût des opérations des travaux publics au soutien de projets artistiques. Ce rapport n'a pas été rendu, comme cela était envisagé lors du débat de la loi, avant la discussion du PLF 2017, dans lequel il aurait pu trouver son aboutissement sous la forme d'une mesure fiscale. Les craintes de notre rapporteur, qui avait mis en évidence le caractère dilatoire de cette mesure, s'en trouvent donc confirmées.

L'article 30, introduit à l'initiative du Sénat pour permettre la rémunération des artistes visuels dont les œuvres sont reproduites sans leur autorisation par les sites de référencement d'images sur Internet, est finalement entré en vigueur le 7 janvier dernier, avant même la publication de la mesure d'application, pour laquelle le législateur avait donné un délai de six mois. En effet, les dispositions de cet article, au sujet desquelles le Gouvernement craignait une contrariété avec le droit européen, ont fait l'objet d'une notification à la Commission européenne en septembre. Cette dernière avait jusqu'en décembre pour présenter des observations, ce qu'elle n'a pas fait. Le Conseil d'État a donc été saisi du projet de décret il y a seulement quelques semaines et devrait l'examiner à la fin du mois de février.

S'agissant des dispositions relatives à l'industrie musicale, les articles 12 et 14, relatifs à la création d'un observatoire de l'économie de la musique et d'un médiateur de la musique, prévoient la publication de textes réglementaires. Ces décrets ont été transmis au Conseil d'État, respectivement le 29 novembre et le 8 décembre derniers, et devraient dès lors être publiés prochainement.

C'est également le cas, pour ce qui concerne l'édition, avec le décret figurant à l'article 33, qui transpose en droit français les dispositions du traité de Marrakech relatif à l'accessibilité des œuvres de l'écrit aux personnes aveugles et malvoyantes. Ce texte a déjà fait l'objet des consultations obligatoires, avant d'être transmis au Conseil d'État le 9 décembre dernier. Ses termes demeurent cependant éloignés de ceux proposés par la Commission européenne dans le cadre de la révision prochaine de la directive du 22 mai 2001, qui sera transposée en droit français dans les années à venir, ce qui nécessiterait, en l'état, de nouvelles modifications législatives et réglementaires des articles du code de la propriété intellectuelle portant sur les dispositions du traité de Marrakech.

Par ailleurs, pour l'industrie musicale comme pour le cinéma et l'audiovisuel, la loi du 7 juillet 2016 a prévu que, pour plusieurs dispositifs qu'elle crée, un décret serait pris dans un délai donné en cas d'absence d'accord professionnel destiné à en préciser les conditions de mise en œuvre. Un délai de douze mois a ainsi été fixé à l'article 10, relatif aux relations contractuelles entre producteurs et artistes-interprètes, et à l'article 21 portant sur la transparence des comptes dans l'industrie cinématographique. Ce délai n'ayant pas, à ce jour, expiré, les négociations demeurent en cours et les décrets correspondant n'ont évidemment pas été publiés. La situation n'est pas différente concernant l'article 28 qui prévoit une négociation identique concernant la transparence des comptes de production et d'exploitation des œuvres audiovisuelles. C'est également le cas du décret envisagé, selon le même mode opératoire, par l'article 38 portant sur l'exploitation suivie des œuvres cinématographiques et audiovisuelles. En effet, si le délai prévu n'était ici que de trois mois, un accord professionnel est intervenu le 3 octobre dernier puis étendu par arrêté du 7 octobre 2016, ce qui a rendu la publication d'un décret inutile.

Sur le volet patrimoine, seul un décret a été publié à ce stade, le 16 décembre dernier, pour abaisser le seuil de dispense de recours obligatoire à un architecte pour les travaux portant sur des constructions ou des rénovations. Les autres mesures d'application devraient être publiées au Journal officiel avant la fin du mois de mars, à l'exception du décret relatif aux domaines nationaux, qui devrait être publié courant avril.

Je crois utile de vous indiquer que les services du ministère de la culture et de la communication ont pris l'initiative de présenter à Françoise Féret, rapporteur de notre commission pour le volet patrimoine, à la fin du mois de novembre dernier, les projets de

décret d'application en cours de concertation avant leur soumission au Conseil d'État. Il s'agit d'une attention à laquelle nous avons été sensibles.

Je ne peux que formuler le vœu que cette pratique, que je n'avais pas rencontrée par le passé, puisse se développer à l'avenir pour d'autres lois : après tant de mois passés à travailler sur la rédaction des textes législatifs, il n'est pas rare que nous ressentions une certaine frustration à constater que les derniers détails des mesures d'application nous échappent. Si nous n'avons pas cherché, en l'occurrence, à infléchir le texte de ces projets de décret, qui auraient fait l'objet de larges concertations préalables, nous avons été satisfaits de demeurer associés à la mise en œuvre de cette loi.

J'en viens enfin aux derniers articles de la loi qui portent habilitation à légiférer par voie d'ordonnances.

Les articles 93 et 94 habilitaient le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance pour, d'une part, modifier certaines dispositions du code du cinéma et de l'image animée et, d'autre part, transposer la directive du 26 février 2014 relative à la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins. Seule cette seconde ordonnance a, à ce jour, été publiée au *Journal Officiel* du 23 décembre 2016. Le texte de l'ordonnance portant modification du code du cinéma et de l'image animée est, pour sa part, toujours en concertation interministérielle et, va, pour certains aspects, faire l'objet d'une saisine de l'Autorité de la concurrence.

L'article 95 habilitait le Gouvernement à modifier par ordonnances le code du patrimoine. D'après les informations dont je dispose, plusieurs ordonnances, qui doivent être publiées avant juillet, sont en préparation :

– en matière d'archéologie, pour permettre l'application de la convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et pour mieux organiser la gestion des vestiges, ce qui devrait également inclure l'épineuse question des restes humains ;

– en matière de monuments historiques, pour harmoniser les procédures d'autorisation de travaux sur les immeubles et les objets mobiliers classés ou inscrits et pour définir des exceptions au caractère suspensif du recours exercé à l'encontre de la décision de mise en demeure d'effectuer des travaux de réparation ou d'entretien d'un monument historique classé ;

– en matière de musées, pour autoriser l'administration à refuser d'examiner une demande de certificat d'exportation, afin que les refus de délivrance de certificats ne puissent plus être utilisés par les propriétaires comme des pièces authentifiant une œuvre.

Mme Françoise Cartron. – Je remercie Catherine Morin-Desailly pour son exposé très complet.

En ce qui concerne la loi pour la refondation de l'école de la République, j'avais déjà manifesté mon étonnement, lors de l'audition d'Yves Durand devant notre commission, face à l'empressement fréquemment manifesté pour évaluer les lois à peine celles-ci votées ou mises en œuvre. C'est d'autant plus surprenant quand il s'agit d'une loi qui porte sur l'école. L'éducation nationale est un paquebot : du temps est nécessaire pour que les nouvelles

dispositions soient déclinées sur le terrain, avec l'assistance du ministère, et produisent correctement leurs effets.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que des difficultés d'application subsistent trois ans après le vote de la loi. Compte tenu de ces observations, j'espère que les évaluations faites jusqu'à présent par le comité de suivi ne seront pas utilisées pour justifier une nouvelle réforme de l'éducation nationale, avant même d'avoir accordé à cette dernière le temps de s'approprier la précédente.

S'agissant des ÉSPÉ, il faut souligner que le principe d'autonomie des universités peut constituer un frein pour l'harmonisation de la formation des enseignants, qui explique sans doute partiellement certaines difficultés relevées par le comité de suivi.

Mme Marie-Pierre Monier. – La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a été adoptée très récemment par le Parlement et il me paraît normal que tous les décrets d'application ne soient pas encore parus.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Françoise Cartron a raison de souligner que la mise en œuvre des dispositions législatives prend du temps, mais nous vivons dans une société de l'immédiateté. L'intérêt de mettre en place un comité de suivi de l'application d'une loi consiste à permettre de corriger des erreurs qui auraient été identifiées au cours de la mise en œuvre.

Mme Françoise Cartron. – J'espère que nous pourrons avoir connaissance du prochain rapport du comité de suivi de l'application de la loi pour la refondation de l'école.

Mme Maryvonne Blondin. – Où en est-on de la mise en œuvre des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), car aucune ne s'est encore tenue en Bretagne ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cela dépend de chaque région. En Normandie, aucune CTAP n'a encore été réunie également. Le temps nécessaire à la mise en place des nouvelles grandes régions en est sans doute très largement la cause.

M. Jean-Claude Luche. – Dans ma région, j'ai déjà participé à trois réunions de la CTAP. Ne fondez toutefois pas trop d'espoir dans ces instances ! Il s'agit de grandes messes au sein desquelles les métropoles ont un grand poids et où le temps manque pour aborder tous les sujets. J'ai peur que la culture en pâtit car ce ne sera logiquement pas le sujet prioritaire de la CTAP. C'est d'autant plus inquiétant dans un contexte où la compétence en matière de culture reste partagée entre les différents échelons territoriaux et où les moyens financiers manquent. Nous savons que beaucoup d'événements culturels, comme les festivals, ont besoin de la mobilisation des collectivités territoriales.

La réunion est close à 9 h 45.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Questions diverses – Programme de travail de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais aborder le programme de travail de la commission jusqu'à la suspension des travaux en séance publique le 24 février. Nous en avons évoqué les grandes lignes lors du bureau de la commission de la semaine dernière.

Il nous reste cinq semaines. La semaine prochaine, nous aurons deux auditions en lien avec la question des transports : celle de Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau et celle de Bernard Roman, président de l'ARAFER.

Je ferai également mercredi prochain une communication sur le bilan de l'application de quelques lois emblématiques du quinquennat. Pour notre commission, il s'agira de quatre lois : la réforme ferroviaire, la loi de transition énergétique, une partie de la loi Macron et la loi pour la reconquête de la biodiversité.

La semaine suivante, celle du 1^{er} février, nous pourrions avoir l'audition, en application de l'article 13 de la Constitution, du candidat pressenti pour exercer la fonction de président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.

La semaine du 8 février, nous aurons une table ronde sur les infrastructures routières et autoroutières, autour du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, des sociétés d'autoroutes, des entreprises de travaux publics routiers, d'un représentant de l'assemblée des départements de France et d'un représentant des usagers de la route.

Les semaines suivantes, nous envisageons l'audition du président de l'ARCEP, une table ronde sur les polliniseurs et peut-être aussi une table ronde sur la sûreté nucléaire.

Par ailleurs, la conférence des présidents de ce soir devrait inscrire à l'ordre du jour de la séance du 22 février, dans l'espace réservé au groupe écologiste, une proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement.

Nous désignerons la semaine prochaine un rapporteur pour cette proposition de loi. Celui-ci devra rapporter le 8 février en commission.

Enfin, je voudrais évoquer deux déplacements en cours d'organisation : le premier dans le Lot, à l'invitation de Gérard Miquel, sur le thème des déchets et des énergies renouvelables, les 1^{er} et 2 février ; le second en Australie, à la fin du mois de mars ; nous sommes en lien avec l'ambassade de France sur place pour en définir le programme.

Enfin, je voudrais vous indiquer que la RATP est revenue vers nous pour proposer à la commission une visite, notamment de ses installations consacrées à la sécurité du réseau.

Si vous en êtes d'accord, cette visite aura lieu après la suspension des travaux en séance, en mars, avril ou mai.

De même, nous organiserons une visite, pour ceux qui le souhaiteront, au Salon de l'agriculture fin février et au Salon du Bourget en juin.

Déplacement de la commission à Marrakech dans le cadre de la COP22 – Communication

M. Hervé Maurey, président. – Une délégation de la commission composée de Jérôme Bignon, Gérard Miquel et moi-même s'est rendue à Marrakech du 10 au 14 novembre dernier pour participer à la COP22. Nous y avons retrouvé Ronan Dantec, ce qui n'étonnera personne compte tenu de sa très forte implication sur les questions climatiques. Nous avons profité de ce séjour pour découvrir, sur le terrain, un certain nombre d'actions menées par le Maroc en faveur de la transition énergétique et notamment des énergies renouvelables.

Quelques mots tout d'abord sur l'organisation de la COP.

Comme au Bourget, le site de la COP22 comprenait deux zones : la zone bleue, à l'accès restreint, avec principalement les salles de négociations et les bureaux des différentes délégations ; la zone verte, ouverte à tous, avec un espace « innovation » regroupant pour l'essentiel des entreprises, et un espace « société civile » réunissant des associations, des fondations, des universités, des régions, etc.

Notre délégation a parcouru les deux zones.

Dans la zone bleue, nous avons visité les bâtiments réservés aux différents pavillons et nous nous sommes naturellement rendus sur le pavillon français, où des événements et conférences se succédaient. Nous avons été accueillis par la ministre Ségolène Royal, qui nous a conviés à la rencontre qu'elle avait organisée avec l'ensemble des acteurs non étatiques français présents à Marrakech.

Nous avons participé à ces échanges, très intéressants, avec les associations et ONG impliquées dans le changement climatique. Quelques jours après les élections américaines, leurs représentants nous ont fait part de leurs interrogations s'agissant de l'évolution de la politique américaine et des résultats de la COP22. Beaucoup ont exprimé de vraies inquiétudes malgré plusieurs éléments positifs, comme l'entrée en vigueur plus rapide que prévu de l'Accord de Paris, la mise en place d'un certain nombre d'alliances et coalitions, initiatives sur lesquelles je reviendrai, ou encore un engagement plus marqué que jamais des entreprises en faveur du climat.

Dans la zone verte, près d'une cinquantaine d'entreprises françaises étaient présentes sur différents stands. Nous avons passé un bon moment sur le stand de la Chambre française de commerce et d'industrie du Maroc où nous avons pu échanger avec des représentants d'entreprises françaises telles que Michelin, Sanofi, Quadrant, Club Med, et des représentants de régions françaises, comme la région Aquitaine, la région Auvergne-Rhône-Alpes ou encore le département de l'Essonne.

D'une manière générale, tous les délégués et observateurs présents s'accordaient pour dire que la Conférence était parfaitement organisée par le Maroc. Le site retenu,

relativement central dans Marrakech, était bien desservi. Nous y avons vu le premier projet de vélos en usage partagé lancé en Afrique – les Medina Bikes –, qui a été inauguré le premier jour de la COP et auquel participent des entreprises françaises.

Venons-en au fond et au bilan que l'on peut faire aujourd'hui de la 22^{ème} Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique.

L'Accord de Paris est, rappelons-le, l'un des résultats les plus importants de la diplomatie internationale de ces dernières années. Chacun sait le rôle que notre pays y a joué.

Il est entré en vigueur juste avant l'ouverture de la COP, le 4 novembre 2016, trente jours après que 55 États représentant 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre l'ont ratifié. À cette date, il y avait en effet 74 pays représentant 58,8 % des émissions de gaz à effet de serre qui l'avaient ratifié. Au nombre de ceux-ci, presque tous les grands pays de la planète l'avaient fait, au premier rang desquels la Chine et les États-Unis qui l'ont ratifié le même jour, le 3 septembre.

Aujourd'hui, 125 pays ont ratifié l'accord, ce qui est un nombre élevé compte tenu des délais parfois nécessaires pour procéder à la ratification dans certains Parlements, à rapprocher du nombre total de signataires de l'accord, soit 197 pays.

Cette entrée en vigueur rapide a pris un peu de court les négociateurs et modifié les perspectives de la Conférence de Marrakech qui, à l'origine, devait être principalement consacrée à la mobilisation des pays pour une ratification rapide de l'accord. C'est d'ailleurs ce que nous avait dit la ministre marocaine de l'environnement, Mme Hakima El Haite, lorsque nous l'avions entendue cet automne.

Aussi, la première réunion des parties à l'Accord de Paris, la CMA, a dû s'organiser dans l'urgence. Mais elle a pu se tenir et aboutir à une première déclaration sur « l'accélération de l'action climatique mondiale ».

La mobilisation exceptionnelle de la communauté internationale sur les questions climatiques, entretenue toute l'année dernière par la présidence française, n'est donc pas retombée. L'enjeu reste bien que l'Accord de Paris s'applique, dans le but d'atteindre son objectif principal : limiter la hausse de température nettement en-dessous de 2°C d'ici la fin du siècle.

Comme je l'indiquais tout à l'heure, l'ombre de l'élection du nouveau président américain a plané dès l'ouverture de la Conférence sur les débats et négociations. Pas vraiment anticipé par les négociateurs, y compris par les personnalités américaines présentes à Marrakech, le résultat de cette élection, connu le lendemain de l'ouverture de la Conférence a nettement refroidi l'atmosphère générale. Comme vous le savez, Donald Trump s'est affiché clairement climato-sceptique durant sa campagne, soutenant les énergies fossiles et menaçant de se retirer de l'Accord de Paris.

Depuis, il semble qu'il soit partiellement revenu sur ses positions. La semaine dernière, son futur secrétaire d'État, Rex Tillerson, a déclaré devant le Sénat américain que : « le changement climatique requiert une réponse mondiale et que les États-Unis doivent rester à la table des négociations », ce qui est heureusement plus encourageant.

Cela étant, des signaux positifs existent et nous les avons perçus dans les différentes rencontres que nous avons eues.

Le premier est que la Conférence de Marrakech a posé de bonnes bases. Elle a d'abord élargi le cercle des intervenants aux décisions climatiques : la COP des négociateurs est devenue une COP des acteurs. Elle est de moins en moins la seule affaire des diplomates. Toutes les parties prenantes, notamment les acteurs non étatiques, ont été associées aux travaux. Entreprises, collectivités locales, corps intermédiaires, associations ont eu la possibilité de s'exprimer et de mettre en avant leurs solutions et leurs engagements.

Par ailleurs, des alliances et des coalitions, thématiques et régionales, se sont mises en place. Chacun des volets de l'Accord de Paris a donné lieu à des initiatives, que ce soit sur l'eau, l'agriculture, la forêt, les océans ou les énergies renouvelables, qui permettent d'avancer, d'aider les pays à revoir leurs programmes nationaux, d'échanger les bonnes pratiques et de maintenir une dynamique de progrès.

Marrakech a aussi mis l'accent sur les priorités des prochains mois, la première étant la question du financement. C'est naturellement un aspect essentiel pour tenir la promesse des 100 milliards de dollars annuels à partir de 2020. Le compteur a augmenté, notamment sous l'impulsion française et européenne, mais il reste des sujets à régler comme la prise en compte dans cette enveloppe des politiques d'adaptation.

L'autre question sur laquelle des progrès doivent être réalisés est celle de l'harmonisation et surtout de la transparence dans la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre, des résultats des actions mises en œuvre, des financements reçus et donnés. Les gouvernements ont fixé l'échéance de 2018 pourachever ce règlement d'opérationnalisation de l'Accord de Paris. Il est impératif que cette date soit tenue.

Les prochaines Conférences permettront d'avancer dans cette voie. La COP23 sera organisée à Bonn, sous présidence des Iles Fidji, premier pays de la planète à avoir ratifié l'Accord de Paris. Ceci permettra de mettre l'accent sur les îles du Pacifique qui sont nombreuses à subir l'impact du réchauffement climatique avec la montée des océans. Plusieurs îles sont déjà submergées, d'autres sont menacées à court et moyen terme.

J'ai d'ailleurs pu échanger il y a quelques jours sur ces sujets avec la Présidente du Parlement des Iles Fidji, de passage à Paris.

Ce sera la dernière rencontre avant l'étape cruciale de la COP24 qui se tiendra en 2018 et qui devra avoir réglé la question de la transparence de l'action.

Dernier élément sur la COP : comme l'année dernière, nous avons participé à la journée organisée en marge de la Conférence par l'Union interparlementaire, en lien avec le Parlement marocain. Il s'agissait d'une journée de débats réunissant à la fois les principales autorités onusiennes et grands experts des questions climatiques et environ 200 parlementaires en provenance de 60 pays.

Nous y avons constaté une forte présence africaine et une volonté très affirmée de ces parlementaires de faire de la question du financement la question centrale des négociations climatiques actuelles et futures.

Le document final, adopté en fin de journée par les parlementaires présents, met l'accent cette année sur la nécessaire révision des contributions nationales pour rester en phase avec l'objectif de l'Accord de Paris d'un réchauffement en-deçà de 2°C et sur la concrétisation de ces engagements grâce à des politiques publiques adaptées.

Le deuxième volet de notre voyage a été consacré à différentes visites de terrain qui nous ont permis de mesurer l'engagement du Maroc en faveur des énergies renouvelables et de la transition énergétique.

L'objectif du royaume chérifien, qui est aujourd'hui dépendant de l'extérieur pour 94 % de ses besoins énergétiques et importe pour l'essentiel des énergies fossiles, est que 52 % de ses besoins énergétiques soient couverts par des énergies renouvelables en 2030.

Pour y parvenir, et de façon assez logique, la Maroc mise principalement sur l'énergie solaire.

Nous avons visité un site particulièrement impressionnant : la centrale solaire Noor de Ouarzazate. Elle s'étend sur un immense plateau au cœur de l'Atlas qui devrait, d'ici 2020, couvrir plus de 3 000 hectares.

Elle a été inaugurée en février dernier avec la mise en place d'un premier bloc constitué d'un champ de 480 hectares de miroirs cylindro-paraboliques qui permettent la production d'une électricité dite solaire thermique. Le procédé est assez simple : la centrale utilise les rayons du soleil pour chauffer au cœur des 500 000 miroirs un fluide, qui transmet ensuite la chaleur à de l'eau pour faire tourner des turbines à vapeur et produire de l'électricité. Ce fluide est notamment composé de sel fondu qui a la caractéristique de pouvoir conserver la chaleur plusieurs heures après le coucher du soleil, ce qui permet la production d'électricité environ trois heures après l'arrivée de la nuit.

Sa capacité est de 160 mégawatts. Lorsque les quatre blocs de la centrale seront en service, dont un comprendra des panneaux photovoltaïques, elle aura une capacité de 580 mégawatts et pourra assurer la consommation énergétique d'un million de foyers, ce qui correspond à la puissance d'un réacteur nucléaire moderne.

Rien qu'avec Noor 1, les émissions de CO₂ évitées seront de 240 000 tonnes par an, ce qui contribuera à permettre au Maroc de respecter ses engagements de baisse de 32 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030.

Autre visite marquante : le Green Energy Park, plateforme de recherche, de test et de formation sur toute la filière des énergies solaires, situé dans la nouvelle ville verte de Benguerir, à 60 kilomètres au nord de Marrakech,

Son directeur, un jeune ingénieur marocain, formé en Allemagne, nous a montré les différentes machines de test et présenté les partenariats mis en œuvre avec des universités et des instituts de recherche du monde entier.

Nous avons eu la chance d'y voir les derniers entraînements de voitures fonctionnant uniquement à l'énergie solaire, qui devaient participer le lendemain à une course organisée dans le cadre de la COP22.

Enfin, nous avons visité un site expérimental passionnant, celui du projet PEPS (Pour Et Par le Soleil) qui a pour vocation de permettre le traitement de déchets carbonés grâce à la technologie solaire dite micro-ondes, autrement dit par un procédé thermo-solaire au bilan carbone négatif.

Le prototype est impressionnant, il a la taille d'un grand conteneur et peut être entièrement piloté à distance, notamment l'orientation des miroirs paraboliques en fonction de

l'orientation des rayons du soleil. Il permet de transformer, par pyrolyse, les déchets en charbon, un charbon de très bonne qualité directement valorisable. La machine peut traiter tout ce qui est composé carboné, c'est-à-dire la biomasse, les déchets ménagers et les plastiques, y compris les déchets les plus difficiles à traiter.

À terme, il est prévu que le système puisse traiter 54 tonnes de déchets par jour et générer 2,4 mégawatts d'électricité, soit 50 % de ce qui est nécessaire pour l'éclairage public dans une ville comme Marrakech.

Au-delà même de l'aspect technique, ce qui est particulièrement remarquable de ce projet est qu'il repose sur des brevets mis au point en Guadeloupe et qu'il bénéficie d'une subvention de la région Guadeloupe, aujourd'hui premier bailleur du projet. Nous avons été heureux d'ailleurs de constater la qualité des liens développés entre les élus de la région de Marrakech et ceux de la Guadeloupe. Une coopération « sud-sud » à la fois efficace et bénéfique pour les deux parties.

Ce déplacement nous a montré que, plus que jamais, la lutte contre le réchauffement climatique continue. L'engagement pour une action en faveur du climat reste fort à tous les échelons, qu'ils soient gouvernementaux, régionaux, locaux. Les grandes entreprises, en particulier, ont anticipé un certain nombre d'évolutions, y compris par exemple celle de la tarification du carbone dont elles intègrent le prix dans leurs décisions d'investissements. Les énergies renouvelables deviennent aussi de plus en plus compétitives par rapport au charbon et au gaz : les initiatives marocaines le montrent bien.

Aussi, nous devons faire en sorte que les incertitudes liées à l'élection américaine encouragent nos gouvernements, nos entreprises, nos collectivités et nos sociétés à être encore plus vertueux et ambitieux. Ce sera le défi des prochaines COP pour lesquelles Marrakech a donné un bon élan.

M. Jérôme Bignon. – Je souscris aux propos du président s'agissant de la qualité de l'organisation de cette conférence par les autorités marocaines. Comme certains l'ont dit, « le monde était là », notamment l'Afrique.

La centrale solaire Noor est un projet remarquable, qui démontre que l'énergie solaire constitue l'une des solutions aux problèmes auxquels nous sommes confrontés.

J'ai également été frappé par le prototype permettant la pyrolyse des déchets, mis en œuvre en coopération avec des chercheurs guadeloupéens. Ce qui était toutefois un peu difficile à comprendre, c'est que ce projet n'était pas intégré dans les présentations du pavillon français. Il s'agit en tout cas d'un projet intelligent et très prometteur, qui associe une expertise et des financements français.

Outre les visites de sites que nous avons effectuées, cette conférence nous a permis de faire des rencontres très intéressantes de personnes venant du monde entier.

M. Gérard Miquel. – J'ai été impressionné par la capacité de recherche et de mise en œuvre de solutions technologiques avancées par le Maroc. La centrale solaire que nous avons visitée permet non seulement de produire de l'énergie mais également d'en stocker une partie. Ceci est particulièrement intéressant, car l'on sait que le problème principal de la production d'énergie à partir de sources renouvelables, c'est le stockage.

Un système innovant de traitement par pyrolyse des déchets nous a été présenté. L'avantage de la pyrolyse est que ce procédé ne dégrade pas la matière. En France métropolitaine, nous sommes restés sur des schémas classiques avec des grandes entreprises qui ne proposent que le traitement des déchets par incinération ou mise en décharge. Aujourd'hui, lorsque l'on veut traiter certains types de déchets, on est obligé de le faire en Allemagne car on ne dispose pas des installations adéquates en France.

M. Ronan Dantec. – J'étais présent à Marrakech en tant que porte-parole chargé du climat pour l'organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Nous avons participé à des événements organisés en parallèle de la conférence qui portaient sur des sujets nouveaux par rapport aux années précédentes. Je pense par exemple au projet Zenta, à côté de Casablanca, qui vise à créer une éco-cité de 300 000 habitants.

Autre avancée : les responsables chinois ont présenté un projet de restructuration de leurs filières aluminium et ciment visant à économiser deux fois le niveau des émissions de CO₂ du Royaume-Uni.

Cette nouvelle dimension des projets m'a semblé marquante. Elle explique le résultat le plus intéressant qui a été annoncé lors de cette conférence : les émissions mondiales de CO₂ se stabilisent malgré la poursuite de la croissance économique mondiale. Ceci est notamment lié au développement des énergies renouvelables. Il y a un début de révolution technologique qui est palpable.

La conférence de Marrakech marque la première année d'application de l'Agenda de l'action décidé à Paris. Cette thématique a été au cœur d'une partie des négociations officielles. Nous avons ainsi réussi à inclure dans un des textes conclusifs la nécessité de financer la planification territoriale par le Fonds vert pour le climat.

Sur le plan politique, la COP22 a été portée par la dynamique de la ratification exceptionnellement rapide de l'Accord de Paris. Je constate toutefois qu'il n'y a pas eu de leadership politique au cours de la négociation, ce qui est lié au calendrier politique : après les élections législatives, les Marocains ont été dans l'incapacité de former un Gouvernement, ce qui a affaibli la présidence de la COP. L'élection de Donald Trump a par ailleurs contribué à cette difficulté, de même que l'entrée de la France et de l'Allemagne en période électorale.

Parmi les grandes annonces de la COP22 figure le programme allemand de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui a été présenté par la ministre de l'environnement Barbara Hendricks et qui comporte des objectifs extrêmement ambitieux, notamment la réduction des deux tiers des émissions liées au charbon d'ici 2030. Les Allemands, qui sont en train de sortir du nucléaire, s'engagent désormais dans la sortie du charbon, avec pour objectif d'avoir une économie neutre en carbone en 2050.

Au niveau de l'Union européenne, le Parlement européen doit encore se prononcer sur la répartition de l'effort entre les États membres de l'objectif européen de réduction des émissions de CO₂ présenté lors de l'Accord de Paris. Nous sommes dans un moment de forte dynamique, mais il n'est pas certain que nous disposerons à la fin de l'année 2017 de cadres d'action étatiques qui soient à la hauteur.

M. Charles Revet. – L'élection du nouveau président des États-Unis pourrait-elle remettre en cause les orientations prises lors de la COP de Paris ?

Vous nous avez parlé des installations solaires mises en place au Maroc. Que se passe-t-il lorsqu'il n'y a pas de soleil : existe-t-il des capacités de stockage ou des installations de production de substitution qui permettent de couvrir les besoins en électricité ?

M. Alain Fouché. – J'ai été impressionné par la centrale solaire thermique marocaine qui permet d'alimenter un million de foyers. Nous n'avons pas le même climat en France, mais une telle technologie est-elle quand même adaptable dans notre pays ? Ce projet me paraît tout à fait intéressant, même si la surface d'une telle installation, de 3 000 hectares, pourrait susciter quelques réticences...

Mme Évelyne Didier. – Je me souviens, lors de mon arrivée au Sénat, qu'il ne fallait pas parler d'environnement au sein de la commission des affaires économiques, au risque que certains sortent leurs revolvers ! Les consciences évoluent, cela montre qu'il y a de l'espérance.

Il ne faut pas confondre chaleur et rayonnement. C'est le niveau de rayonnement qui conditionne le développement de l'énergie solaire. En France, nous disposons du potentiel suffisant pour développer les énergies renouvelables. Mais nous sommes confrontés aux réticences de certaines entreprises qui occupent des positions dominantes et qui ont des difficultés à se projeter dans l'avenir. Si le développement de ces technologies est porté par d'autres pays comme l'Allemagne et la Chine et que la France n'est pas capable de se situer dans ce mouvement, nos entreprises seront en retard.

Les pays africains vont sauter une technologie, comme dans le domaine du numérique où ils sont directement passés à la 4 G ; il existera donc des besoins importants, qu'il nous faudra saisir.

Enfin, s'agissant de Donald Trump, soit il est insensé, soit il se conformera au principe de réalité. J'ai entendu dire que Barack Obama venait de décider de verser 1 milliard de dollars au Fonds vert pour le climat, c'est assez réjouissant.

Mme Annick Billon. – Je n'étais pas présente à la COP22 mais j'ai compris qu'elle avait été marquée par la montée en puissance de la société civile. N'y a-t-il pas un risque que cela conduise à un lobbying accru de la part des grands groupes ? Je pense par exemple au domaine agricole. De nouvelles formes de cultures qui préservent les sols et l'environnement ont du mal à émerger car le milieu agricole est sous un monopole d'organisation par de grandes structures qui, bien que respectables par ailleurs, n'encouragent peut-être pas l'évolution des pratiques. J'ai rencontré par exemple en Vendée l'association pour la promotion de l'agriculture durable (APAD) qui utilise des semis directs sous couvert végétal, et qui a du mal à faire connaître ses méthodes.

M. Rémy Pointereau. – J'ai récemment vu un documentaire qui montrait la volonté de Donald Trump d'étendre les champs pétroliers et d'ouvrir des sites d'extraction de charbon à ciel ouvert. Dans ce contexte, quel sera l'avenir de l'Accord de Paris ?

Pourquoi la recherche relative au stockage de l'énergie produite à partir de sources renouvelables n'évolue-t-elle pas en France ? Le stockage de l'énergie me paraît être un élément majeur de la transition énergétique. Pourrait-on adapter les projets qui sont menés par le Maroc dans notre pays ?

M. Louis Nègre. – Nous vivons une époque formidable, qui connaît de multiples changements. Pour avoir été rapporteur du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, je sais que la transition énergétique est en cours, même si elle n'avance peut-être pas aussi vite qu'on le souhaiterait.

J'ai participé hier à un colloque sur les transports au cours duquel un représentant de l'industrie automobile a clairement indiqué qu'il était conscient de la nécessité de changer de modèle de production. Ceci m'amène au constat qu'il est nécessaire d'accentuer notre effort de recherche et développement, sans quoi nous serons dépassés. La Chine donne déjà le « la » dans certains secteurs.

S'agissant de la pyrolyse, il existait une usine dans le département des Alpes-Maritimes qui s'est révélée être une catastrophe écologique et financière et qui s'est transformée en catastrophe politique. Qu'en est-il de ce procédé aujourd'hui ?

Mme Odette Herviaux. – Je me souviens qu'il y a quelques années, une réunion des régions du monde avait eu lieu sous l'égide des Nations unies à Saint-Malo, au cours de laquelle une présentation avait mis en avant la panoplie d'initiatives que les collectivités étaient en capacité de mettre en place en faveur de l'environnement. Il me semble à cet égard que les choses n'avancent pas si vite que cela.

S'agissant du Maroc, vous avez cité plusieurs exemples qui montrent que ce pays est à la pointe de ce que l'on peut expérimenter en matière d'énergies renouvelables. Pour aller dans le même sens, j'ai participé il y a quelques années à un voyage d'étude au Maroc au cours duquel nous avions visité une cimenterie appartenant à un groupe français qui était à la pointe de la technologie, aussi bien en termes de protection de l'environnement et de limitation des émissions de polluants que d'approvisionnement énergétique plus de 50 % de la consommation électrique de cette usine provenait d'un champ éolien situé à proximité.

M. Jacques Cornano. – Marie-Galante a été lauréat d'un appel à projets de démonstrateur industriel en énergies renouvelables. Ce projet a été présenté le 14 novembre lors de la COP 22. L'ambition est de faire de Marie-Galante une île du tourisme durable, un territoire à énergie positive. Actuellement, la production d'énergie provient de la Guadeloupe continentale et est acheminée par câble. Si tout se passe bien, nous serons autonomes en énergie d'ici 2020, grâce à des installations solaires, une centrale thermique multi-biomasse ainsi que des éoliennes à stockage d'énergie. Un jeune ingénieur a présenté un projet de production d'énergie à partir de bagasse qui a intéressé de nombreuses entreprises. Nous allons également encourager le développement de la voiture électrique et de l'agriculture biologique.

M. Ronan Dantec. – Au forum économique mondial de Davos, un Conseil de l'hydrogène a été mis en place à l'initiative de treize groupes mondiaux dont Engie et Total, qui considèrent l'hydrogène comme l'un des maillons essentiels de la transition énergétique, notamment pour permettre le stockage de l'énergie. Le paradigme énergétique mondial est en train de changer et certains groupes français, comme Engie, sont présents. La question qui reste posée est celle du modèle énergétique français, qui est en dehors du paradigme mondial en train de se mettre en place et qu'il faudra adapter.

Au sein des grands enjeux de la COP se trouve la question de la restauration des sols dégradés et du mécanisme financier à trouver pour permettre cette restauration. Une des idées sur la table est d'utiliser l'argent de la compensation aérienne.

S'agissant des collectivités territoriales, le combat que nous portons aujourd'hui et qui est prioritaire, c'est l'accès aux financements pour les territoires.

M. Gérard Miquel. – Je partage la vision de Ronan Dantec s'agissant de l'hydrogène : la pile à hydrogène permettra à l'avenir le stockage d'énergie. Il faut que nos industriels automobiles s'y intéressent de près.

S'agissant de l'agriculture, nous avons rencontré lors de la COP une association qui forme des femmes marocaines à des techniques de production ancestrales et nous avons visité une petite exploitation agricole remarquable qui permet aux agriculteurs de rester sur leurs terres et d'y produire durablement.

En ce qui concerne la pyrolyse, nous avons fait une erreur en voulant traiter les déchets sans préparation préalable. Ces échecs ont été amplifiés par le fait que les grands groupes ont privilégié l'incinération et ont étouffé la recherche dans ce domaine. Or, en Allemagne, il existe des unités de pyrolyse qui fonctionnent.

M. Hervé Maurey, président. – Je vais tâcher de répondre aux différentes questions qui ont été posées.

S'agissant de la question de Charles Revet sur l'éventuelle remise en cause de la signature de l'Accord de Paris par Donald Trump, il est encore trop tôt pour le dire. Bien qu'il semble avoir modéré ses propos, il convient de rester prudent. Il peut certes choisir de retirer la signature des États-Unis mais il peut également, de façon plus simple et malheureusement plus efficace, choisir de ne pas appliquer l'accord et continuer à promouvoir le développement des énergies fossiles.

Le site de Ouarzazate a été choisi pour installer une centrale solaire thermique car il s'agit du site le plus ensoleillé du Maroc qui ne connaît donc pas de problème en termes de continuité de la production électrique.

Alain Fouché souhaitait savoir si un tel projet était réalisable en France. On conçoit mal en effet que 3 000 hectares bénéficiant d'un tel ensoleillement puissent être affectés à une telle installation. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de projets innovants ; de nouvelles technologies apparaissent régulièrement. Je pense par exemple à un projet innovant qui est en train de se mettre en place au Royaume-Uni visant à produire de l'électricité à partir des marées : une digue de 8 kilomètres va être construite pour retenir les effets des marées. Un tel projet pourrait être développé en France.

Cela fait le lien avec le propos d'Evelyne Didier : les choses évoluent tous les jours, et les entreprises françaises doivent se positionner sur ces marchés. Or on voit par exemple que la situation financière d'Areva a conduit cette entreprise à céder ses activités dans l'éolien à Siemens.

S'agissant de la question d'Annick Billon sur le rôle de la société civile lors de la COP, je pense que plus on élargit ces événements à des acteurs non étatiques, plus cela permet d'ouvrir le débat et de monter des coalitions thématiques favorisant le partage d'expériences et les bonnes pratiques. L'association que vous avez mentionnée se fera d'autant plus entendre qu'un large nombre d'acteurs sera présent et mobilisé.

Rémy Pointereau a souligné l'importance de la recherche en matière de stockage d'énergie. Il s'agit d'un élément central. La centrale solaire Noor ne permet pas de stocker

l'électricité pendant longtemps - trois heures après le coucher du soleil, ce qui va déjà dans le bons sens.

Cela rejoint la remarque de Louis Nègre qui a rappelé la nécessité d'accentuer nos efforts en matière de recherche et de développement. Je remercie Gérard Miquel d'avoir répondu à la question qu'il a posé sur la pyrolyse.

Par rapport à la remarque d'Odette Herviaux, je crois quand même que les choses avancent. Nous avons franchi un cap psychologique. Aujourd'hui, les énergies renouvelables n'apparaissant plus comme une lubie. Dans les territoires, la mise en place des grandes régions et de grandes intercommunalités facilitera le portage de projets innovants et ambitieux. Encore faut-il pour cela que les collectivités aient les moyens de mettre en œuvre de telles politiques. Par ailleurs un travail de sensibilisation auprès d'un certain nombre d'élus reste à mener.

Pour terminer, je me réjouis des informations que nous a communiquées Jacques Cornano, qui montrent que Marie-Galante est un territoire ambitieux et vertueux en matière d'énergies renouvelables.

Organisme extraparlementaire – Désignation

M. Hervé Maurey, président. – J'ai été saisi d'une demande de désignation d'un sénateur de la commission pour remplacer Paul Vergès comme membre suppléant à la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

Afin de respecter les équilibres politiques au sein de cet organisme où sont nommés dix sénateurs titulaires et dix sénateurs suppléants par plusieurs commissions du Sénat, je vous propose de désigner notre collègue Gélita Hoarau.

Mme Gélita Hoarau est désignée pour siéger au sein de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

La réunion est close à 10 h 50.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 21 décembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Finalisation de l'accord international de « Bâle III » - Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France

La réunion est ouverte à 10 h 05.

La commission entend M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France, sur la finalisation de l'accord international de « Bâle III ».

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie vivement le Gouverneur de la Banque de France de venir devant le Parlement faire le point sur une très importante négociation en cours. Les règles prudentielles applicables au secteur bancaire sont définies dans le cadre du comité de Bâle, en dehors des procédures habituelles de discussion entre États. Eu égard à leur incidence sur l'économie réelle, il est indispensable que les parlements suivent les négociations, au lieu d'en prendre acte seulement lorsqu'elles sont adoptées ou transposées en droit européen. Il est alors trop tard pour les infléchir significativement.

Les régulateurs du secteur bancaire souhaitent aujourd'hui finaliser le nouveau cadre réglementaire, dont l'accord international de Bâle III constitue le principal jalon. À cet égard, une réunion particulièrement importante du groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire (GHOS) se tiendra le mois prochain afin de trancher sur les mesures visant à finaliser l'accord Bâle III. En mai dernier, le Sénat a adopté une résolution visant à protéger le système du crédit immobilier français. L'enjeu de la négociation dépasse toutefois la seule question du crédit immobilier et se concentre désormais sur les différences d'approche entre les banques européennes et les établissements américains pour mesurer le risque de leurs actifs.

La mesure du risque constitue un enjeu crucial puisque les principaux ratios prudentiels de fonds propres sont exprimés en pourcentage des actifs pondérés par le risque. Pour mesurer le risque, le comité de Bâle souhaite aujourd'hui restreindre l'usage des modèles internes, privilégiés par les banques européennes, au profit du modèle standard retenu par les banques américaines. Cela pourrait conduire les banques européennes à devoir augmenter significativement leurs fonds propres et à perdre du terrain par rapport à leurs concurrents américains.

Depuis la résolution adoptée par le Sénat, les négociations au comité de Bâle ont-elles permis de sécuriser le système du crédit immobilier français ? Les mesures discutées actuellement ne risquent-elles pas de pénaliser l'Europe continentale par rapport aux États-Unis et de freiner la croissance ? Dans un contexte marqué par l'élection de Donald Trump et le Brexit, ne craignez-vous pas que l'Union européenne soit la seule à mettre en place les normes qui seront adoptées ? Nous savons que l'Allemagne partage les inquiétudes de la France. Y a-t-il une position commune des régulateurs européens au sein du comité de Bâle ? Existe-t-il à l'inverse des divergences, et si oui, lesquelles ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je remercie la présidente d'avoir associé notre commission à cette audition. Richard Yung suit avec grande attention l'évolution du secteur bancaire et son encadrement, et nous a appelés à être vigilants sur les travaux du comité de Bâle. François Marc, la semaine passée, nous a fait une communication sur le *shadow banking*. Nous sommes inquiets de l'évolution des négociations communautaires au travers de la procédure du trilogue. Le comité de Bâle veut modifier les modalités d'évaluation des risques de crédit, des risques de marché, des risques opérationnels, et de ceux liés aux taux d'intérêt. On ne peut ignorer les craintes envers ces réformes. Nous nous interrogeons sur le niveau des contraintes prudentielles imposées aux banques, surtout si elles pénalisent plus l'Union européenne que les États-Unis. Les réactions européennes ont été nombreuses, tant de la part du Conseil que du Parlement européen. Le commissaire Valdis Dombrovskis s'est aussi inquiété de ces contraintes trop importantes, et le gouvernement allemand et la *Bundesbank* se sont engagés dans le débat.

Mes questions sont les mêmes que celles de Michèle André. Les travaux nécessitent un arbitrage par le groupe des gouverneurs et des superviseurs en janvier 2017 sous la présidence de Mario Draghi. Quels sont les résultats attendus ? Si les messages d'outre-Atlantique – certes à caractère électoral – sont mis en œuvre, les perspectives seront extrêmement contrastées entre l'Europe et les États-Unis.

M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France. – Merci de m'accueillir une nouvelle fois sur un sujet fortement d'actualité, où les négociations évoluent heure par heure : l'accord de Bâle III, négocié depuis la crise financière de 2007-2008, n'est pas encore finalisé. Votre résolution sur le crédit immobilier est arrivée à point nommé. Je suis accompagné de Frédéric Hervé, directeur des affaires internationales au secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

La réforme des standards internationaux relatifs aux normes prudentielles bancaires, dite Bâle III, entamée après le déclenchement de la crise financière, est en voie de finalisation. Nous sommes entrés dans une période d'intenses et ultimes discussions avec nos partenaires siégeant au comité de Bâle afin de stabiliser un compromis final pouvant être approuvé lors d'une réunion des Gouverneurs et chefs d'autorités de supervision qui pourrait se tenir début janvier 2017. Cette réunion n'est cependant pas confirmée à ce jour. Je rappellerai les progrès déjà acquis de la réglementation financière, avant de présenter les éléments de la réforme en cours et les points de négociation toujours en discussion et de répondre à vos questions.

Une réforme renforçant la surveillance et la solidité financière du système bancaire après la crise est utile. Personne ne peut contester sérieusement, y compris parmi l'industrie bancaire, qu'après la crise financière, il fallait renforcer significativement la réglementation pour diminuer les risques. La crise financière a eu de lourds coûts économiques, sociaux – à travers le drame du chômage – et budgétaires ; ses conséquences politiques dans nos démocraties se voient encore aujourd'hui. Nous devons tous souhaiter une meilleure prévention des risques futurs et agir dans cette direction : c'est un impératif collectif. Un travail remarquable a été accompli depuis 2009 sous l'impulsion du G20 et du Conseil de stabilité financière.

Le premier effort de régulation poursuivi par la réforme dite Bâle III a touché la quantité et la qualité des fonds propres devant être détenus par les banques pour couvrir leurs risques. C'est ainsi que les grands groupes bancaires français ont plus que doublé leurs « fonds propres durs » - essentiellement constitués de capital et de réserves - entre 2008 et

2015, qui sont passés de 132 milliards d'euros à 275 milliards d'euros au total. Cette amélioration très sensible des ratios de solvabilité s'est faite pour l'essentiel par l'augmentation du capital disponible - au numérateur - et non par une diminution des actifs moyens pondérés - le dénominateur - c'est-à-dire essentiellement des financements à l'économie.

Au-delà des règles de solvabilité, Bâle III a aussi élargi la réglementation bancaire internationale pour prendre en compte un ensemble plus large de risques, dont une nouveauté, les risques de liquidité, par des ratios comme le *Liquidity Coverage Ratio* (LCR).

Pour autant, la réforme Bâle III, engagée depuis 2009, n'avait pas encore mis à jour les mesures des risques existant avant la crise, et qui servent à calculer les exigences de fonds propres au titre des ratios de solvabilité. C'est l'objet de la finalisation de l'agenda post-crise et des négociations actuelles, qui complèteront le dispositif de 2010-2011.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Certaines propositions du comité de Bâle étaient inacceptables ; désormais, des progrès sensibles ont été enregistrés. Ces discussions s'inscrivent dans l'objectif affiché par le comité de Bâle de réduire la variabilité des actifs moyens pondérés par les risques (AMP ou RWA) d'une banque à l'autre et par conséquent de davantage encadrer l'utilisation de modèles internes de risques. Nous avons accepté de débattre de la sensibilité, de la comparabilité et de la simplicité de la mesure du risque. C'est aussi l'avis du groupe des gouverneurs et chefs de la supervision, validé par le G20 en début d'année, appelant à ce que la finalisation des réformes « n'aboutisse pas à un accroissement significatif des exigences globales de fonds propres actuelles ». Il s'agit d'augmenter la comparabilité des résultats des modèles et d'améliorer la crédibilité de leur usage et non d'augmenter significativement les fonds propres. C'est un point essentiel de la négociation. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de pénaliser les banques françaises, qui n'ont pas failli durant la crise et qui sont aujourd'hui dans une situation saine et robuste.

Très clairement, les propositions initiales du premier semestre n'étaient pas acceptables, comme la suppression des modèles internes sur des portefeuilles à risque faible ou la multiplication par plus de deux de l'exigence au titre du risque opérationnel, sur des incidents d'exploitation ou des pertes uniques. J'avais eu l'occasion de le dire nettement, comme vous et comme d'autres. Beaucoup a été fait depuis l'été pour modifier ces propositions techniques, d'abord de façon incrémentale jusqu'en novembre puis lors de la dernière réunion décisive du comité de Bâle fin novembre à Santiago, sans cependant conduire à un accord.

Au regard des derniers développements, je suis davantage confiant sur la possibilité de parvenir à un accord. Des avancées très significatives ont été obtenues grâce à une mobilisation sans faille des négociateurs français, qui ont pu s'appuyer sur la qualité des équipes de l'ACPR et de la Banque de France, et à une forte cohésion de la zone euro et en particulier aux positions conjointes franco-allemandes. Cela alors même que les marges de manœuvre semblaient limitées tant une majorité de membres, et pas seulement les Américains, se montraient satisfaits de l'accord.

Nous avons pour objectif de préserver au maximum la sensibilité des ratios prudentiels aux risques, qu'une référence excessive à des mesures standardisées pourrait altérer. C'est un point sémantique important : il s'agit de finaliser Bâle III, pas de conclure un nouveau Bâle IV.

Parmi les différents sujets traités, nous avons aussi, comme vous l'aviez demandé dans votre résolution du 5 avril 2016, attaché une attention toute particulière à la question du financement de l'immobilier, afin de préserver les spécificités françaises. Sur les différents points que vous aviez soulevés, je puis désormais vous indiquer avec confiance que des avancées importantes ont été obtenues par les négociateurs de la Banque de France et de l'ACPR. Tout d'abord, le comité de Bâle ne cherchera pas à modifier les pratiques nationales vertueuses ou à remettre en cause un système de financement reposant sur l'analyse de la solvabilité des emprunteurs – le point 20 de la proposition de résolution sénatoriale – ainsi que sur le cautionnement. À cet égard, nous avons obtenu, par le comité de Bâle, l'assimilation des crédits cautionnés aux crédits hypothécaires, largement utilisés en France, aux fins d'une pondération en risque préférentielle – c'est le point 21 de votre résolution. Cela constitue une avancée majeure qui devrait réduire les exigences sur ces portefeuilles.

Sur le calcul du montant de l'emprunt en fonction de la valeur du bien financé, qui serait, comme cela était justement souligné dans le point 14 de la résolution, préjudiciable aux primo-accédants, il faut noter le caractère dynamique de l'exigence, qui baisse donc par définition avec le temps, et l'impact faible au niveau agrégé – comme le signale le point 22, puisque cette sensibilité accrue au risque est constatée également à l'approche de la maturité de la créance. L'exigence est donc plus faible qu'actuellement pour le stock.

Les ultimes discussions portent encore sur certains aspects techniques mais importants tels que le traitement réservé aux financements spécialisés, comme le financement d'avions ou d'infrastructures, qui sont essentiels pour le financement de l'économie, ou les derniers ajustements de la mesure du risque opérationnel.

La question essentielle, qui reste néanmoins à trancher et qui conditionne un compromis équilibré, est celle de l'introduction d'une exigence plancher, l'*output floor*, entre les résultats des modèles et les exigences de la méthode standard. Une très large majorité des membres du comité de Bâle souhaite un *output floor* de ce type. Mais, calibré trop haut, ce plancher nierait à la fois les efforts de maintien d'une sensibilité au risque *via* la préservation des modèles, et l'injonction du G20 à ne pas produire d'impact significatif.

Il reste des points de négociation difficiles mais nous travaillons à un compromis satisfaisant. La finalisation d'un accord de Bâle III acceptable est dans l'intérêt de tous. La crise dure depuis dix ans, il est temps d'achever ce cycle réglementaire et de stabiliser le cadre prudentiel. L'incertitude réglementaire pèse sur la stratégie bancaire, le développement de certains métiers de financement et la capitalisation sur les marchés des banques françaises et européennes.

Nous devons respecter trois principes : ne pas pénaliser le financement de l'économie française, et donc ne pas affecter les crédits immobiliers, les crédits aux PME et les financements spécialisés ; ne pas imposer d'exigences excessives aux banques nécessitant une augmentation de capital sur le marché – l'accord doit être mis en œuvre par mise en réserve des résultats générés avec un taux raisonnable de distribution des dividendes ; et rester vigilant sur les conditions d'adoption et de mise en œuvre de Bâle III pour conserver un cadre équitable et harmonisé entre l'Europe et les États-Unis. Bâle III ne fait que des recommandations, sans portée juridique, devant être transposées dans les lois communautaires et françaises. Les transpositions européennes et américaines devront être parallèles ; nous resterons vigilants.

Mme Michèle André, présidente. – Nous sommes attachés au maintien des prêts immobiliers à taux fixe. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le ratio de 75 % pour un plancher d'exigences en fonds propres, très technique, a des conséquences directes et considérables sur les banques européennes, qu'il fragilisera. Selon le Crédit Suisse, s'il est appliqué, les capacités de crédit pourraient chuter de 8 000 milliards d'euros, soit une baisse de 20 %, dans les années à venir. J'ai compris que cela pouvait évoluer d'ici janvier. Quelle serait pour vous la ligne rouge ?

Vous avez évoqué l'immobilier. Nous avons sauvé l'essentiel sur le cautionnement. Reste d'autres types de financements spécialisés comme les équipements ou les grands projets, dans lesquels les banques françaises sont des acteurs majeurs du marché. Mais le projet initial de Bâle III multipliait par sept les exigences de fonds propres nécessaires pour financer un avion. Y a-t-il des avancées concernant les financements spécialisés ? Sinon, ce niveau de fonds propres pourrait mettre à mal les banques françaises qui ont des parts de marché importantes...

Quelle sera la suite de Bâle III ? Y aura-t-il une pause réglementaire ou de nouveaux chantiers ? Qu'en est-il par exemple de la révision du traitement prudentiel du risque souverain ? Les Allemands souhaitent que ce sujet avance.

Il a été rappelé que les règles du comité de Bâle n'ont aucune valeur contraignante. Ces règles, même sans valeur légale, sont appliquées en pratique ! La crédibilité du comité ne repose que sur celle de ses membres.

M. François Villeroy de Galhau. – Le système du crédit immobilier français est caractérisé par un financement très largement à taux fixes. Il y avait eu un débat avant la finalisation de Bâle III pour savoir s'il fallait obliger à augmenter le capital face au risque de remontée des taux. Il y a un an, ce point a été renvoyé au superviseur – ce qu'on appelle le pilier 2 – s'il estime qu'un risque important pèse sur un établissement. Le superviseur ne s'est pas empressé de demander des coussins de capital supplémentaires à ce titre : on maintient donc le financement à taux fixe dans les conditions actuelles. Dans certains pays comme les États-Unis, s'amorce une remontée des taux courts ; on verra alors que les taux variables n'ont pas que des avantages.

Nous devons considérer avec prudence les chiffres circulant actuellement sur l'impact des propositions discutées à Bâle. Les règles ne sont pas stabilisées sur l'*output floor* et certains chiffres peuvent être donnés par le secteur bancaire de manière imprécise.

L'effet de l'*output floor* dépend du taux et des règles d'assiette. Notre objectif est bien que, s'il devait y avoir un *output floor* – de nombreux pays le souhaitent –, il soit un garde-fou d'exception et non une contrainte en temps normal sur les banques françaises.

Les financements spécialisés sur les grandes infrastructures ou les avions sont très importants pour l'économie et constituent un secteur d'excellence pour les banques européennes. Nous avons obtenu que la méthode actuelle continue à s'appliquer, mais pas encore qu'elle soit considérée comme une règle durable. Cela ne nous suffit pas. Pour des financements de long terme, nous voulons stabiliser la règle du jeu.

Il devra y avoir une pause réglementaire après Bâle III. Ce n'est pas normal qu'il n'y ait pas de stabilisation, huit ans après la faillite de Lehman Brothers. Un accord de Bâle III, acceptable et équilibré, a une vraie valeur économique. Vu l'âpreté des négociations, aucun pays ne voudra précipitamment négocier un nouvel accord de Bâle.

Le risque souverain est un débat objectivement très difficile entre l'Allemagne et certains pays. Dans les règles de Bâle, le risque souverain est pondéré à zéro... L'Italie et le Japon notamment sont extrêmement attachés au maintien de la règle actuelle. Ce débat était très vif au sein de l'Union européenne lors de l'examen du projet de garantie européenne des dépôts. Ce débat a perdu de l'acuité en Europe, car la démarche choisie est progressive. La France a une position équilibrée. Les banques françaises sont exposées, mais elles ne seraient pas les plus gravement touchées par une pondération.

Il y a un point très important sur la réglementation – vous parliez de *shadow banking* tout à l'heure et des travaux de François Marc –, c'est que l'on puisse avancer sur le « hors-banque ». Cela relève non pas du comité de Bâle, mais du conseil de stabilité financière, présidé par le Gouverneur de la Banque d'Angleterre Mark Carney.

Pour schématiser, on a fait beaucoup de travail sur les banques, sur les assurances – en tout cas à l'échelle européenne, avec Solvabilité 2 –, mais il y a la fameuse question du *shadow banking*, c'est-à-dire des gestionnaires d'actifs, des fonds, etc. Il ne s'agit pas des mêmes règles, mais ce sujet doit être une des priorités fortes du conseil de stabilité financière dans les mois qui viennent.

Lors de la réunion du conseil de stabilité financière, à Londres, au mois de novembre, j'ai beaucoup insisté là-dessus, et je dois dire que Mark Carney est un allié fort. Les États-Unis, ou d'autres pays, peuvent montrer quelquefois un peu moins d'enthousiasme, mais nous maintenons une pression forte, notamment sur les tests de liquidité, qui sont très importants pour les gestionnaires de fonds.

Je termine par votre dernière question sur la valeur, le pouvoir et la place du comité de Bâle. Je suis conscient que c'est une question délicate. Il me paraît très important de redire que ce comité n'a pas de pouvoir normatif et que, comme il sied dans notre démocratie, le seul pouvoir normatif relève de la loi à l'échelle tant européenne que française.

Je souhaite avancer deux éléments de conviction personnelle à cet égard.

Tout d'abord, il me paraît utile, quand on regarde sur la période longue depuis 2008, de disposer d'une instance internationale qui essaye de contribuer à une harmonisation des règles.

Elle est composée de techniciens, c'est vrai, mais il s'agit de techniciens qui ne sont ni sourds ni aveugles au fonctionnement de la démocratie dans leur pays. C'est encore plus important face à l'incertitude que représente la nouvelle administration américaine. C'est un vrai progrès de la stabilité financière internationale et de l'équité de la concurrence, car nous savons tous que la crise financière de 2007-2008 est née en partie de phénomènes qui se sont propagés à travers les frontières, sans règles communes suffisantes.

En outre, à mon sens, dans ce travail de propositions techniques, les membres du comité de Bâle, à commencer par votre serviteur, doivent être à l'écoute. Nous avons eu l'occasion d'en parler régulièrement. La résolution que vous avez votée sur le crédit

immobilier a évidemment joué un rôle dans notre position de négociation, et je suis heureux, à ce titre, des avancées qui ont pu être obtenues. Le rendez-vous d'aujourd'hui est important.

M. Richard Yung. – Merci, monsieur le Gouverneur, de ces informations sur les négociations en cours. On a besoin de mieux sentir les choses, car la rumeur court la ville...

Ma première question porte sur l'articulation entre ce qui pourrait être décidé ou suggéré par Bâle III en matière de fonds propres et les propositions contenues dans les directives européennes que la Commission européenne vient de mettre sur la table sur le renforcement des fonds propres.

Comment cela marche-t-il ? Est-ce que tout cela s'additionne pour arriver à des taux très élevés ou peut-on les fusionner ?

Ma deuxième question porte sur ce fameux plancher, qui agite beaucoup de monde. On a entendu 75 %, 60 %. Si je comprends bien, entre le modèle standard, c'est-à-dire le modèle plutôt américain, et les modèles dits internes – pour la France, le taux est, semble-t-il, autour de 50 % –, on instaurerait une sorte de minimum, que vous appelez le plancher, qui s'imposerait aux États. C'est ainsi que je le comprends. Qui fixe ce taux ? Est-ce le comité Bâle ? Dans ce cas-là, évidemment, c'est quelque chose de très sensible. Quel serait un taux acceptable pour la France ?

Mon troisième et dernier point concerne les États-Unis. Par le passé, les États-Unis ont montré qu'ils ne se sentaient pas toujours pieds et poings liés par les recommandations internationales. Par ailleurs, on sait que le candidat élu a clairement pour volonté de déréguler, entre autres domaines, le secteur bancaire. Toutes ces règles, ces contraintes, comme le *Dodd-Frank Act* sont, selon lui, mauvaises pour le *business*.

Comment pouvons-nous nous comporter par rapport à cela ? Nous présentons un front assez fort, si j'ai bien compris, avec les Allemands et avec la Commission européenne. Pensez-vous que l'Union puisse menacer les Américains de représailles ?

M. François Marc. – Je voulais remercier le gouverneur de la clarté de sa présentation ce matin. On sent bien quels sont les points qui restent encore en suspens et les avancées qui ont été obtenues.

C'est vrai qu'en 2016, nous sommes passés par des appréciations diverses et variées. Les marchés ont soufflé le chaud et le froid. Au printemps, il y avait beaucoup d'inquiétudes. La commission des finances a rencontré les banques, qui nous ont tenu ce discours. Durant l'été, les *stress tests* de l'autorité bancaire européenne ont été plutôt rassurants pour les établissements, ce qui nous a fait dire que les choses étaient finalement plutôt confortables pour les banques européennes, ou au moins pour une partie d'entre elles.

Puis, nous avons de nouveau ressenti des inquiétudes ces dernières semaines. Santiago, vous en avez parlé, a apporté un certain nombre d'avancées, en particulier en ce qui concerne l'assimilation des crédits cautionnés ou crédits hypothécaires, ainsi que sur les nouvelles règles qui pourraient être établies dans le temps. Je pense que si l'*output floor* était renvoyé à 2025, ce délai pourrait permettre à nos établissements de s'adapter.

Ma première question porte sur l'appréciation des titres bancaires, semble-t-il très positive, qui prévaut aujourd'hui. Dans un marché boursier qui a progressé de 12 % à 15 % depuis septembre, les banques, elles, ont progressé de 50 % à 60 %. Cela sous-entend qu'il y a

une forme d'euphorie anticipatrice. Ou alors on se trompe et c'est autre chose qui joue. Peut-être pourriez-vous nous éclairer sur ce point. En d'autres termes, pensez-vous que cette euphorie est légitimée par l'anticipation d'une décision plutôt favorable concernant la finalisation de Bâle III ?

Ma seconde question en comprend en fait plusieurs : est-ce que cette évolution de Bâle III peut conduire à des évolutions structurelles dans le secteur bancaire européen, qui regroupe 6 000 établissements ? Va-t-on assister à des modifications structurelles de l'architecture de la répartition des banques en Europe ? Est-ce qu'il y a des banques ou des pays plus fragiles que d'autres ? Peut-on anticiper déjà les conséquences en termes de réorganisation bancaire ?

M. Jean-Yves Leconte. – La question de la robustesse des banques revêt un aspect financier, mais également un autre aspect, qui est de plus en plus sensible : je veux parler de leur exposition au risque juridique.

Il y a eu le précédent BNP-Paribas, mais je pense aussi au développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale, qui, indirectement, fait peur aux banques, dès lors qu'elles traitent des opérations à l'étranger, dans des pays qui ne sont pas inclus dans des dispositifs d'échange automatique d'informations.

Comment ce risque peut-il être évalué ? On constate actuellement que les banques françaises, très sensibles à ce risque-là, préfèrent se désengager d'un certain nombre d'opérations et de pays. Il est vrai que ce risque est de plus en plus important. Discuter de la fiabilité strictement financière des banques, si l'on n'est pas capable d'évaluer, d'encadrer et d'accompagner les banques sur le risque juridique à l'étranger, ne revient-il pas à faire fausse route ? Ne faut-il pas accompagner les banques en parallèle ?

M. Francis Delattre. – Je suis agréablement surpris de la tonalité de votre intervention, parce que les responsables du secteur bancaire français ne sont pas aussi rassurants. Ils nous décrivent Bâle comme le lieu d'expression majeur du système anglo-saxon, peu favorable aux banques de la zone euro, au sein de laquelle les banques françaises sont les plus importantes. Le système bancaire français est essentiel à l'économie puisque 80 % à 90 % des investissements des entreprises sont faits en France *via* le système bancaire. Est-ce que vous pouvez nous confirmer, Monsieur le gouverneur, cette statistique ?

Cette situation nous différencie de tous les autres pays. En Allemagne, il me semble que c'est à peu près 50 %. C'est le révélateur d'une forme de capitalisme familial que nous n'avons plus.

Les améliorations que vous nous décrivez sont assez rassurantes, mais pouvez-vous nous indiquer s'il y a une harmonie entre vous, qui devez mener les négociations, et les banques françaises ? En effet, le discours des uns et des autres est tellement différent que nous avons besoin d'une explication complémentaire. Je ne sais pas qui a raison, mais force est de reconnaître que l'on a besoin d'un secteur bancaire en pleine capacité.

M. François Villeroy de Galhau. – Je rejoins le sénateur Yung pour reconnaître que « la rumeur court la ville ! » Nous devons y être attentifs, parce que les perceptions comptent. C'est aussi pour cela que je vous remercie de m'avoir invité ce matin. Il y a des incertitudes, que je n'ai pas cachées, mais il y a, en même temps, des progrès.

Les discussions de Bâle III et les récentes propositions de la Commission européenne ne sont pas liées *stricto sensu*, c'est-à-dire que les propositions de la Commission européenne, comme vous l'avez dit, portent sur les mécanismes dits de résolution et non pas sur les fonds propres durs, que modifie Bâle III. C'est l'objet du fameux TLAC – pardon encore pour l'acronyme anglo-saxon ! –, qui est une idée venue des États-Unis. Il s'agit d'une bonne idée, qui consiste à avoir une capacité additionnelle d'absorption des banques pouvant être transformée en capital en cas de difficulté et de pertes à couvrir. C'est cela le TLAC. Pour faire simple, il s'agit d'instruments de nature obligataire, mais qui peuvent devenir du capital destiné à combler des pertes en cas de difficulté et de manque.

C'est un facteur de sécurité, qui protège clairement les contribuables car il éviterait, en cas de difficulté pour un établissement, d'avoir à faire appel aux fonds publics, ce qui est heureusement peu ou pas arrivé en France. Les fonds publics arrivent vraiment en dernier recours. *Stricto sensu*, ce mécanisme s'additionne aux ratios de Bâle III, mais il n'est pas de même nature, puisqu'il y a des fonds propres durs, d'un côté, et des instruments de type obligataire ou dette, de l'autre, qui sont d'ailleurs plus faciles à lever et à trouver. Nous devons, évidemment, être attentifs à ce que l'ensemble reste compatible avec les capacités de financement des banques.

J'en profite pour dire que, là aussi, il s'agit de propositions de la Commission européenne. Avant qu'elles ne soient transposées, il faut passer par le Conseil européen et le Parlement européen. En tout cas, globalement, l'équilibre des propositions de la Commission européenne nous paraît assez bon. Certains pays ne raisonnent pas ainsi.

Monsieur Yung, sur la question du plancher, je partage tout à fait votre explication de principe, qui est extrêmement claire. Cela revient à dire qu'il y a un certain résultat des modèles, qui donne tel pourcentage, mais si l'on est en dessous du plancher, qui est à x %, on monte à x % de l'approche standard.

En revanche, le chiffre de 50 % que vous avez cité pour les banques françaises relève de la rumeur, c'est-à-dire qu'il ne correspond pas à la réalité d'aujourd'hui. Il varie évidemment selon les banques, mais il est significativement plus élevé pour les banques françaises. Évidemment, le fait qu'un plancher soit mordant ou non dépend aussi des règles d'assiette.

Comme vous avez posé, à ce propos, la question de l'immobilier, je précise que le plancher est d'application globale sur l'ensemble des risques, ce qui est plutôt un facteur de modération. En effet, si vous appliquez le plancher risque par risque, il peut y avoir une catégorie de crédit où le plancher s'applique, alors qu'en l'espèce lorsque l'on mutualise, donc les plus et les moins se compensent.

En revanche, pour aller dans le sens de votre question, je précise que nous appuyons une demande assez forte des Néerlandais pour que le traitement de l'immobilier dans le calcul de ce fameux plancher soit plus favorable et tienne compte du fait qu'il y a moins de risque sur l'immobilier en Europe.

Enfin, sur le parallèle avec les États-Unis d'Amérique, c'est évidemment une question politique tout à fait essentielle. Jusqu'à présent certes, il a pu arriver que les États-Unis ne se sentent pas liés par telle ou telle réglementation mais les États-Unis ont parfois le sentiment inverse ou symétrique au regard de la transposition européenne, qui réserve, selon eux, quelques exceptions.

Pour le futur, je crois que la question est tout à fait centrale. Nous ne savons pas quelles sont les intentions précises de la future administration américaine.

Si cela devait être le cas, on en tirerait les conséquences côté européen, sans naïveté. Personnellement, je trouverais cela regrettable, car je considère que ce qui s'est construit à l'échelle internationale à la suite de la crise, avec une certaine harmonisation, était à la fois nécessaire et adapté. Je pense que nous ne devons rien faire qui pousse en ce sens et dire maintenant que nous quittons la table des négociations me paraîtrait mal venu. Continuons à construire là-dessus, mais il nous faudra être très vigilant sur l'application.

Vous avez raison, monsieur Marc, sur les hauts et les bas dans la perception. Vous avez évoqué la question de l'application dans le temps, que je n'avais pas évoquée dans mon propos liminaire, ce dont je m'excuse. Je précise que toutes les règles dont on parle seraient applicables au plus tôt en 2021, ce qui laisse quatre à cinq ans pour s'adapter. Pour le plancher, s'il devait y en avoir un, il serait d'application progressive entre 2021 et 2025.

Nous avons donc du temps, mais il faut toujours être prudent avec cet argument du temps, parce que, de temps en temps, les banques souhaitent se mettre en conformité très tôt avec l'exigence finale, sous pression des marchés. En tout cas, les banques peuvent jouer sur la variable temps. Quand je disais que cela peut se faire par incorporation normale de réserves, avec une politique normale de distribution des dividendes, je faisais aussi référence à ce facteur temps.

Sur l'appréciation des banques en bourse, je la constate comme vous. Vous me donnerez acte que je suis toujours assez prudent sur l'interprétation des mouvements boursiers. C'est évidemment plutôt une bonne nouvelle, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit tout à fait définitive. J'y vois trois éléments d'explication.

Tout d'abord, les banques avaient trop chuté après le *Brexit*, et il y a eu un ratrappage à partir de l'été.

Ensuite, il y a des anticipations sur les mouvements des taux d'intérêt et la pente de la courbe, comme disent les spécialistes, c'est-à-dire l'écart entre les taux longs et les taux courts, y compris à la suite des décisions politiques monétaires de la Banque centrale européenne ou de la Réserve fédérale américaine. Vous me permettrez de ne pas commenter cet état de fait, mais il faut tenir compte de l'idée communément admise qu'une pente positive est toujours meilleure pour la rentabilité des banques.

Enfin, il y a ces rumeurs qui sont dans l'air : on irait plutôt vers une stabilisation réglementaire, ce que je ne peux que soutenir, ou vers une déréglementation, ce que je ne soutiendrai pas. Cela a beaucoup joué sur les valorisations aux États-Unis et, par contagion, cela a également joué sur les banques européennes.

S'il y a accord équilibré à Bâle, je pense que la stabilisation réglementaire pourra aider les banques à progresser vers leur valeur comptable normale. Or, aujourd'hui, la valeur boursière est inférieure même à la valeur comptable, surtout en Europe. Il peut y avoir diverses explications à ce phénomène, mais l'incertitude réglementaire en fait partie.

Enfin, vous m'interrogez sur modifications structurelles que l'on pourrait attendre en Europe. En d'autres termes, vous vous demandez s'il y a des pays plus fragiles en Europe aujourd'hui.

J'ai déjà eu l'occasion de dire, mais je vais le dire encore plus précisément ici : je pense que le problème des banques italiennes est traitable. Seules quelques banques sont concernées, et, honnêtement, à l'échelle de l'économie italienne, les besoins en capital dont on parle sont parfaitement absorbables. En revanche, il importe d'aller vite.

Vous le savez, nous avons refusé, au sein du système de supervision européen, d'accorder un nouveau délai pour la banque *Monte dei Paschi di Siena*. Sur ce cas, nous avons besoin non pas de délai, mais d'une solution rapide, qui peut être soit une solution de marché, en priorité, soit une solution de recapitalisation publique, ce que permettent les textes européens. Le délai expire le 31 décembre.

Au-delà de ce cas, il est souhaitable, une fois levée l'incertitude réglementaire, que nous puissions reprendre un mouvement de consolidation bancaire en Europe. La taille des banques y est en effet très inférieure à ce qu'elle est sur le marché américain. Il ne s'agit pas de faire des très grosses banques pour le plaisir, mais comme nous avons une union monétaire et une union bancaire, il est de l'intérêt de tous que l'épargne circule mieux à travers les frontières en Europe. En effet, on sait que l'épargne est abondante dans certains pays, alors que les besoins d'investissement sont dans d'autres pays. La meilleure façon de résoudre cette équation est d'avoir des banques transfrontières en Europe. Il se trouve par ailleurs que les banques françaises sont parmi les plus solides d'Europe, ce dont nous pouvons tous nous réjouir. Il faudra aller dans ce sens, et je ne suis pas le seul à le dire autour de la table du conseil des gouverneurs. Mais cela suppose, tout d'abord, de stabiliser le paysage réglementaire, et, ensuite, d'adapter, à l'intérieur de l'Europe, quelques règles du jeu.

Monsieur Leconte, vous m'interrogez sur les risques juridiques. Je ne peux que vous rejoindre sur leur importance. C'est vrai pour toutes les banques internationales, nous observons un mouvement de désengagement, notamment d'un certain nombre de pays en développement. Ce sujet est très difficile, parce qu'il a deux composantes. Tout d'abord : les autorités judiciaires américaines, comme elles l'ont montré, ont une interprétation très rigoureuse de l'application des règles américaines, dès lors que les opérations se font en dollar.

La deuxième difficulté est qu'il faut trouver le bon équilibre entre deux objectifs également louables, mais potentiellement contradictoires, c'est-à-dire la lutte contre le blanchiment, les évasions de capitaux, et la volonté de bien financer un certain nombre d'économies en développement. En tout état de cause, leur convergence nécessite un gros travail. Nous essayons de plaider à l'échelle de Bâle en faveur du *correspondant banking*, à savoir la présence des grandes banques internationales dans les pays en développement. Nous recherchons l'équilibre en évitant des décisions de fermeture brutale, comme celle que vous évoquez. Il s'agit plutôt de renforcer la surveillance, tout en restant dans les pays. Je ne serais pas honnête si je disais que ce problème est totalement résolu à ce jour. C'est un problème de fond qui est sur la table. La vraie réponse serait d'avoir les équipes de conformité les plus fines, les plus pointues possible. On doit autoriser certaines opérations dans ces pays, mais pas toutes.

Monsieur Delattre, nous parlons aussi avec les banques. Il n'est pas totalement anormal que l'écho des banques soit toujours un peu plus alarmiste. Je connais bien les banques et je suis très attaché à leur rôle.

Néanmoins, *in fine*, il revient aux autorités publiques de décider de la réglementation, ce qui me paraît sain. Il n'appartient pas aux régulés de décider des règles. En

revanche, les autorités publiques doivent écouter les régulés, et, objectivement, un certain nombre de modifications intervenues dans Bâle III viennent de ce dialogue.

Derrière tout cela, il y a un objectif de financement de l'économie totalement central. Un accord équilibré pour nous, à Bâle, est un accord qui vise les deux objectifs suivants, qui peuvent, eux, être tout à fait compatibles : la stabilité financière et le bon financement de l'économie.

Je n'ai pas le sentiment aujourd'hui qu'un accord, tel qu'il pourrait s'esquisser à Bâle, sacrifie l'un ou l'autre de ces objectifs. D'ailleurs, vous vous souvenez que le premier principe que j'ai posé est la préservation du fonctionnement et du financement de l'économie française. J'ai cité en particulier l'immobilier, les PME et les financements spécialisés, mais ce principe vaut globalement.

Enfin, s'agissant de la part des financements bancaires par rapport aux financements de marché, sachez qu'elle est un peu moins forte en France qu'elle ne l'est dans les autres pays européens. Nous sommes en France à 60 % de financements bancaires, contre 40 % de financements de marché, car nous avons des grandes entreprises en France qui recourent beaucoup aux financements de marché. En Allemagne, c'est 80/20. Cela dit, le financement bancaire reste très important en France. Pour conclure, je vous confirme que rien ne change dans les règles de Bâle pour les PME qui font moins de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires.

M. Jean-Claude Boulard. – On a beaucoup parlé de reconstitution ou d'augmentation des fonds propres des banques, comme si la crise avait eu pour origine leur insuffisance. Or la crise est arrivée, car les crédits sont venus financer des actifs inexistant ou spéculatifs. C'est la banqueroute de Law au XVIII^e siècle. Je ne comprends pas, du reste, que l'on n'ait pas regardé ce qu'il s'était passé à cette époque. Deux siècles après, les mêmes causes ont produit les mêmes effets. Or les règles évoquées ne semblent pas concerner les montages de crédits affectés à des actifs inexistant et à des spéculations. Je n'ai rien entendu sur ce sujet.

M. Jean-Paul Emorine. – Le financement de l'économie mondiale est différent selon l'endroit où l'on se trouve dans le monde. Vous avez évoqué la France, à 60/40, l'Allemagne, à 80/20 ; il faut savoir que l'économie des États-Unis est financée à 70 % par les marchés de capitaux. Avec Richard Yung, à la demande du président de la commission des affaires européennes, nous avons travaillé sur l'union des marchés de capitaux, quand le président Juncker a émis le souhait de faire évoluer cette union pour relancer l'économie. Nous avons donc entendu les représentants de la Fédération bancaire française à ce sujet.

Monsieur le gouverneur, comment ressentez-vous cette demande du président de la Commission européenne ? Y a-t-il une adhésion pour augmenter la part des financements de marché ?

M. Maurice Vincent. – Depuis plusieurs mois, les gazettes se font l'écho des inquiétudes sur la stabilité du système financier mondial. Sont notamment mentionnés les engagements des banques américaines sur les marchés des prêts aux étudiants pour le financement de leurs études supérieures et le financement de l'immobilier en Chine. Est-ce que le comité de Bâle a un avis sur ces questions ?

M. François Villeroy de Galhau. – Je partage très largement l'inspiration de ces trois questions.

Monsieur Boulard, vous avez raison, la crise n'est pas liée au manque de fonds propres. Si l'on prend les *mortgage* américains, il y a eu une prise de risque abusive. Cependant, la réponse à votre question passe pour partie par la supervision individuelle, qui ne relève pas de la réglementation de Bâle. Il faut un superviseur fort. En Europe, lorsque nous avons mis en place le superviseur européen, tout en maintenant les moyens de l'ACPR, j'ai dit aux établissements bancaires qu'il était normal qu'après la crise il y ait plus de supervision qu'avant. C'est pourquoi nous avons insisté sur le maintien du plafond de ressources de l'ACPR dans le budget 2017, et je suis heureux que le Parlement, dans sa sagesse, en ait décidé ainsi.

M. Richard Yung. – Pas le Sénat...

M. François Villeroy de Galhau. – La supervision est extrêmement importante.

Le renforcement des règles en capital est une composante de la prévention des risques. En effet, si, sur une activité risquée telle que celle que vous avez évoquée, vous imposez des besoins en capitaux plus importants, vous freinez la prise de risque sur ladite activité. Par exemple, l'augmentation du capital nécessaire pour financer certaines activités de marché a été significative. Dans les premières estimations que nous avons reçues, la moitié de l'augmentation en capital des banques françaises répond aux risques de marché. Il s'agit d'une première vertu des règles en capital.

La seconde vertu joue si une crise survient : il est alors essentiel qu'il y ait suffisamment de fonds propres pour la couvrir. Nous n'aurions pas eu tous ces phénomènes de contagion, avec la contestation politique qui s'en est suivie, si les banques américaines et européennes avaient été suffisamment capitalisées. Le fait de doubler le capital a freiné certaines activités à risques ; en cas de difficultés, la sécurité de la carrosserie est beaucoup plus grande.

Monsieur Emorine, sachez que je vais justement aujourd'hui voir Jean-Claude Juncker à Bruxelles, donc votre question ne pouvait pas mieux tomber. Je compte bien lui redire qu'il nous paraît souhaitable d'avancer sur ce point. Comme vous le savez peut-être, j'ai eu l'occasion de proposer d'inclure l'union des marchés de capitaux dans un objet plus large, que j'ai appelé union de financement et d'investissement, et qui consiste à mobiliser l'épargne européenne, en mettant en synergie le plan Juncker - des capitaux publics -, l'union des marchés de capitaux - privés - et l'union bancaire, c'est-à-dire les financements par crédit.

Je trouve regrettable que ces projets soient aujourd'hui menés de façon séparée. En Europe, nous avons un certain nombre de problèmes, mais nous avons un vrai actif, qui est l'épargne : 350 milliards d'euros par an d'excédent d'épargne sur l'investissement dans la zone euro. L'enjeu de l'union de financement et d'investissement est de mieux utiliser cette épargne pour des investissements d'avenir, tels que des infrastructures, la transition énergétique, le numérique, ainsi que les fonds propres des entreprises. Il faut résituer l'union des marchés de capitaux par rapport à son objectif économique et politique. S'il y a un risque aujourd'hui, c'est qu'elle soit un peu perdue dans un agenda technico-juridique.

Enfin, monsieur Vincent, vous m'interrogez sur les risques en général. Oui, il y a des risques qu'il faut suivre de très près dans le système financier international. Je suis

toujours prudent pour les situer exactement, parce que, malheureusement, l'histoire récente nous a enseigné la modestie. En général, les crises ne se produisent pas là où on les attend.

Plus précisément, je ne suis pas spécialiste du risque sur les crédits étudiants aux États-Unis, donc je serai prudent. S'agissant du risque chinois, je vous rejoins. Outre le risque de bulle immobilière – j'emploie ces mots avec prudence –, il y a un problème de financement des entreprises par la dette. La dette des entreprises chinoises augmente vite, il faut constater que ce phénomène n'est pas circonscrit à la Chine. Ainsi, la dette des entreprises dans les économies émergentes en général a fortement crû. Il y a de bonnes raisons à cela : ces économies se développent ; les financements sont disponibles à un taux avantageux.

Cependant, il faut surveiller ce phénomène, d'autant que, comme vous le savez, une partie de cette dette est libellée en dollars. Aussi, la montée récente de cette monnaie est susceptible de poser un problème pour la stabilité de ces économies.

Cela n'est malheureusement pas le seul facteur de risques de l'économie mondiale. Pour autant, notre rôle n'est pas de faire disparaître les risques ou les incertitudes. Nous devons seulement essayer d'identifier où sont les plus grands risques pour y mettre une pondération en capital plus élevée. Par ailleurs, pour reprendre mon image de la carrosserie, il s'agit de faire en sorte que, lorsqu'un risque se matérialise, les établissements financiers, plus solides qu'avant, puissent mieux absorber les chocs, comme dans un accident automobile.

De ce point de vue, et je terminerai par une note prudemment optimiste, je rappelle que 2016 a été une année de chocs successifs ; on l'avait même présentée comme la répétition de 2008 : choc sur les marchés financiers en janvier et février, *Brexit* au mois de juin ; élection américaine au mois de novembre. Le moins que l'on puisse dire est que les choses ne se sont pas passées comme prévu. Or, face à chacun de ces trois chocs, le système financier – je m'exprime avec prudence, sans préjuger ce qui va se passer à l'avenir – a résisté mieux que prévu. C'est en partie lié au renforcement de la réglementation effectué depuis 2009.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur le gouverneur, au nom de tous mes collègues, je vous remercie d'avoir répondu à nos questions.

La réunion est close à 11 h 25.

Mardi 17 janvier 2017

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond

La réunion est ouverte à 9h30.

La commission procède à l'examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 288 (2016-2017), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi n° 19 (2016-2017) de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Article additionnel après l'article 7			
Auteur	N°		Avis de la commission
Mme HOARAU	63	Application du droit commun de l'attribution du FPIC aux ensembles intercommunaux de La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique, en supprimant leur quote-part propre et les règles qui régissent l'affectation de celle-ci	Défavorable
M. FONTAINE	4 rect.	Application du droit commun de l'attribution du FPIC aux ensembles intercommunaux de La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique, en supprimant leur quote-part propre et les règles qui régissent l'affectation de celle-ci	Défavorable
M. PATIENT	49	Revalorisation de la dotation départementale d'équipement des collèges	Défavorable
M. PATIENT	50	Revalorisation de la dotation régionale d'équipement scolaire au profit de la collectivité territoriale de Guyane	Défavorable
M. ZOCCHETTO	109	Création, pour la Nouvelle Calédonie et les provinces de Nouvelle Calédonie, d'une possibilité de reprise des excédents de la section d'investissement en recette de fonctionnement	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 12 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MAGRAS	21	Suppression de la taxe de solidarité sur les billets d'avion à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin	Sagesse
Mme CLAIREAUX	108	Suppression de la taxe de solidarité sur les billets d'avion à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin	Sagesse
M. ARNELL	175	Suppression de la taxe de solidarité sur les billets d'avion à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin	Sagesse

Article additionnel avant l'article 13 A (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MAGRAS	22	Création d'une chaire de recherche consacrée à l'outre-mer dans une grande école	Défavorable
M. MAGRAS	23	Création d'une chaire de recherche consacrée à l'outre-mer dans une grande école	Défavorable

Article additionnel après l'article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	178	Prolongation et extension des dépenses éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) dans les DROM.	Défavorable

Article additionnel après l'article 16			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ARNELL	173	Extension expresse du livret A et du livret de développement durable à Saint-Martin	Avis du Gouvernement

Article additionnel après l'article 25			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	113	Création d'un remboursement au bénéfice des collectivités territoriales des charges salariales résultant de l'exercice de leur droit à congé par les fonctionnaires territoriaux originaires des départements de Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, de La Réunion et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	Défavorable

Article 32			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	123	Suppression des conditions relatives à un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant pour pouvoir établir la taxe sur les logements vacants dans les DOM	Défavorable
Le Gouvernement	225	Rétablissement du texte initial de l'article	Défavorable

Article additionnel après l'article 32			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	223	Habilitation du Gouvernement à mettre en place, par ordonnance, un régime fiscal transitoire à Mayotte jusqu'en 2025	Sagesse

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Je propose un avis défavorable sur l'amendement n° 223 du Gouvernement. En effet, le délai proposé pour l'habilitation, qui est de neuf mois, me semble incertain en raison du changement prochain de Gouvernement.

M. Bernard Lalande. – L'immigration demeure un problème à Mayotte. Il y a une revendication de propriétés sur certains terrains de la part de personnes issues des

Comores, compte tenu notamment de la dispersion des familles. L'enjeu est que toutes les familles ne deviennent pas propriétaires sur le territoire français.

Mme Michèle André, présidente. – L'enjeu n'est pas uniquement celui de l'immigration, mais aussi celui de l'absence de cadastre, qui est un problème particulièrement complexe. Il est nécessaire d'avancer sur ce sujet et il serait souhaitable d'entendre le Gouvernement.

M. Claude Raynal. – Je considère que l'argument avancé par le rapporteur concernant la période ne tient pas, en raison du principe de continuité de l'État.

Mme Michèle André, présidente. – Je tiens à insister sur l'enjeu humain et la difficulté que peuvent avoir les gens à vivre sereinement dans cette situation. Il faudrait s'en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 223.

Article 36			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LOISIER	77	Suppression	Défavorable
Le Gouvernement	219	Rétablissement partiel des frais de garderie et d'administration versés à l'ONF en Guyane	Défavorable

Article additionnel après l'article 36			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	179	Travaux d'évaluation devant être effectués en Guyane dans un délai de cinq ans sur l'ensemble des propriétés domaniales en vue de leur soumission aux dispositions de l'article 329 de la présente annexe	Défavorable
M. PATIENT	183	Évaluation cadastrale des parcelles de forêts exploitées, concédées ou gérées par l'ONF en vue d'une perception de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	Défavorable
M. PATIENT	182	Précision rédactionnelle relative aux bois et forêts dans le code général des impôts	Avis du Gouvernement
M. PATIENT	181	Possibilité pour les communes guyanaises d'exonérer de TFNB les bois et forêts soumis au régime forestier	Défavorable
M. PATIENT	180	Impossibilité, pour les bois et forêts, de bénéficier de l'exonération de TFNB en Guyane tant que l'évaluation des valeurs locatives cadastrales n'y a pas été effectuée	Défavorable

Article 36 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	117	Suppression	Défavorable
M. CANEVET	90	Amendement rédactionnel	Favorable

Article 38			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	124	Suppression	Défavorable

Article 39			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	125	Suppression	Défavorable

Article additionnel après l'article 39			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	51	Abaissement du taux de rétrocession à l'exploitant de l'avantage fiscal prévu à l'article 199 <i>undecies B</i> du CGI (pour les investissements dont le montant est supérieur à 250 000 euros) de 66 % à 56 %	Défavorable

Article 39 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	126	Suppression	Défavorable
M. CANEVET	91	Amendement rédactionnel	Favorable

Article 40			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	227	Défavorable	Le Gouvernement

Article additionnel après l'article 40			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SOILIHI	10	Remplacement des droits d'enregistrement des actifs cédés par les sociétés de portage créées dans le cadre des articles 217 <i>undecies</i> et 199 <i>undecies</i> C aux organismes de logement social par un droit fixe de 125 euros	Sagesse
Mme HOARAU	72	Remplacement des droits d'enregistrement des actifs cédés par les sociétés de portage créées dans le cadre des articles 217 <i>undecies</i> et 199 <i>undecies</i> C aux organismes de logement social par un droit fixe de 125 euros	Sagesse
M. PATIENT	184	Remplacement des droits d'enregistrement des actifs cédés par les sociétés de portage créées dans le cadre des articles 217 <i>undecies</i> et 199 <i>undecies</i> C aux organismes de logement social par un droit fixe de 125 euros	Sagesse
M. PATIENT	58	Prolongation dans les DROM de la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 199 <i>undecies</i> C du CGI jusqu'au 31 décembre 2019 lorsque les investissements sont réalisés par des sociétés civiles de placement immobilier	Défavorable

Article 41			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	118	Suppression de l'extension de l'avantage fiscal associé au FIP-OM à l'ensemble des contribuables français	Défavorable

Article 42			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	119	Suppression	Défavorable

Article 43			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ASSASSI	120	Suppression	Défavorable

Article additionnel après l'article 48 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOHAMED SOILIHI	76	Exonération pendant cinq ans de droits de mutation, de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière à Mayotte	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	2	Minoration de la valeur locative de 60 % à Mayotte	Défavorable
M. DESPLAN	98 rect.	Institution de redevances communales et régionales en matière de production électrique au moyen de la géothermie	Défavorable
M. PATIENT	26	Création d'une commission chargée de mener une réflexion sur l'extension de l'octroi de mer régional aux services, composée de représentants du conseil régional de Guadeloupe, de la collectivité territoriale de Martinique, de la collectivité territoriale de Guyane, du conseil régional de La Réunion et du conseil départemental de Mayotte, devant remettre un rapport au Parlement avant le 30 septembre 2017	Défavorable

Article 49			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	25	Demande rapport sur la création d'une taxe sur les services en Guyane	Défavorable

Article additionnel après Article 49			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ARNELL	166	Augmentation de 38,25 % à 45,9 % du taux de la réduction d'impôt sur le revenu prévu pour tous les investissements dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme à Saint-Martin au titre de l'article 199 <i>undecies</i> B du CGI	Défavorable

Article additionnel après Article 50 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	187	Autorisation des agents du conseil régional de Guadeloupe, de la collectivité territoriale de Martinique, de la collectivité territoriale de Guyane, du conseil régional de La Réunion et du conseil départemental de Mayotte, de se faire communiquer les informations permettant de calculer les bases d'imposition de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	151	Prolongation de l'aide financière accordée aux communes de Mayotte lorsqu'elles réalisent une opération de premier numérotage jusqu'aux opérations achevées en 2018	Favorable

Article additionnel après Article 52			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	189	Majoration de la population prise en compte pour le calcul de la dotation de base dans les communes aurifères de Guyane	Avis du Gouvernement

M. Georges Patient. – L'Insee ne veut pas envoyer d'agents dans certaines zones aurifères. La population de ces communes en est sous-évaluée, ce qui a des conséquences négatives sur leurs dotations.

La commission décide de s'en remettre à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 189.

Article additionnel après Article 54 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	54	Suppression progressive de l'affectation de l'octroi de mer dont bénéficie la collectivité territoriale de Guyane, au profit des communes de Guyane	Demande de retrait
M. PATIENT	57	Modification de la répartition du produit de l'octroi de mer en Guyane et à Mayotte	Avis du Gouvernement
M. PATIENT	56	Constitution en Guyane d'une mission d'évaluation fiscale devant rendre un rapport d'évaluation des scénarios fiscaux qui s'offrent à la Guyane	Défavorable

M. Claude Raynal. – Je rappelle que l'amendement n° 54 de Georges Patient a été voté par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – La commission des finances avait alors émis un avis défavorable.

M. Georges Patient. – L'amendement n° 57 concerne, comme l'amendement n° 54, l'octroi de mer. Cependant, l'amendement n° 57 comprend la Guyane et Mayotte, et pas seulement la Guyane.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 54 et décide de s'en remettre à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 57.

La réunion est close à 9h50.

Mercredi 18 janvier 2017

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 9h30.

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de **M. Charles Guené** sur le projet de loi n° 264 (2016-2017) ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Charles Guené, rapporteur. – L'article 30 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), promulguée en août 2015, prévoit la création, au 1^{er} janvier 2018, d'une nouvelle collectivité à statut particulier – la collectivité de Corse – qui se substitue à la collectivité territoriale de Corse et aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

Cet article, adopté par le Sénat, autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la mise en place de cette nouvelle collectivité. Trois ordonnances ont été prises sur cette base, l'une est financière, la deuxième concerne les institutions et la dernière est une ordonnance électorale. Le projet de loi de ratification de ces ordonnances a été envoyé à la commission des lois, qui nous a délégué au fond l'article 1^{er} ratifiant l'ordonnance relative aux règles budgétaires, financières, fiscales et comptables, que je vais maintenant vous présenter.

Le principe retenu par la loi NOTRe est celui d'une création de la collectivité de Corse dans une parfaite neutralité financière et fiscale.

Les articles 1^{er} à 7 et 9 à 11 procèdent à des adaptations quasiment rédactionnelles rendues nécessaires par la mise en place de la collectivité unique dans plusieurs textes ou codes. L'article 8 adapte les règles budgétaires et comptables applicables à la collectivité de Corse. Sur cet article, je vous propose d'adopter un amendement corigeant une erreur de référence.

J'en viens maintenant aux mesures transitoires. Les articles 12 à 16 reprennent des dispositions d'harmonisation en matière fiscale, traditionnelles en cas de fusions de collectivité. L'article 17 précise les modalités d'adoption des délibérations fiscales en 2018, l'article 18 apporte des précisions en matière de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et l'article 19 propose des dispositions transitoires en matière budgétaire et comptable.

Cette ordonnance n'épuise pas pour autant les questions financières résultant de la création de la collectivité de Corse.

Je rappelle tout d'abord qu'elle s'est accompagnée de plusieurs mesures financières favorables à cette collectivité dans la loi de finances pour 2017, que j'avais eu l'occasion de vous présenter avec notre collègue Claude Raynal lors de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Ainsi, la contribution au redressement des finances publiques de la Corse a été diminuée de 3,2 millions d'euros, les possibilités d'emploi de la dotation de compensation territoriale ont été élargies et sa dotation générale de décentralisation a été remplacée par une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont on connaît le dynamisme.

Par ailleurs, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, nous aurons sans doute à nous pencher sur les conséquences de la création de cette collectivité sur les différents fonds de péréquation et sur la répartition des dotations de l'État.

Les deux départements corses sont aujourd'hui dans des situations différentes. Sur les cinq principaux indicateurs financiers, la Haute-Corse se situe en dessous de la moyenne nationale, tandis que pour trois de ces mêmes indicateurs la Corse-du-Sud se situe au-dessus de la moyenne nationale. Une prise en compte de la situation agrégée des données financières de ces départements conduirait à ce que la collectivité de Corse se situe au-dessus de la moyenne ou juste en dessous sur certains indicateurs. Dès lors cette fusion pourrait avoir des conséquences financières sur l'ensemble des collectivités.

Le champ de l'habilitation aurait permis de traiter ce sujet, mais il est préférable d'aborder les questions de péréquation de façon globale, dès lors qu'elles ont des conséquences sur l'ensemble des départements. La loi de finances permettra d'avoir ce débat d'ensemble. L'assemblée de Corse a cependant déjà formé le vœu que les règles qui seront fixées ne conduisent « *ni à minorer les ressources* » de la Corse, « *ni à mettre en place des mécanismes de calcul qui s'avéreraient défavorables dans la durée* ».

Il est légitime que la collectivité de Corse souhaite bénéficier d'une garantie de non baisse des montants perçus au titre des concours financiers de l'État et des fonds de péréquation. Néanmoins, le choix de mettre en place une collectivité unique implique une solidarité territoriale et, dès lors, il serait difficilement justifiable de continuer à calculer les dotations et les attributions ou prélèvements sans prendre en compte les données agrégées ou en mettant en place des mécanismes de garantie. C'est la logique même de la péréquation et de la mise en place d'une collectivité unique qui serait remise en cause. En tout état de cause, calculer ces montants sur la base des caractéristiques des anciens départements ne pourrait être un choix pérenne, ne serait-ce que dans la mesure où les données nécessaires ne continueront pas forcément à être produites.

En définitive, je vous invite à proposer à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

M. Philippe Dallier. – Je connais la situation particulière de la Corse mais il est difficile de gagner sur tous les tableaux.

On ne peut pas garantir à leur niveau actuel les dotations et versements au titre de la péréquation. Si les conséquences sur les ressources de la Corse devaient être importantes, on pourrait imaginer une sortie en sifflet. Mais la Corse est pleinement intégrée à la République et ses lois doivent s'y appliquer, quelles que soient les conséquences financières.

M. Philippe Dominati. – Ces projets d'ordonnances provoquent un certain nombre de remous, au sein même de l'assemblée de Corse et des collectivités territoriales concernées. En réalité, tout le monde n'avance pas au même rythme : pourquoi devrions-nous étudier des dispositions financières spécifiques aux collectivités territoriales si l'État, de son côté, n'est pas prêt ? Y aura-t-il un seul préfet et un seul département en tant que circonscription administrative ? Si ce n'est pas le cas, si l'État ne s'organise pas différemment en Corse, il me semble que l'adaptation des dispositions financières est prématurée. Je ne vois pas pourquoi nous devrions nous occuper du détail alors que l'essentiel n'est pas, pour l'instant, correctement défini.

M. Marc Laménie. – Les dispositions de l'ordonnance permettront-elles de réaliser des économies ?

Mme Marie-France Beaufils. – Le groupe communiste républicain et citoyen (CRC) était opposé à la création de la collectivité unique de Corse et n'a pas voté les dispositions de l'article 30 de la loi NOTRe. Par cohérence, nous voterons également contre le projet de loi prévoyant la ratification de ces ordonnances.

Par ailleurs, je pense qu'il serait utile que notre rapporteur s'intéresse aux conséquences financières de la création de la collectivité de Corse.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rejoins Philippe Dominati sur l'absence d'urgence à adopter ces dispositions financières, d'autant plus que les mesures essentielles seront examinées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

Dès lors que la partie institutionnelle n'est pas claire, il n'y a pas d'urgence à ratifier l'ordonnance que nous examinons.

M. Charles Guené, rapporteur. – La loi NOTRe crée la collectivité de Corse au 1^{er} janvier 2018. Il est important qu'avant cette date les règles du jeu et les mesures transitoires soient définitivement fixées, pour permettre aux élus corses de s'organiser. Il est donc nécessaire, à mon sens, de ratifier dès aujourd'hui cette ordonnance.

Je rappelle que celle-ci est parfaitement neutre financièrement et fiscalement. Les conséquences que je vous ai mentionnées pour les autres collectivités viennent de la fusion elle-même, prévue par la loi NOTRe, et nous aurons l'occasion de les traiter lorsque nous examinerons le projet de loi de finances pour 2018. Je vous ai fait part de la délibération de l'Assemblée de Corse, mais uniquement afin de vous présenter les éléments du débat que nous aurons à l'automne.

S'agissant de l'organisation administrative de l'État sur le territoire corse, elle n'est pas encore fixée et ne relève pas des ordonnances ratifiées par le présent projet de loi.

Enfin, la question des économies n'a pas été au centre de la mise en place de la collectivité unique, qui constitue plutôt un projet politique. L'expérience nous enseigne que les fusions peuvent permettre des économies, mais qu'à court terme elles peuvent être source de dépenses supplémentaires.

EXAMEN DE L'ARTICLE PREMIER

La commission adopte l'amendement 1 à l'article 1^{er}.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article premier ainsi modifié.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays - Examen du rapport

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Éric Doligé sur le projet de loi n° 272 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Notre commission est saisie du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays, signé à Paris le 27 janvier 2016 sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et approuvé par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016.

De façon préalable, compte tenu des nombreux mécanismes de déclaration pays par pays proposés, il convient de préciser le sujet dont nous traitons ce matin. Il s'agit des déclarations pays par pays auxquelles sont soumises les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 750 millions d'euros et qui sont transmises à l'administration fiscale. Ce dispositif a été introduit en France par anticipation par la loi de finances pour 2016. L'objectif est de connaître les différentes filiales des groupes d'entreprises multinationales et de révéler d'éventuelles discordances de localisation entre les activités et leur imposition. La lecture des déclarations pays par pays à destination des administrations fiscales intervient donc en amont d'une éventuelle enquête approfondie, afin de déterminer les dossiers prioritaires.

Il diffère du mécanisme de déclaration publique pays par pays, pour lequel la Commission européenne a présenté une proposition le 12 avril 2016, que l'article 137 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« Sapin 2 ») prévoyait d'introduire en droit national, selon des caractéristiques distinctes. Dans sa décision du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, en ce qu'elles portaient une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre. À la différence de la déclaration transmise à l'administration fiscale, la déclaration publique participe du mouvement d'extension de la

transparence, afin de permettre aux acteurs de la société civile d'évaluer la stratégie fiscale des grands groupes d'entreprises internationales.

La déclaration pays par pays transmise à l'administration fiscale s'inscrit dans le cadre de l'action 13 du projet *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) de l'OCDE portant sur la documentation des prix de transfert. Afin de réduire les contraintes déclaratives pesant sur les entreprises, les États parties à la négociation ont convenu d'une déclaration unique déposée par un groupe d'entreprises auprès de l'administration fiscale du pays de siège, cette déclaration faisant ensuite l'objet d'un échange automatique entre autorités compétentes. Afin de permettre aux services fiscaux français de récupérer les déclarations des entités de groupes d'entreprises ayant leur siège à l'étranger, un accord international entre États parties est nécessaire pour parachever le fonctionnement du mécanisme.

Tel est précisément l'objet de l'accord multilatéral signé à Paris le 27 janvier 2016. À l'instar de l'accord multilatéral concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers du 29 octobre 2014, il a été conclu sur le fondement de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de 1988. Les principes qu'elle garantit en matière de protection des données et de confidentialité lui sont donc pleinement applicables. Il réunit aujourd'hui la signature de 49 États, parmi lesquels neuf des dix pays hébergeant le plus grand nombre de sièges sociaux des cinq cents plus grandes entreprises mondiales. Préférant conclure des accords bilatéraux, les États-Unis n'ont pas signé cet accord multilatéral.

Cet accord organise les modalités de l'échange automatique des déclarations pays par pays, sous condition de réciprocité, sous l'égide du secrétariat général de l'OCDE. Il précise également les conditions d'utilisation des données contenues dans la déclaration : en particulier, si elle permet une évaluation générale des risques liés aux prix de transfert, la déclaration ne peut servir de base à des ajustements. Elle permet une analyse risque préalable, afin de définir des priorités. Une enquête approfondie, conduisant notamment à analyser la documentation exhaustive des prix de transfert, doit ensuite être effectuée pour procéder à un éventuel ajustement.

Par ailleurs, l'accord définit des procédures de consultation en cas de difficultés de mise en œuvre, comme la non transmission des déclarations par un État partie ou une utilisation inappropriée des données. Une possibilité de suspension temporaire ou définitive de l'échange automatique peut également être décidée par un État partie soit à l'égard d'un autre État partie, soit à l'égard de tous.

Au-delà de ces précisions, j'approuve la conclusion rapide d'un accord équilibré qui permettra une application complète du mécanisme de déclaration pays par pays dès les premières déclarations sur l'exercice 2016, dix-huit mois après leur date de dépôt, soit à compter du deuxième semestre 2018. Plus largement, concernant la portée du mécanisme et du projet BEPS, je tiens à formuler trois observations.

Premièrement, il ne constitue qu'un des trois accords internationaux pouvant prévoir l'échange automatique des déclarations, avec les conventions fiscales bilatérales et les accords bilatéraux d'échange de renseignements fiscaux.

Deuxièmement, un enjeu particulier réside dans la conclusion rapide d'accords bilatéraux avec les États qui n'ont pas signé le présent accord multilatéral et qui hébergent le siège de nombreux grands groupes d'entreprises internationales. Alors que le consensus né

des négociations de BEPS, cristallisé dans les recommandations des rapports finaux d'octobre 2015, doit être transposé dans le droit, il convient que tous les États s'engagent. Je pense particulièrement aux États-Unis, qui ont introduit la déclaration pays par pays dans leur droit interne pour les exercices ouverts à compter du 30 juin 2016. Selon les informations qui m'ont été transmises, les États-Unis ont proposé à la France d'engager les négociations préalables à la conclusion d'un accord bilatéral d'échange. Mais cette matière relève des prérogatives du pouvoir exécutif : le renouvellement de l'administration américaine ne peut qu'accentuer les incertitudes sur la position réelle des États-Unis sur ce dossier. Or leur implication est indispensable à deux titres : pour récupérer les données des groupes américains, mais aussi pour ne pas menacer le consensus né des négociations sur BEPS.

Troisièmement, le projet BEPS prévoit une clause de réexamen en 2020. Grâce à la mise en œuvre rapide, un premier retour d'expérience sera possible. Pour autant, le clivage qui existait entre pays, notamment entre les États hébergeant le siège de nombreux groupes et les autres concernant les données à inclure dans la déclaration ou le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel les entreprises y sont assujetties, pourrait à nouveau se former. Surtout, la volonté des États-Unis de préférer la conclusion d'accords bilatéraux négociés au cas par cas à un accord multilatéral souligne la nécessaire vigilance dont il faudra faire preuve dans la mise en œuvre de l'échange automatique. Cet aspect est d'autant plus important que le multilatéralisme, s'il symbolise une volonté commune, conduit à inclure des États pour lesquels les barrières entre services fiscaux et entreprises publiques doivent encore être éprouvées.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi de ratification sans modification.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un des problèmes de cet accord multilatéral est l'absence du principal pays, les États-Unis. Le changement d'administration américaine peut avoir deux conséquences. Une première, positive, serait un scénario à la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), où l'initiative américaine a déclenché une intervention de l'OCDE et s'est finalement révélée bénéfique, en permettant la fin du secret bancaire, qui était totalement impensable quelques années plus tôt. Mais la conséquence peut aussi être négative, dans le cas où l'administration américaine proposerait aux grandes entreprises américaines des accords d'amnistie fiscale ou de réduction d'imposition pour rapatrier les bénéfices localisés à l'étranger, notamment dans les îles des Caraïbes.

Cet accord prévoit-il un standard technique pour l'échange des informations ? L'échange automatique des déclarations pays par pays porte sur une masse considérable de données, et je ne sais pas si toutes les administrations fiscales de tous les pays sont capables de les traiter. Il en va de l'exploitation des fichiers transmis.

M. Éric Bocquet. – Nous allons soutenir ce texte, de façon lucide et sans illusion. Il faut soutenir les initiatives en ce sens : c'est un petit pas en avant qu'il convient de souligner. Mais le contexte s'oppose de tous les côtés à ces dispositions. Les États-Unis, dont la position est connue, ont été cités. Les propos de Theresa May lors de son discours sur les modalités du « Brexit » vont dans le même sens. Aussi est-ce une bonne chose que le Sénat exprime cette position. Le Conseil économique, social et environnemental a aussi pris des positions dans le même sens sur ce sujet en décembre 2016. Par conséquent, nous approuvons ce texte, tout en sachant que la bataille sera rude et longue.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Concernant la standardisation des informations transmises, l'OCDE a fourni un modèle de déclaration en trois points que tous les États parties doivent reprendre. Il s'agit de donner des informations sur les filiales, sur le groupe et d'éventuels commentaires complémentaires permettant de lire ces renseignements. De plus, un travail de mise à niveau des applications informatiques est actuellement conduit par l'administration fiscale française afin d'intégrer les informations des déclarations pays par pays.

Les interrogations exprimées sur la position des États-Unis sont justifiées. De plus, bien que le Royaume-Uni soit signataire de l'accord, il est difficile de connaître les conséquences que le « Brexit » entraînera. Cependant, je pense qu'il faut suivre l'avancée proposée par cet accord et essayer d'aboutir le plus rapidement possible sur les enjeux soulevés par ailleurs.

La commission adopte le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays.

La réunion est close à 10 h 05.

« Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (sera publiée ultérieurement)

La commission entend M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), sur le rapport « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte ».

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 17 janvier 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 288 (2016-2017) sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission relevant de la compétence de notre commission sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 3 bis		
Affirmation de la continuité territoriale comme priorité de l'action de l'État		
M. DARNAUD	228	Adopté
Article 3 quinquies		
Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'énergie et l'environnement outre-mer		
M. DARNAUD	229	Adopté
Article 10 duodecies		
Extension à Mayotte du bénéfice du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion		
M. DARNAUD	230	Adopté
Article 19 (Supprimé)		
Expérimentation d'un Small business act outre-mer		
M. DARNAUD	231	Adopté
Article 29 bis		
Constatation des infractions au code minier et lutte contre l'orpaillage illégal		
M. DARNAUD	233	Adopté
Article 34 bis A		
Mise en œuvre du « passeport talent » en Polynésie française		
M. DARNAUD	232	Adopté

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 bis		
Affirmation de la continuité territoriale comme priorité de l'action de l'État		
M. PATIENT	29 rect.	Demande de retrait
Mme HOARAU	61	Défavorable
Article 3 quinques		
Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'énergie et l'environnement outre-mer		
M. KARAM	136	Défavorable
M. KARAM	139	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 nonies (Supprimé)		
M. KARAM	140	Défavorable

Article 4

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement rédactionnel n° 137 vise à ajouter un diagnostic sanitaire au plan de convergence.

M. Philippe Bas, président. – Lorsqu'un amendement modifie le fond de la disposition prévue, il ne saurait être qualifié d'amendement rédactionnel. En l'occurrence, il élargit ici le champ du dispositif. Aussi, j'invite nos collègues à enrichir l'objet de leurs amendements.

Article 4		
Création de plans de convergence dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KARAM	137	Favorable
M. ARNELL	169	Favorable
Article 5		
Faculté de conclusion de plans de convergence dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie		
M. ARNELL	158	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	192	Défavorable
Article 5 bis		
Signature de contrats de convergence		
M. ARNELL	159	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	193	Défavorable

Article additionnel après l'article 7		
M. ARNELL	160	Défavorable

Article additionnel après l'article 9 D (Supprimé)

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques avait déjà repoussé au 31 décembre 2017 la date de création du conseil de prud’hommes de Mamoudzou. L’amendement n° 152 du Gouvernement la reporte encore au 31 décembre 2021, estimant que la mise en place de cette juridiction à Mayotte dès 2017 est techniquement impossible. Qu’en pense notre collègue Thani Mohamed Soilihi ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je suis très réservé à titre personnel. Les syndicats avaient obtenu l’engagement de la création de cette instance au 1^{er} janvier 2018, mais il est vrai que ce délai sera difficile à tenir.

Auteur	N°	Avis de la commission
<i>Article additionnel après l'article 9 D (Supprimé)</i>		
Le Gouvernement	152	Favorable
Article 10 bis A Contentieux de l’éloignement des étrangers en situation irrégulière en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin		
Mme ASSASSI	127	Défavorable
<i>Article additionnel après l'article 10 quater</i>		
Mme ARCHIMBAUD	85	Défavorable
Article 10 decies (Supprimé) Rapport du Gouvernement au Parlement sur le lien entre le prix des boissons alcooliques et la consommation d’alcool		
Mme ARCHIMBAUD	78	Défavorable
Mme CLAIREAUX	200 rect.	Défavorable
Article 11 B Création d’une aide au voyage pour obsèques et d’une aide au transport de corps		
M. MOHAMED SOILIHI	204	Défavorable
Article 12 quinquies (Supprimé) Rapport du Gouvernement au Parlement sur les processus de formation des prix des billets d’avion entre les outre-mer et la France continentale		
M. S. LARCHER	104	Défavorable
<i>Article additionnel avant l'article 13 A (Supprimé)</i>		
Mme ARCHIMBAUD	84	Défavorable

Article 14 bis (Supprimé) Information obligatoire du représentant de l'État dans le département en cas de non-respect de l'obligation de dépôt des comptes		
M. S. LARCHER	106	Défavorable
Article 17 (Supprimé) Discrimination en raison de la domiciliation bancaire		
Mme HOARAU	69	Défavorable
Le Gouvernement	88 rect.	Défavorable
M. S. LARCHER	107	Défavorable
Article additionnel après l'article 18		
M. ARNELL	176	Défavorable

Article 19 (Supprimé)

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 70 et 191, ainsi qu'à l'amendement n° 214, dont la rédaction est très proche, visant à rétablir l'article 19 relatif au *Small Business Act*, que notre commission a supprimé.

Les amendements identiques n°s 24 et 101 introduisent un dispositif intéressant, qui n'est pas contraire au code des marchés publics : pour certains marchés, les soumissionnaires devront présenter un plan de sous-traitance prévoyant la participation des petites et moyennes entreprises locales. Avis défavorable, toutefois, car ils reprennent, à quelques nuances près, la rédaction de l'article 19.

Avis favorable au sous-amendement n° 218 de Michel Magras à l'amendement n° 216 du Gouvernement, car il reprend seulement le dispositif intéressant des plans de sous-traitance des amendements n°s 24 et 101.

La nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement dans l'amendement n° 216 permet de mettre en place un dispositif favorisant les entreprises locales conforme au droit des marchés publics. Avis favorable à cet amendement sous réserve de l'adoption également du sous-amendement de précision n° 231, qui reprend les termes de l'article 61 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, actuellement en vigueur, pour que la définition de la préférence et les critères d'appréciation des « offres équivalentes » soient les mêmes dans l'ensemble des règles applicables aux marchés publics.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 19 (Supprimé) Expérimentation d'un <i>Small business act</i> outre-mer		
M. MAGRAS	24	Défavorable
M. S. LARCHER	101	Défavorable
Mme HOARAU	70	Défavorable

M. D. ROBERT	191	Défavorable
M. ARNELL	214	Défavorable
Le Gouvernement	216	Favorable
M. MAGRAS	218	Favorable
Article 20 A (Supprimé)		
Journée nationale de commémoration de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions et journée nationale en hommage aux victimes de l'esclave colonial		
M. S. LARCHER	18 rect.	Défavorable
M. ARNELL	157	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	80	Défavorable
Article 21 bis		
Grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges		
Mme ARCHIMBAUD	83	Sagesse
M. KARAM	207	Sagesse
Le Gouvernement	89	Favorable
Article additionnel après l'article 24 bis (Supprimé)		
M. KARAM	144	Avis du Gouvernement
Article 25		
Priorité d'affectation accordée à un agent de l'État justifiant du centre de ses intérêts matériels et moraux outre-mer		
M. LAUFOAULU	110 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 25		
Mme TETUANUI	8	Favorable
Article additionnel après l'article 28 (Supprimé)		
M. PATIENT	27 rect.	Demande de retrait

Article 29 bis (Supprimé)

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 111 du Gouvernement sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision n° 233.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 29 bis (Supprimé)		
M. MOHAMED SOILIHI	208	Favorable
Le Gouvernement	215	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 29 bis (Supprimé) Constatation des infractions au code minier et lutte contre l'orpaillage illégal		
Mme ARCHIMBAUD	81	Défavorable
Le Gouvernement	111	Favorable
Articles additionnels après l'article 29 bis (Supprimé)		
M. MOHAMED SOILIHI	1 rect.	Demande de retrait
M. SOILIHI	12	Demande de retrait
M. J. GILLOT	128	Demande de retrait
Article 29 ter Extension des pouvoirs de constatation des infractions au code minier en Guyane		
M. MOHAMED SOILIHI	209	Sagesse
M. KARAM	132	Sagesse
Article additionnel après l'article 29 ter		
Mme HOARAU	71	Demande de retrait
Article 30 (Supprimé) Encadrement de la détention de matériel minier en Guyane		
Mme ARCHIMBAUD	82	Défavorable
M. KARAM	131	Défavorable
Article additionnel après l'article 30 (Supprimé)		
M. KARAM	142	Défavorable

Article additionnel après l'article 30 quinques

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur la recevabilité de l'amendement n° 93 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 30 quinques		
M. DESPLAN	93 rect.	irrecevable article 41
Article additionnel après l'article 30 sexies		
Le Gouvernement	150 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 33 (Supprimé)		
Prorogation du délai de transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme dans les communes d'outre-mer		
M. PATIENT	147 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 33 quinques		
M. PATIENT	148 rect.	Favorable
M. KARAM	141 rect.	Défavorable

Article 34 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié sous réserve d'une nouvelle rectification pour bien cerner les sociétés auxquelles le législateur fixe une obligation : les éditeurs de services de communication audiovisuelle à vocation nationale qui diffusent, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale.

Mme Jacky Deromedi. – Je suis d'accord.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 34 bis		
Obligation de diffusion des résultats des élections générales		
M. FRASSA	17 rect.	Favorable si rectifié
Article additionnel après l'article 34 quater (Supprimé)		
M. MOHAMED SOILIHI	210	Défavorable

Article additionnel après l'article 34 sexies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 211 prévoit la fin de la rémunération des prêtres en Guyane à compter du 1^{er} janvier 2018. Il remet en cause une situation qui a cours depuis l'ordonnance de Charles X de 1828. Retrait, sinon avis défavorable. Nous aurions souhaité un rapport ou, à tout le moins, un éclairage sur cette disposition.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Cette question est régulièrement soulevée par nos collègues de Guyane. Nous en débattrons en séance publique.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes toujours prudents lorsqu'il s'agit de déplacer la frontière entre l'Église et l'État.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 34 <i>sexies</i>		
Mme TETUANUI	9	Favorable
M. SOILIHI	11	Défavorable
M. MAGRAS	20	Avis du Gouvernement
M. KARAM	211	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 50 (<i>Supprimé</i>)		
M. PATIENT	186	Défavorable
Article 52 Extension des enquêtes statistiques réalisées par l'État et ses établissements publics aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie		
M. S. LARCHER	129	Défavorable
Articles additionnels après l'article 52		
M. MOHAMED SOILIHI	212	Demande de retrait
M. PATIENT	190 rect.	Sagesse

La réunion est close à 9 h 20

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur son texte n° 288 (2016-2017) sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

M. Philippe Bas, président. – Nous poursuivons l'examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi de programmation, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Mais avant cela, nous examinons un amendement de notre rapporteur.

EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 11 B

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 238 précise que l'aide au voyage accordée aux résidents hexagonaux qui souhaitent se rendre outre-mer pour les obsèques d'un proche est prise en charge par le fonds de continuité territoriale et non par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 11 B Création d'une aide au voyage pour obsèques et d'une aide au transport de corps		
M. DARNAUD	238	Adopté

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Philippe Bas, président. – *Nous en venons aux amendements de séance.*

Article additionnel après l'article 13

À la demande de la commission de la culture, la commission demande au Président du Sénat de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n° 135 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.

À la demande de la commission de la culture, les amendements nos 170 rectifié et 171 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution (article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat).

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 13		
M. KARAM	135 rect. bis	Irrecevable article 41 de la Constitution
M. ARNELL	170 rect.	Irrecevable article 48, alinéa 3 du Règlement du Sénat
M. ARNELL	171 rect.	Irrecevable article 48, alinéa 3 du Règlement du Sénat
Le Gouvernement	235	Favorable
Article additionnel après l'article 19 (Supprimé)		
Le Gouvernement	237	Demande de retrait

Article additionnel après l'article 24 bis (Supprimé)

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 143 rectifié bis modifie une disposition du code minier. Il est utile de demander l'avis du Gouvernement.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 24 bis (Supprimé)		
M. KARAM	143 rect. bis	Avis du Gouvernement

Articles additionnels après l'article 32

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement du Gouvernement n° 220 qui reprend une proposition de la délégation sénatoriale à l'outre-mer concernant le foncier à Mayotte. Il prévoit que l'établissement public foncier et d'aménagement, créé par la loi sur l'actualisation du droit des outre-mer de 2015, pourra bénéficier de terrains gratuits de la part de l'État pour réaliser des opérations de constructions scolaires, de logements sociaux et d'infrastructures publiques.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 220.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement du Gouvernement n° 222 qui vise à accélérer la régularisation des occupations sans titre dans la zone des 50 pas géométriques de Mayotte.

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

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le Gouvernement propose la mise en place avec l'amendement n° 221 d'une commission d'urgence foncière à Mayotte pour conduire une « opération de titrement » afin d'améliorer la situation foncière à Mayotte. Sagesse. Le Gouvernement n'a pas repris en totalité les préconisations de notre délégation sénatoriale à l'outre-mer. Nous avons quelques interrogations sur la composition de cette commission.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Cet amendement va dans le bon sens. J'espère que l'avis de sagesse se transformera en avis favorable en séance, car le Gouvernement reprend une partie des préconisations de notre délégation. La commission d'urgence foncière est créée sur le modèle de la commission de révision de l'état civil, mise en place avant la départementalisation. Elle est utile.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Selon toute vraisemblance, mon avis de sagesse deviendra un avis favorable en séance. N'ayant pas eu le temps d'analyser en détail cet amendement, je souhaite interroger le Gouvernement.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 221.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Même chose pour l'amendement n° 224.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 224.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 32		
Le Gouvernement	220	Favorable
Le Gouvernement	222	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	221	Sagesse
Le Gouvernement	224	Sagesse
Article 34 bis A Mise en œuvre du « passeport talent » en Polynésie française		
Le Gouvernement	226	Défavorable
Article 48 (Supprimé) Établissement du cadastre en Guyane		
M. PATIENT	185	Défavorable

Projet de loi relatif à la sécurité publique – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. François Grosdidier et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique (procédure accélérée).

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons en procédure accélérée le projet de loi relatif à la sécurité publique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce texte comporte des mesures emblématiques dont la principale est la création, à l'article 1^{er}, d'un cadre d'usage des armes commun aux policiers, aux gendarmes, aux douaniers et aux militaires déployés sur le territoire national exerçant des missions de sécurité intérieure, relevant par exemple de l'opération Sentinelle.

Le délai dont j'ai disposé pour élaborer mon rapport a été particulièrement bref... Nous avons auditionné le ministre de l'intérieur, les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les syndicats de policiers, de magistrats, le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation et des personnalités qualifiées... Chaque audition soulevait des questions que je n'ai pas toujours eu le temps d'approfondir. C'est d'autant plus regrettable que le problème ne date pas d'hier. Les agressions contre les forces de l'ordre se multiplient, on l'a encore vu récemment à Juvisy-sur-Orge. Il y a eu l'assassinat d'un couple d'agents de la police nationale à leur domicile en juin 2016 à Magnanville, l'attaque de Viry-Châtillon le 8 octobre 2016. Cela crée un malaise au sein de la police nationale, que nous a bien résumé le directeur général de la police nationale : l'inhibition s'accroît, les policiers hésitent à se servir de leurs armes, y compris pour protéger leur vie. Le Gouvernement cherche à apporter une réponse à cet état de fait, avec ce texte qui reprend plusieurs engagements solennels pris par M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur.

Les régimes d'usage des armes sont très hétérogènes. Les agents de la police nationale sont soumis aux dispositions de droit commun fixées par le code pénal concernant la légitime défense. Ils bénéficient aussi d'une irresponsabilité pénale s'ils agissent en vertu de l'état de nécessité ou sur l'ordre ou avec l'autorisation de la loi. Dans tous les cas, la

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de cassation a fixé les principes de nécessité absolue et de stricte proportionnalité.

Le régime d'usage des armes dont bénéficient les militaires de la gendarmerie nationale est plus large. Il est défini par le code de la défense qui reprend les dispositions d'un décret de 1903, elles-mêmes héritées du XIX^e siècle... Ces dispositions peuvent apparaître archaïques, puisque les gendarmes peuvent employer la force armée lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux, ce qui est large : il est heureux qu'ils n'utilisent pas leurs armes pour répliquer à un outrage !

Les douaniers ont un régime similaire. Le code des douanes les autorise même à utiliser leurs armes pour abattre les animaux utilisés par les contrebandiers. Toutefois ces derniers n'empruntent plus guère les chemins des braconniers avec des ânes... Enfin les agents de surveillance de l'administration pénitentiaire sont soumis à un cadre juridique spécifique, précis, mais qui n'est plus adapté aux nouvelles missions qu'ils se sont vu confier pour décharger la police et la gendarmerie, comme les extractions judiciaires.

Ce débat est ancien. De nombreux textes ont été déposés sur cette question. La proposition de loi de MM. Ciotti, Larrivé et Goujon, députés, en septembre 2012, transposait aux policiers les conditions d'usage de la force armée applicables aux gendarmes. Au Sénat, à la même époque, la proposition de loi de MM. Nègre et Charon allait dans le même sens. En novembre 2015, M. Masson a déposé une proposition de loi pour autoriser la police nationale à utiliser les armes de service dans les mêmes conditions que la gendarmerie. Après la réunion des assemblées en Congrès le 16 novembre 2015, M. Ciotti a déposé un texte visant à élargir les capacités d'intervention des forces de l'ordre. En novembre 2016, MM. Ciotti, Larrivé et Wauquiez ont déposé une proposition de loi créant une présomption de légitime défense en cas d'usage d'une arme par un membre des forces de l'ordre. Le Gouvernement n'y est pas favorable et cela ne me paraît pas opportun. Dès lors qu'il y a une atteinte à la vie, il y a enquête. Une présomption de légitime défense constituerait une protection illusoire, source d'insécurité juridique. Elle donnerait un sentiment d'impunité aux policiers. Attention au retour de balancier : il ne faudrait pas passer d'une inhibition à la désinhibition, comme aux Philippines ou aux États-Unis...

Il y a eu des avancées. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme a autorisé les policiers, les gendarmes, les douaniers et les militaires déployés sur le territoire national à faire usage de leur arme en cas d'*« absolue nécessité »*, s'ils sont confrontés à un *« périple meurtrier »*, afin de prévenir tout risque de réitération lors d'une tuerie de masse. Auparavant, les policiers ne pouvaient intercepter des terroristes armés d'une kalachnikov prenant la fuite dans une voiture dès lors que les terroristes ne les menaçaient pas directement. Les gendarmes pouvaient le faire, après sommation. Soyons clairs : dans un périple meurtrier, les terroristes ne se rendront pas, une mécanique est enclenchée, qui aboutit hélas à une confrontation jusqu'à ce qu'ils meurent les armes à la main...

En 2012, M. Mattias Guyomar, conseiller d'État, avait été chargé d'une mission de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes. Il était alors partisan du *statu quo* en matière d'usage des armes. Il ne l'est plus aujourd'hui. Il rappelle toutefois que les conditions d'usage des armes des policiers et des gendarmes se sont rapprochées. La jurisprudence impose des règles communes, je l'ai dit, nécessité absolue et stricte proportionnalité. La Cour de Strasbourg considère d'ailleurs que la législation française concernant les gendarmes n'est conforme à la convention européenne de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales que parce qu'elle est soumise à ces principes jurisprudentiels.

Après l'attaque de Viry-Châtillon, un rapport a été demandé à Mme Hélène Cazaux-Charles, directrice de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). Elle préconise un régime légal spécifique d'usage des armes commun à toutes les forces de sécurité intérieure, et un aménagement des modalités de traitement procédural par le biais d'une circulaire de politique pénale, pour privilégier l'audition libre sur le placement en garde à vue des policiers et gendarmes en cas d'enquête ; la protection fonctionnelle serait étendue à l'audition libre. Mais le parquet resterait décisionnaire en fonction des situations. Elle préconise également la mise en place de magistrats référents et une formation *ad hoc* des magistrats pénalistes. Les policiers se plaignent de la méconnaissance de leurs contraintes opérationnelles par les magistrats.

Les gendarmes sont formés à utiliser leurs armes. Les policiers nationaux sont formés à ne pas les utiliser. Les agents des forces de l'ordre manquent parfois d'entraînement. Quelle est la conduite à tenir si un homme, qui a déjà fait usage de son arme, s'enfuit ? Ou si deux terroristes armés d'une kalachnikov, à bord d'un véhicule, refusent de sortir et redémarrent ? Les gendarmes tireront, après sommation, si une fenêtre de tir se dégage et si le fuyard a déjà fait usage de son arme ; s'il n'en a pas fait usage, ils ne tireront pas. Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, avec la rédaction proposée par le Gouvernement, les gendarmes, demain, s'abstiendront de tirer. Je proposerai des amendements. Dans tous les cas, le texte devra faire l'objet d'un effort de pédagogie, parmi les membres des forces de l'ordre et au sein de la magistrature.

La jurisprudence impose déjà des principes communs, mais le besoin se fait sentir d'une doctrine partagée entre la chancellerie et le ministère de l'intérieur et d'un cadre commun aux policiers et aux gendarmes, qui interviennent de plus en plus dans les mêmes conditions et sont confrontés aux mêmes risques. Rien ne justifie deux régimes différents. Rien ne justifie non plus qu'une partie des agents des forces de l'ordre, dont la mission est de protéger les citoyens, soient soumis aux règles de droit commun applicables aux citoyens.

Ce projet de loi se compose de onze articles. L'article 1^{er} est relatif aux règles d'usage des armes par les forces de l'ordre. Le chapitre II est consacré à la protection de l'identité des agents dans les procédures judiciaires et douanières, et des signataires de décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec le terrorisme. Avec l'article 2, les agents de la police et de la gendarmerie nationales pourront être autorisés par un responsable hiérarchique à s'identifier, en lieu et place de leur nom et prénom, par un numéro d'immatriculation administrative, leur qualité et leur service ou unité d'affectation, dans tous les actes de procédure portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, lorsque la révélation de leur identité est susceptible de mettre en danger leur vie ou celle de leurs proches. Le procureur de la République territorialement compétent serait rendu destinataire de la copie des autorisations. Les bénéficiaires seraient également autorisés à recourir à l'anonymisation pour déposer ou comparaître comme témoin devant les juridictions d'instruction ou de jugement, ou pour se constituer partie civile. Le bénéfice de ces dispositions serait étendu aux agents des douanes. Seuls le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République, saisis d'une demande écrite et motivée de levée de l'anonymat par une partie à la procédure, pourraient révéler l'identité du bénéficiaire d'une telle autorisation. Ce dispositif ne serait pas applicable dans le cas où le bénéficiaire de l'autorisation ferait l'objet d'une audition libre, d'une garde à vue ou serait mis en cause dans une procédure pénale. Le fait de révéler les nom et prénom d'une personne

ayant bénéficié de ces dispositions serait possible de sanctions pénales. L'article 3 autorise à préserver l'anonymat des signataires de décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec le terrorisme (interdiction de sortie du territoire, expulsion du territoire français, gel d'avoirs, etc.).

Le chapitre III, consacré à des dispositions diverses, comporte sept articles. L'article 4 complète les règles relatives aux enquêtes administratives pour le recrutement, mais aussi pour le maintien en activité d'un salarié dont le comportement pourrait susciter des doutes quant à la compatibilité avec l'exercice de ses fonctions, dans un emploi en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens, au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses. Il fallait apporter des précisions sur le maintien ou non en activité des personnes qui ne présentent pas les garanties requises.

L'article 5 aménage le régime juridique de contrôle administratif des personnes revenant de théâtres étrangers d'opérations de groupements terroristes.

L'article 6 autorise, de manière limitée et sous certaines conditions, les agents de sécurité privée chargés de la protection de l'intégrité physique des personnes à être armés. Il y a un vide juridique sur l'armement de la sécurité privée. Le bricolage auquel procède ce texte vaut mieux que l'existant... On compte aujourd'hui trois régimes distincts. Les convoyeurs de fonds sont obligatoirement armés ; ils sont formés et soumis à des contrôles sous l'égide du Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps). Les gardes du corps, en principe, ne sont pas armés. Dans la réalité, ils bénéficient d'un port d'arme individuel pour un usage professionnel qui n'est pas prévu par la loi. Pour les vigiles, paradoxalement, la réglementation autorise seulement les entreprises sensibles à acheter des armes. Je n'ai pas déposé d'amendement car une loi de 1983 autorise les vigiles à être armés, mais elle renvoie à un décret... que nous attendons toujours ! Enfin, si une personne qui pourrait légitimement obtenir un permis de port d'armes parce que sa sécurité est menacée prend un garde du corps, celui-ci pourra bénéficier désormais d'un permis de port d'arme. Le texte du projet de loi renvoie à un décret. Espérons qu'il ne faudra pas attendre à nouveau 35 ans ! L'absence de précision juridique en la matière est un problème criant ; d'autant que les pouvoirs publics ont eux-mêmes de plus en plus souvent recours à des sociétés de sécurité privée, y compris pour la garde des ministères non régaliens, afin d'alléger la charge de nos forces de l'ordre.

Traduction d'un engagement pris par le ministre de l'intérieur, l'article 7 aligne les peines prévues en cas d'outrage commis contre des personnes dépositaires de l'autorité publique, comme les policiers et les gendarmes, sur celles prévues pour outrage à magistrat. Je proposerai d'aggraver les peines en cas de rébellion, pour maintenir une hiérarchie des peines.

L'article 8 dote les personnels de sécurité pénitentiaire des prérogatives légales nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de sécurité périmétrique, afin de permettre leur primo-intervention sur l'ensemble de l'emprise foncière affectée au service public pénitentiaire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que des personnes, autres que les détenus, se préparent à commettre une infraction portant atteinte à la sécurité de l'établissement. Je proposerai des amendements pour leur donner les moyens de lutter contre les jets d'objets illicites ou l'émergence de « parloirs sauvages » par-dessus les murs de l'enceinte, y compris dans le cas des établissements situés en zone urbaine.

Dans certains départements et avec l'accord du conseil départemental, le placement en assistance éducative auprès d'un service de l'aide sociale à l'enfance a pu, dans certaines hypothèses, être doublé d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert exercée par un service du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. L'article 9 autorise, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, cette pratique, qui devra faire l'objet d'un rapport d'évaluation, transmis au Parlement.

L'article 10, relatif au volontariat militaire d'insertion, a été délégué au fond à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Philippe Bas, président. – Je salue la présence de M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'article 11 est relatif à l'application outre-mer de la réforme.

Je proposerai des amendements pour améliorer la rédaction de l'article 1^{er} en nous inspirant des dispositions en vigueur concernant le périple meurtrier, comme le propose le rapport de Mme Cazaux-Charles. En outre, on peut difficilement exclure le personnel de l'administration pénitentiaire ou les polices municipales du bénéfice d'au moins une partie des dispositions de l'article 1^{er}.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Jean Louis Masson. – Nos concitoyens sont choqués de voir des malfrats pris en flagrant délit porter plainte contre les forces de l'ordre lorsqu'ils ont été blessés dans le feu de l'action. Comme le dit l'adage, qui sème le vent récolte la tempête ! Aussi, mon amendement COM-21 rend irrecevable l'action civile en réparation lorsque le dommage est la conséquence directe et immédiate d'un crime ou d'un délit commis volontairement par la victime.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cet amendement apparaît non seulement contraire à la Constitution mais aussi au plus élémentaire sens de la justice. Imaginez que le vigile d'un supermarché abatte un individu ayant volé un simple paquet de *chewing-gum* : doit-on interdire à la famille toute action civile en ce cas ? Avis défavorable.

M. Thani Mohamed Soilihi. – C'est au juge d'apprécier les faits. Je suis hostile à cet amendement totalement contrai.re à l'esprit de notre législation pénale.

L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

Les amendements rédactionnels COM-23 et COM-24 sont adoptés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-25 reformule les conditions d'usage des armes pour arrêter un fugitif, après sommations. La rédaction proposée pour le 3^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure autorise l'usage d'armes par les agents des forces de l'ordre, après deux sommations faites à haute voix, dans le but

d'empêcher le fugitif « *de perpétrer de manière imminente des atteintes à la vie ou à leur intégrité physique ou à celle des tiers* ». Cette rédaction est insatisfaisante et peut s'avérer source d'inaction. Le policier ou le gendarme ne pourra jamais démontrer le caractère imminent de l'atteinte ni le fait qu'un délinquant allait utiliser à nouveau son arme. Le directeur général de la gendarmerie nationale explique que cette rédaction empêcherait les gendarmes de s'opposer à la fuite de deux terroristes armés d'une kalachnikov à bord d'une voiture. C'est pourquoi je propose d'adopter la même rédaction que celle inspirée par les dispositions que nous avons votées pour le « périple meurtrier » dans la loi du 3 juin 2016, que le rapport de Mme Cazaux-Charles recommande de reprendre. En conséquence, je préfère faire référence à des « *raisons réelles et objectives d'estimer probable la perpétration* » par le fugitif « *d'atteintes à la vie ou à l'intégrité physique des forces de l'ordre ou à celles d'autrui* ».

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi ne pas conserver l'adjectif « imminent » ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nul n'est capable de définir l'imminence, pas même les magistrats : est-ce une affaire de secondes, de minutes ? N'oublions pas que ce texte a vocation à être utilisé concrètement par les forces de l'ordre. Que doivent-elles faire si deux terroristes armés, après sommations, n'obtempèrent pas et s'envuent ? Actuellement les gendarmes peuvent tirer. Avec ce texte, ils ne le pourront plus.

M. Alain Richard. – Les adjectifs « réelles et objectives » sont redondants. Un seul suffit à caractériser le caractère plausible de la menace.

Je ne partage pas l'analyse du rapporteur sur la notion de péril imminent. N'oublions pas que tout repose sur le principe de nécessité dans la situation où se trouve l'agent. Si deux terroristes armés s'envuent dans un véhicule après une tentative d'arrêt, il y a à l'évidence menace imminente. Pourquoi écarter cet adjectif qui a l'avantage de restreindre le droit d'usage des armes à une situation d'immédiateté ? Votre rédaction autoriserait, plusieurs mois après les faits, les forces de l'ordre à faire usage de leurs armes contre des personnes pour les empêcher de se déplacer.

M. Philippe Bas, président. – Je suis d'accord. Il est vrai que cet alinéa s'intègre dans un contexte où deux sommations sont prévues, ce qui ne semble pas autoriser l'usage des armes plusieurs mois après les faits. Toutefois, conserver l'adjectif imminent a le mérite de la clarté. Il n'y a pas d'inconvénient à le conserver.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le directeur général de la gendarmerie nationale, comme le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, craignent, avec la rédaction proposée par le Gouvernement, une interprétation ouvrant une brèche dans laquelle les avocats s'engouffreront. Deux sommations sont prévues et les forces de l'ordre doivent respecter les principes d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. Une personne s'envue en dépit des sommations : si on la retrouve plus tard, il faut bien sûr réitérer les sommations.

Avec le texte actuel, les forces de l'ordre ne pourront exploiter une fenêtre de tir pour arrêter immédiatement, après sommations, un braqueur meurtrier qui s'envue et se fond ensuite dans la foule, car le juge pourra considérer qu'à l'instant précis des sommations, il n'y avait pas encore de menace imminente.

La législation sur le périple meurtrier ne suffit pas. Lorsque les frères Kouachi sortent de la rédaction de *Charlie Hebdo*, les premiers policiers intervenant qui se retrouvent en face d'eux ignorent encore les faits. On ne peut parler encore de périple meurtrier.

Quant aux qualificatifs « réelles et objectives », j'ai repris une formulation qui figurait déjà dans la loi, par souci de cohérence. La décision de tirer ou non ne se prend pas « à la tête du client » : quand on porte une kalachnikov, on est réellement et objectivement dangereux !

M. Philippe Bas, président. – Dans le cas de figure où le terroriste s'est enfui et où les forces de l'ordre le retrouvent dix ou trente minutes plus tard alors qu'il s'apprête à perpétrer un nouvel attentat, le texte tel qu'il est rédigé exige tout de même deux sommations à nouveau.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sauf si le cas est celui d'un périple meurtrier ou si le terroriste menace directement des personnes se trouvant à proximité immédiate ! Alors on bascule dans les cas prévus par le 1^o ou le 5^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

M. Philippe Bas, président. – Si une nouvelle tentative d'attentat est plausible, plus tard et en un autre lieu, l'agent devra refaire les deux sommations.

M. Alain Richard. – S'il s'agit de la poursuite d'un véhicule, la sommation vocale n'a évidemment aucun sens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans le cas des véhicules, le texte fait référence à un ordre d'arrêt.

M. Alain Richard. – Je pose une question d'interprétation de la procédure pénale : le déclenchement de la lumière bleue du véhicule de police vaut-elle sommation ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il s'agit d'un ordre d'arrêt !

M. Alain Richard. – Donc la réponse est oui ? Dans la rédaction de votre texte, chaque mot a son importance. Or celui-ci ne comporte aucune condition relative à la gravité de l'infraction pour laquelle l'individu est poursuivi. Il est simplement question de personnes qui « cherchent à échapper à leurs investigations ». Il peut donc s'agir d'un braqueur de niveau moyen ! En outre, la sommation peut être un simple signal lumineux adressé à un véhicule. Enfin et surtout, le tir dont on parle peut être un tir de dos. S'il s'agissait d'un tir de face, les occupants du véhicule étant en position menaçante vis-à-vis de l'agent qui cherche à les arrêter, il s'agirait de légitime défense ; en l'occurrence, on est dans l'exercice d'un droit d'interception en poursuite, où le cas général sera celui d'un tir de dos.

Notre mission de législateur doit être d'encadrer cette situation de façon plus stricte. Il doit y avoir danger grave causé par les fuyards – votre texte satisfait cette condition –, mais aussi danger imminent : il ne peut s'agir de la poursuite de gens qu'on a retrouvés alors qu'on les recherchait depuis six mois !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certes, mais nous précisons bien que les agents ont « *des raisons réelles et objectives d'estimer probable la perpétration par ces personnes d'atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ».

M. Yves Détraigne. – Doit-on comprendre que le déclenchement du signal bleu par une voiture de gendarmerie ou de police constitue une sommation ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est un ordre d'arrêt.

M. Yves Détraigne. – On ne l'apprend pas lorsqu'on passe le permis de conduire ! Il va falloir organiser une formation de gangsters ! Si notre texte est trop détaillé, il se trouvera toujours un avocat pour défendre l'indéfendable. Il faut écrire un texte clair et simple. On ne va pas demander à des policiers ou à des gendarmes qui sont en chasse d'ouvrir leur code de procédure pénale pour savoir si et comment ils doivent intervenir.

M. Alain Richard. – Ce qui fait problème, c'est le tir dans le dos.

M. Jean Louis Masson. – Le problème fondamental est de savoir si nous élargissons les pouvoirs de la police sans réduire ceux de la gendarmerie, ou si nous faisons semblant d'avancer pour finalement reculer. Ce texte, sous couvert d'aligner les deux régimes, représente une petite avancée pour la police, mais un gros recul pour la gendarmerie. On a tellement peur de donner des pouvoirs à la police qu'on préfère le *statu quo* ! Certains amendements proposés sont en très net retrait par rapport à la volonté de nombreux de nos concitoyens de doter la police de moyens réels de réaction.

M. Philippe Bas, président. – Votre interprétation de l'amendement dont nous débattons est strictement contraire à celle du rapporteur et de tous les orateurs. Cet amendement vise à faciliter l'utilisation de leurs armes par les policiers. Dans le texte du Gouvernement, il n'est prévu d'utiliser les armes qu'en cas de péril imminent ; le rapporteur propose de conserver la garantie des deux sommations, mais de supprimer le terme « imminent ». Il est en effet très difficile d'apprécier, lorsqu'un attentat n'a pas encore été commis, qu'il va l'être de manière imminente. Cet amendement vise donc à faciliter la tâche des policiers, dans certaines circonstances qui sont encadrées. La question qui se pose à nous est celle du degré d'encadrement.

M. Michel Mercier. – Cette matière est difficile à cerner. Elle est très encadrée par le droit conventionnel et par la jurisprudence de la Cour de cassation. Nous discutons du 3° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. Ce que propose le Gouvernement ne change rien au droit actuel tel qu'il est interprété dans la jurisprudence. On a une succession de faits, et le policier ou le gendarme n'a pas émettre le moindre jugement : les sommations, le refus d'obtempérer. Le rapporteur introduit le jugement émis par le policier sur la situation. Les faits ne s'imposeront pas à lui, il les interprétera en fonction de « raisons réelles et objectives ». On reconnaît une certaine autonomie de jugement aux membres des forces de l'ordre dans l'utilisation de leur arme. Quelle doit être cette part d'autonomie au regard, notamment, de la convention européenne des droits de l'homme ? M. Masson a raison de dire que si on augmente le pouvoir des policiers, on diminue celui des gendarmes ; encore faut-il préciser que le pouvoir des gendarmes n'existe pas dans le droit. Autrement dit, on introduit la jurisprudence dans le texte de loi.

Il nous faut donc redéfinir cette part d'autonomie. La formule du rapporteur est-elle meilleure que celle du Gouvernement ? Chacun choisira. Écrire « *raisons réelles et objectives d'estimer probable* », cela laisse une marge assez large !

M. Alain Vasselle. – Mon analyse rejoint celle de M. Mercier quant à l'interprétation de cette nouvelle rédaction.

M. Richard demande si l'allumage de la lampe bleue équivaut à une sommation : ce n'est pas si évident ! J'aimerais confirmation.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Yves Détraigne a parfaitement raison de rappeler la nécessité d'établir un texte interprétable et praticable, ne donnant pas lieu à d'infinis contentieux. Dans le doute, les policiers et gendarmes s'abstiendront. Le directeur général de la gendarmerie nationale, le directeur général de la police nationale nous l'ont dit : ils ne sont pas simplement responsables de la sécurité physique, mais aussi de la sécurité juridique de leurs agents.

Il ne s'agit pas d'arrêter avec des armes le véhicule d'une personne qui fuit un contrôle d'alcoolémie. Nous parlons de « raisons réelles et objectives » : c'est par exemple le refus de s'arrêter de personnes armées de façon ostensible. Je ne doute pas que le braqueur ou le terroriste en fuite, voyant un gyrophare dans son rétroviseur, saura qu'il lui est destiné et qu'on lui demande de s'arrêter !

Je reviens sur l'imminence, en rappelant qu'il s'agit de faire feu immédiatement après sommations. Dans la légitime défense comme dans le périple meurtrier – c'est l'objet des 1^o et 5^o de l'article L. 435-1 –, on tire sans sommation. Ici, au 3^o, il s'agit d'un tir immédiat après deux sommations. Je me suis fait expliquer les choses très en détail par les forces de l'ordre. On ne tire pas au milieu de la foule. Or s'il n'y a pas de foule, certains magistrats considèrent que la menace n'est plus imminente. Cela pose un problème : au moment où la fenêtre de tir se dégage, l'imminence disparaît, alors même qu'on sait qu'elle réapparaîtra quelques minutes plus tard. Je ne fais que répéter ce que me disent des hauts gradés et des agents de la police et de la gendarmerie.

M. Philippe Bas, président. – Vous levez mon hésitation.

L'amendement COM-25 est adopté, ainsi que l'amendement COM-26 et l'amendement de simplification COM-27.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-28 a pour objet d'étendre le bénéfice d'une partie de l'article 1^{er} aux polices municipales, qui en sont totalement exclues par le texte présenté par le Gouvernement. Les polices municipales constituent pourtant la troisième force de sécurité du pays. Le texte concernerait la police nationale, la gendarmerie nationale, les douaniers, les militaires déployés sur le territoire national ; en revanche, les policiers municipaux, lorsqu'ils font usage de leur arme, continueraient de relever du droit commun de la légitime défense, et non du droit afférent aux personnes chargées de protéger les citoyens. Le citoyen a la possibilité de fuir ; le représentant des forces de l'ordre, y compris le policier municipal, a l'obligation d'intervenir si des citoyens sont menacés. Le policier municipal doit donc relever du même texte applicable aux policiers et gendarmes.

Je vous propose un amendement *a minima*, sans préjuger du résultat des débats que nous aurons lors de la séance publique. Des réflexions complémentaires pourraient nous inciter à aller plus loin. Quoi qu'il en soit, j'exclurai en toutes circonstances les polices municipales du champ d'application du 2^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. S'agissant des 3^o, 4^o et 5^o, les choses se discutent : dans une métropole à très forte concentration de population et où la police municipale est très présente – je pense à Lyon ou à Nice –, si un périple meurtrier est engagé, il serait étonnant que la police municipale soit totalement hors de la boucle d'information.

Je vous propose d'ouvrir ce débat, mais, dans le cas le moins problématique, celui du 1^o de l'article L. 435-1, d'étendre le bénéfice du texte aux policiers municipaux, à condition, bien sûr, qu'ils soient armés – ce qui ne peut se faire sans convention de coopération avec les forces de sécurité relevant de l'État, conformément à l'article L. 511-5 du code de la sécurité intérieure. L'amendement déposé par nos collègues socialistes va plus loin pour étendre aux policiers municipaux le bénéfice de l'ensemble des cas visés par l'article 1^{er}, mais conditionne cette extension au fait que ceux-ci soient placés, pour une opération donnée, sous l'autorité fonctionnelle de la police nationale ou de la gendarmerie, ce qui est impossible – une telle autorité fonctionnelle n'existe jamais, même dans les opérations combinées, car juridiquement parlant, l'autorité fonctionnelle reste celle du maire.

M. René Vandierendonck. – Nous voterons cet amendement, parce qu'il est précisément rédigé, *a minima*, et vise le seul 1^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure. En conséquence, je retire l'amendement COM-1 déposé par les membres du groupe socialiste et républicain, qui portait sur la même question.

L'amendement COM-1 est retiré.

Mme Éliane Assassi. – Nous votons contre l'amendement COM-28.

Mme Esther Benbassa. – Nous aussi.

M. Philippe Bas, président. – Je relève simplement un petit problème de rédaction. Pour l'utilisation de leurs armes par les policiers et les gendarmes, une liste de cinq cas de figure est prévue. Mais avant l'énoncé de ces différents cas, une phrase générale prévoit qu'ils doivent être « *dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou insignes extérieurs et apparents de leur qualité* ». Cette condition doit être ajoutée pour les policiers municipaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Oui ! Je rectifie l'amendement COM-28.

L'amendement COM-28 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement COM-29 de simplification rédactionnelle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Par cohérence avec la rectification à laquelle nous avons procédé à l'amendement COM-28, je rectifie, pour les mêmes raisons, l'amendement COM-30.

L'amendement COM-30 rectifié est adopté.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-31 vise à compléter le texte à la fois par une extension et par une restriction. Une extension : autoriser les agents de surveillance de l'administration pénitentiaire à faire usage de leurs armes dans deux cas qui s'appliquent aux policiers et gendarmes (1^o et 2^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure), notamment pour tenir compte de leurs missions nouvelles en matière d'exactions judiciaires. Une restriction : leur seront appliqués désormais les principes de la jurisprudence et de la convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire les principes d'absolute nécessité et de stricte proportionnalité – c'est mieux en l'écrivant !

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Jean Louis Masson. – J'y insiste : on fait reculer la législation existante applicable aux gendarmes pour faire avancer – un peu – celle applicable à la police.

Comme l'a dit notre collègue Mercier, la jurisprudence a complètement dévoyé l'interprétation des textes de loi dans le cas des gendarmes : elle n'applique plus la loi existante et s'appuie sur les interprétations de la Cour européenne des droits de l'homme, qui empiète sur la législation des États, et même régente la vie de ces États !

De ce point de vue, je partage le point de vue du Royaume-Uni. L'interprétation donnée par la Cour de Strasbourg de la convention que nous avons signée dépasse l'entendement ! Et la jurisprudence française s'engouffre au galop dans les dérapages de la Cour. Si j'ai déposé cet amendement COM-19 – je ne me fais guère d'illusions sur son sort –, c'est pour poser le problème. Je souhaite que la législation française applicable à la gendarmerie soit appliquée, et que la police ait les mêmes droits que ceux qui devraient normalement, en application des textes, être dévolus aux gendarmes. Finissons-en avec les interprétations laxistes que les organismes internationaux font de nos conventions.

M. Philippe Bas, président. – Mon cher collègue, la commission, en adoptant des amendements à l'article 1^{er}, a déjà pris une position incompatible avec votre amendement, qui tombe.

L'amendement COM-19 est sans objet.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-20, lui, reste en discussion.

M. Jean Louis Masson. – Mon but est d'éviter que nous ajoutions des contraintes à la police et à la gendarmerie. Il faut savoir ce que l'on veut ! Je suis partisan de donner l'avantage à la police sur les délinquants, les terroristes et les criminels.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La convention européenne des droits de l'homme garantit les citoyens de tous les pays qui l'ont signée contre les exécutions arbitraires. On peut défendre le principe des exécutions arbitraires, mais on peut aussi s'y opposer ! Nous constatons que l'action des policiers, en France, connaît plus de restrictions que dans d'autres pays, qui appliquent pourtant scrupuleusement la convention et la jurisprudence. Tout le mal, toutes les restrictions, ne viennent pas de l'étranger !

Le principe de l'absolue nécessité est contenu dans l'article 2 de la convention européenne des droits de l'homme ; nous ne pouvons pas adopter un texte de loi qui sortirait de ce cadre. La stricte proportionnalité est plutôt d'origine jurisprudentielle – on la retrouve dans tous les arrêts relatifs à l'usage de la force armée. Elle paraît frappée au coin du bon sens. Plus émergent les armes non létales, plus le principe de proportionnalité peut être mis en œuvre efficacement.

Nous maintenons ces deux principes. On peut vouloir revenir à la conception de la maréchaussée du XIXe siècle, mais elle n'existe plus, fort heureusement, depuis longtemps. Et à part vous, monsieur Masson, personne ne le souhaite ici.

Avis défavorable à l'amendement COM-20.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-5 est partiellement satisfait.

L'amendement COM-5 est sans objet.

Chapitre II

L'amendement rédactionnel COM-32 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-33 est adopté.

M. René Vandierendonck. – Je vais retirer l'amendement COM-2 ; je précise néanmoins que l'Union syndicale des magistrats, qui soutient globalement ce texte, m'a fait part d'une observation pertinente : s'il appartient, selon le texte du projet de loi, au pouvoir réglementaire de déterminer le niveau hiérarchique de la police et de la gendarmerie nationales qui enclenche la procédure d'anonymisation – c'est bien l'avis du Conseil d'État –, les magistrats, eux, préféreraient que le texte prévoie que cette prérogative relève de la compétence du procureur de la République sur proposition de l'autorité hiérarchique. Je me heurte sur ce sujet, tant au sein des organisations professionnelles de policiers qu'au ministère de l'intérieur, à un blocage...

M. Alain Richard. – Au sein du groupe socialiste et républicain également !

M. René Vandierendonck. – Je me contente donc de ce témoignage, et retire mon amendement.

M. Philippe Bas, président. – Il tombait ; je vous remercie néanmoins pour votre contribution au débat.

M. Yves Détraigne. – L'expression « *le responsable hiérarchique qui doit être d'un niveau suffisant* » est-elle vraiment normative ? Un décret suffirait.

M. Philippe Bas, président. – Le renvoi à un décret était prévu ! Et nous avons supprimé cette précision en adoptant l'amendement COM-33.

L'amendement COM-2 est retiré.

L'amendement rédactionnel COM-34 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-35 a pour objet d'élargir à tous les délits le bénéfice des dispositions relatives à l'anonymat des enquêteurs.

Les amendements identiques COM-35 et COM-6 sont adoptés.

L'amendement COM-7 devient sans objet.

Les amendements rédactionnels COM-36, COM-37, COM-38, COM-39, COM-40, COM-41 et COM-42 sont adoptés.

M. François Grosdidier. – Avis défavorable sur l'amendement COM-8.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-43 est adopté.

Article 4

M. François Grosdidier, rapporteur. – Outre des améliorations rédactionnelles, l'amendement COM-44 vise surtout à limiter la durée de la période transitoire pendant laquelle le salarié dont le comportement a été jugé incompatible avec l'exercice de ses missions peut être retiré de son emploi, avec maintien de son salaire, sans que son employeur puisse engager une procédure de licenciement. Les procédures ne peuvent durer des années... Le tribunal administratif, comme la cour administrative d'appel, doivent se prononcer dans les deux mois.

M. Philippe Bas, président. – C'est le bon sens.

M. Alain Richard. – Il y a une autre solution : considérer que l'avis de l'autorité administrative, qui a un effet juridique, peut être contesté sans que cela retarde la décision de licenciement. Aujourd'hui, l'employeur peut licencier un salarié protégé, dont le licenciement est conditionné par un accord de l'administration du travail, lequel est évidemment contestable devant la juridiction administrative, mais la procédure n'est pas suspensive. En l'espèce, s'agissant d'un bagagiste ou d'un agent de la sûreté ferroviaire, est-il raisonnable de maintenir une personne potentiellement dangereuse dans ses fonctions tant que la procédure finale n'a pas abouti, y compris le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dès lors que la décision juridictionnelle n'est pas devenue définitive, l'employeur reste dans une insécurité juridique totale.

M. Alain Richard. – Mais de là à l'empêcher de prendre ses responsabilités tant que la procédure contentieuse devant la juridiction administrative n'est pas close... Ce n'est pas prudent du tout.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est le texte actuel...

M. Philippe Bas, président. – Mais nous sommes en train de légiférer.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je propose de fixer des délais pour que la décision devienne définitive dans un délai raisonnable.

M. Philippe Bas, président. – Quand un salarié ne présente pas les garanties nécessaires, voire suscite des inquiétudes pour la sécurité publique, on peut suspendre son activité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avec maintien du salaire ! Dès lors, peut-on attendre pendant des années la fin de la procédure en maintenant le salaire ?

M. Philippe Bas, président. – Certainement pas !

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est la question qui est posée. C'est pourquoi les délais proposés par mon amendement paraissent raisonnables.

M. Philippe Bas, président. – M. Richard nous dit que l'adoption de l'amendement nous exposerait à maintenir l'agent dans sa mission.

M. Alain Richard. – Sauf si la durée de suspension maximale consentie est inférieure à celle de la procédure administrative. L'employeur peut, sous sa responsabilité, prononcer le licenciement ; le projet de loi ne le lui interdit pas, le texte de l'amendement non plus, si je comprends bien. L'employeur a le choix de licencier le salarié dès lors que l'administration a rendu son avis sur la dangerosité de ce dernier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Après épuisement des voies de recours !

M. Alain Richard. – Non ! Le texte du Gouvernement autorise l'employeur à licencier immédiatement.

M. Philippe Bas, président. – Un licenciement avant épuisement des voies de recours serait-il jugé illégal ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le deuxième alinéa de l'article 4 précise : « *Le cas échéant après épuisement des voies de recours devant le juge administratif.* »

M. Alain Richard. – Cela n'a rien à voir. En application du deuxième alinéa, l'employeur peut licencier immédiatement.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il perdra devant le conseil des prud'hommes.

M. Alain Richard. – Pas nécessairement !

M. Philippe Bas, président. – Pour l'heure, je vous propose d'adopter l'amendement dans les termes proposés par le rapporteur, qui va se pencher sur la question et nous fera part de ses observations ultérieurement.

L'amendement COM-44 est adopté.

Article additionnel après l'article 4

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-45 vise à répondre à la censure du Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 septembre 2016 en réponse à une QPC relative aux échanges d'informations au sein des états-majors de sécurité et des cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure, pour le suivi des personnes condamnées sortant de détention. Le Conseil a estimé que le législateur portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée en ne définissant pas la nature des informations et en ne limitant pas leur champ, quand bien même de tels échanges visaient à améliorer le contrôle des personnes condamnées et à prévenir la récidive.

Pour rendre à nouveau possibles de tels échanges, il convient de préciser que les informations visées sont celles liées au comportement des personnes au cours de leur détention et aux modalités d'exécution de leur peine ; il faut également limiter le champ d'application aux personnes dont le comportement est susceptible de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics, tout en soumettant la divulgation de ces informations à des

tiers aux peines prévues par le code pénal en matière de protection du secret professionnel. Il est indispensable d'adopter cet amendement, après la décision du Conseil constitutionnel.

L'amendement COM-45 est adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.

Article additionnel après l'article 5

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-64 du Gouvernement ayant été déposé hier soir, je ne puis émettre un avis en pleine connaissance de cause.

M. René Vandierendonck. – Pour avoir pris contact avec le ministère de la défense, je puis vous dire que cet amendement ne semble poser aucun problème technique : ni pour le ministère de la défense, ni pour le ministère de l'intérieur.

M. Philippe Bas, président. – Nous ne pouvons l'adopter aujourd'hui dans notre texte : nous donnerons un avis éclairé lors de l'examen des amendements de séance la semaine prochaine.

L'amendement COM-64 n'est pas adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-47 est adopté.

Articles additionnels après l'article 6

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-49 vise à aménager la technique de recueil de renseignements définie à l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure qui permet aux services de renseignement, pour la seule mission de prévention du terrorisme, d'accéder en temps réel aux données de connexion de personnes préalablement identifiées comme pouvant présenter une menace – procédure qui, m'avait-on dit, n'était pas opérationnelle en l'état actuel du droit. Toutefois, il semblerait que le problème soit en passe d'être résolu. Je retire donc l'amendement.

L'amendement COM-49 est retiré.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-50 rectifié vise à permettre aux services spécialisés de renseignement d'avoir accès, pour le seul exercice de leurs missions de prévention du terrorisme, aux informations figurant dans le dossier d'instruction ou d'enquête portant sur une ou plusieurs infractions terroristes. Il convient de prévoir la légalité de la transmission de ces informations.

M. Philippe Bas, président. – La frontière entre la police judiciaire et la police administrative est un sujet très sensible. Actuellement, si la police judiciaire recueille des informations de nature à faire craindre l'éventualité d'un attentat, elle ne peut les transmettre aux services de renseignement. Il s'agit donc d'un amendement très important.

L'amendement COM-50 rectifié est adopté.

M. Michel Mercier. – L'amendement COM-4 a pour objet d'insérer ici la proposition de loi relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698-6 du code de procédure pénale, adoptée par le Sénat le 10 janvier dernier.

M. Philippe Bas, président. – Nous voulons donner à ce texte une chance d'aller jusqu'au bout de son parcours législatif.

M. Michel Mercier. – Et tout le monde est d'accord !

M. René Vandierendonck. – Il a donc toutes ses chances !

L'amendement COM-4 est adopté.

Article 7

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dès lors qu'on aligne la répression de l'outrage commis envers les personnes dépositaires de l'autorité publique sur celle des magistrats, il convient de relever la peine pour rébellion, afin de rétablir l'échelle des peines. Tel est l'objet de l'amendement COM-52 rectifié.

L'amendement COM-52 rectifié est adopté ; l'amendement COM-9 devient sans objet.

Article 8

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-53 vise à élargir le champ d'intervention des équipes de sécurité pénitentiaire aux abords immédiats de l'emprise foncière des établissements pénitentiaires, afin de lutter notamment contre les parloirs sauvages ou les projections d'objets illicites. Certains établissements pénitentiaires sont construits sur des emprises assez larges en milieu rural notamment, mais en milieu urbain, la voie publique borde immédiatement le mur d'enceinte. Il faut donc étendre leur champ d'intervention aux abords immédiats, faute de quoi leurs nouvelles missions seraient inopérantes.

M. Alain Richard. – On crée là une capacité opérationnelle d'emploi de la force supplémentaire pour l'administration pénitentiaire. Mais une concertation avec ladite administration ou son ministre de tutelle a-t-elle eu lieu ? Si les agents n'ont pas demandé cette extension, ce n'est pas un cadeau que vous leur faites !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je regrette de ne pas avoir pu entendre le ministre de la justice sur ce sujet. Je n'ai pas ressenti un enthousiasme immense au sein du ministère de la justice pour assumer les nouvelles missions que le Gouvernement entend confier à l'administration pénitentiaire... Je vous dis là très sincèrement les choses. Toutefois, eu égard à ces nouvelles missions, il faut, en cohérence, donner aux intéressés la possibilité d'intervenir aux abords immédiats des établissements situés en zone urbaine. Sinon, il faudra mobiliser en permanence le commissariat le plus proche !

L'amendement COM-53 est adopté.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-55 est un amendement de simplification de la procédure dans le cas où un agent de l'administration pénitentiaire serait amené à intervenir sur le fondement des nouvelles dispositions proposées : il doit en informer l'officier de police judiciaire territorialement compétent et non pas le procureur de la République directement, comme c'est le cas pour les policiers municipaux ou les agents de sécurité de la RATP ou de la SNCF.

L'amendement COM-55 est adopté.

Article 9

M. René Vandierendonck. – L'amendement COM-3 vise à supprimer les réquisitions écrites du ministère public prévues par l'expérimentation, car elles sont de nature à freiner la portée de la mesure.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avis défavorable. Cet article concerne les mineurs radicalisés ou en voie de radicalisation. Il est donc absolument nécessaire que le parquet garde la main. Toutes les personnes que nous avons entendues le souhaitent.

M. René Vandierendonck. – Soit. Je retire l'amendement.

L'amendement COM-3 est retiré.

Article 10

M. François Pillet, président. – Nous passons à l'examen de l'article 10 délégué au fond à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – L'article 10 prévoit un nouveau dispositif à l'intention des jeunes en phase de décrochage : le volontariat militaire d'insertion (VMI), même si le service militaire volontaire (SMV) reste en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2018. Les deux dispositifs sont assez similaires : une formation militaire de quatre mois, suivie d'une formation sanctionnée par un diplôme. La différence majeure concerne la prise en charge financière : le ministère de la défense payait jusqu'à présent intégralement la formation, tant la formation militaire que les autres. Ces formations seront dorénavant conventionnées par les collectivités territoriales, notamment la région, avec des centres de formation tels que les Greta ou l'Afpa. Cela représente quelques millions d'euros. Il s'agit d'une phase d'expérimentation : des formations seront dispensées non plus dans quatre centres, mais dans tous les territoires.

L'amendement COM-62 prévoit l'entrée des jeunes à partir de dix-huit ans dans le dispositif de VMI. Outre que la prise en charge de mineurs est toujours plus compliquée, les formations prises en charge par les collectivités territoriales concernent les personnes majeures.

L'amendement COM-62 est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-60 vise à clarifier le statut des stagiaires en parlant de contrat plutôt que de contrat à durée déterminée (CDD).

L'amendement COM-60 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-58 est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-63 vise à aligner le statut de ces nouveaux stagiaires sur celui des autres stagiaires : ils ne sauraient conserver l'état militaire pendant la durée de leur présence en entreprise.

L'amendement COM-63 est adopté.

L'amendement de coordination COM-59 est adopté.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-61 tend à demander un bilan de l'expérimentation – le service militaire volontaire a un taux de réussite assez important, voire très important eu égard à d'autres formations –, ainsi qu'une évaluation réelle du coût du VMI.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Alain Marc. – Ce sont encore les collectivités locales qui devront payer ! Cela s'ajoute à la réforme des rythmes scolaires, pour les départements, et maintenant les régions, avec le transport scolaire.

M. Alain Richard. – Une confusion ne s'est-elle pas glissée dans votre esprit, monsieur Marc ? Si les jeunes concernés n'étaient pas incorporés et encadrés dans le VMI, ils seraient logiquement bénéficiaires, en tant que demandeurs d'emploi, d'actions de formation qui relèvent de la compétence de la région : il n'y a donc aucun transfert.

M. Alain Vasselle. – Je partage la question posée par notre collègue. J'entends la réponse de M. Richard, mais les forces de police et de gendarmerie relèvent de la compétence régionale de l'État. Il revient donc à l'État de supporter la formation de ses agents, et non pas aux régions.

M. Alain Marc. – J'entends bien que la formation professionnelle incombe aux régions, mais pas aux départements. Quand on parle de collectivités, il faut donc préciser.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Ce sont plutôt les régions qui sont concernées ici. Actuellement, le budget global de cette politique représente 40 millions d'euros : 25 millions pour l'encadrement militaire et 15 millions pour les formations. Elles sont destinées aux jeunes en passe de décrochage. Tous les ans, ce sont plus de 100 000 élèves qui sortent du système scolaire sans aucune formation et environ 900 000 jeunes ne savent pas vraiment où ils en sont. Quand la société a démissionné, quand les parents sont désemparés et que l'éducation nationale ne sait que faire, cette formation, qui n'est pas une formation militaire pure et dure, peut leur remettre le pied à l'étrier – et pour commencer, leur redonner une hygiène de vie. Certes, ces formations seront prises en charge par les régions, mais cela ne représente pas des millions de personnes : entre 300 et 500 jeunes seront accueillis dans les premiers centres créés. La mesure est extrêmement importante.

L'amendement COM-61 est adopté.

Articles additionnels après l'article 10

M. Philippe Bas, président. – M. le rapporteur est défavorable, je crois, aux amendements COM-10, COM-11, COM-12, COM-13, COM-15, COM-16, COM-17, COM-18 et COM-22, présentés par M. Grand.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sans être considérés comme des cavaliers législatifs, certains de ces amendements traitent de questions qui, pour être intéressantes, ne sont pas dans l'objet principal du texte : ils posent le principe de la qualification judiciaire des policiers municipaux. Il est trop restrictif de limiter ces derniers au statut d'agent de police judiciaire adjoint (Apja) dans tout domaine, y compris pour ce qui concerne le respect des arrêtés municipaux, notamment du code de la route. Pour autant, faut-il les transformer en OPJ dans tous les domaines ? Certainement pas.

À la suite de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) en 2011, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions visant à donner aux policiers municipaux des prérogatives d'officiers de police judiciaire, au motif que les agents de police municipale, en ce qu'ils relèvent des autorités communales, ne sont pas à la disposition des OPJ et sous l'autorité du procureur de la République, ce qui méconnaît les exigences de l'article 66 de la Constitution relative aux prérogatives de l'autorité judiciaire. Même si les policiers municipaux sont agréés par le procureur de la République, ils peuvent très vite agir en matière de répression des délits. Ils doivent rendre compte à l'OPJ territorialement compétent sous l'égide du parquet. Même si des infractions donnant lieu à des amendes non forfaitaires ont été commises, la police municipale ne peut boucler un dossier tant que le contrevenant n'a pas été entendu par la police nationale. C'est ainsi.

Les amendements vont trop loin et heurtent un principe constitutionnel. Mais en tant que nouveau président de la commission consultative des polices municipales, j'ai demandé un groupe de travail en liaison avec le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice pour avancer sur cette question, au moins dans le domaine des arrêtés municipaux, du code de la route, voire dans d'autres domaines. Ce sujet ne peut vraiment pas être traité au détour d'amendements. D'ailleurs, si nous les adoptons, ils seraient de nouveau censurés par le Conseil constitutionnel.

M. René Vandierendonck. – Je me réjouis de cet avis. L'amendement COM-14 affirme que le rapport Pillet-Vandierendonck est favorable à une vraie formation et à un cadre d'emploi pour les agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Mais jamais au grand jamais il n'avait été envisagé de les armer !

M. Philippe Bas, président. – Il ne serait pas efficace d'adopter des dispositions possiblement inconstitutionnelles. Quoi qu'il en soit, il reste encore quelques jours à notre rapporteur pour approfondir la réflexion... Dans le domaine du code de la route, par exemple, les policiers municipaux pourraient dresser des procès-verbaux.

Les amendements dont nous sommes saisis posent de vraies questions. Tenons-nous à la position de notre rapporteur : loin d'être une fin de non-recevoir, il s'agit d'une ouverture à la réflexion tenant compte de l'existence d'un butoir constitutionnel. Il ne serait pas opportun d'improviser. Seriez-vous d'accord pour prendre le temps de la réflexion ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Tout à fait, j'en suis même demandeur.

Les amendements COM-10, COM-11, COM-12, COM-13, COM-14, COM-15, COM-16, COM-17, COM-18 et COM-22 ne sont pas adoptés.

Article 11

L'amendement rédactionnel COM-57 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	21	Rendre irrecevable l'action civile en réparation lorsque le dommage causé à la victime a été la conséquence directe et immédiate d'un crime ou d'un délit commis volontairement par celle-ci	Rejeté
Article 1^{er} Création d'un régime unifié d'usage des armes applicable aux membres des forces de sécurité intérieure			
M. GROS DIDIER, rapporteur	23	Rédactionnel	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	24	Rédactionnel	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	25	Reformulation des conditions d'usage de la force armée à l'encontre d'un fugitif	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	26	Reformulation des conditions d'usage de la force armée à l'encontre d'un conducteur ne déférant pas à un ordre d'arrêt	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	27	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	28 rect.	Extension aux policiers municipaux armés du bénéfice d'une partie du régime d'usage des armes défini à l'article 1 ^{er} du projet de loi	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	29	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	30 rect.	Précisions rédactionnelles	Adopté
M. GROS DIDIER, rapporteur	31	Modernisation du régime juridique d'usage des armes par les agents de surveillance de l'administration pénitentiaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	19	Remplacer les dispositions de l'article 1 ^{er} du projet de loi par un dispositif alternatif étendant aux policiers le régime actuel d'usage des armes fixé par le code de la défense applicable aux gendarmes	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	20	Suppression des références aux principes d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité pour l'usage des armes	Rejeté
M. GRAND	5	Extension aux policiers municipaux ayant l'autorisation de porter une arme de faire usage de leur arme dans les mêmes conditions que les policiers et gendarmes	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. VANDIERENDONCK	1	Autoriser les policiers municipaux armés à faire usage de leur arme dans les mêmes conditions que les policiers et gendarmes quand ils assurent des missions d'ordre public sous l'autorité fonctionnelle de la police nationale ou de la gendarmerie nationale	Retiré
Chapitre II Protection de l'identité de certains agents intervenant dans les procédures pénales et douanières ainsi que des signataires de décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme			
M. GROSDIDIER, rapporteur	32	Rédactionnel	Adopté
Article 2 Protection de l'identité des agents intervenant dans les procédures judiciaires			
M. GROSDIDIER, rapporteur	33	Suppression de la mention selon laquelle le responsable hiérarchique délivrant l'autorisation d'anonymat doit être d'un niveau suffisant	Adopté
M. VANDIERENDONCK	2	Donner au procureur de la République ou au juge d'instruction, sur demande du responsable hiérarchique, compétence pour autoriser l'anonymat des enquêteurs dans les procédures pénales	Retiré
M. GROSDIDIER, rapporteur	34	Rédactionnel	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	35	Suppression de la limite des trois ans pour les délits donnant droit au bénéfice des dispositions relatives à l'anonymat	Adopté
M. GRAND	6	Suppression de la limite des trois ans pour les délits donnant droit au bénéfice des dispositions relatives à l'anonymat	Adopté
M. GRAND	7	Élargissement du champ des délits (un an d'emprisonnement au lieu de trois) pouvant ouvrir le bénéfice des dispositions relatives à l'anonymat	Satisfait ou sans objet
M. GROSDIDIER, rapporteur	36	Rédactionnel	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	37	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GROSDIDIER, rapporteur	38	Rédactionnel	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	39	Rédactionnel	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	40	Rédactionnel	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	41	Exclusion des sanctions pénales dans le cas où la révélation de l'identité serait ordonnée par le juge d'instruction, le président de la juridiction de jugement ou le procureur de la République à la suite d'une requête formulée par une partie à la procédure	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	42	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	8	Élargissement aux policiers municipaux du bénéfice des dispositions relatives à l'anonymat	Rejeté
Article 3 Protection de l'identité des signataires de décisions administratives en lien avec le terrorisme			
M. GROSDIDIER, rapporteur	43	Rédactionnel	Adopté
Article 4 Conséquences en matière de droit du travail du résultat d'une enquête administrative concernant les affectations et recrutements dans le secteur des transports			
M. GROSDIDIER, rapporteur	44	Limitation des délais dans lesquels le salarié peut exercer son recours devant les juridictions administratives ainsi que de ceux dans lesquels ces mêmes juridictions doivent statuer	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
M. GROSDIDIER, rapporteur	45	Rétablissement de la possibilité d'échanges d'informations au sein des états-majors de sécurité ou des cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure concernant les personnes sortant de détention	Adopté
Article 5 Aménagement des modalités d'application du contrôle administratif des retours sur le territoire national			
M. GROSDIDIER, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
Le Gouvernement	64	Modernisation du régime juridique de contrôle de la fabrication et du commerce des armes	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Armement des agents de sécurité privée chargés d'une mission de protection de l'intégrité physique des personnes			
M. GROSDIDIER, rapporteur	47	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 6			
M. GROSDIDIER, rapporteur	49	Précision relative à la mise en œuvre de la technique de recueil de renseignements prévue à l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure	Retiré
M. GROSDIDIER, rapporteur	50 rect.	Possibilité, sur décision de l'autorité judiciaire, pour les services de renseignement d'avoir accès aux informations contenues dans les procédures judiciaires relatives aux infractions terroristes	Adopté
M. M. MERCIER	4	Insertion dans le projet de loi de l'article unique de la proposition de loi votée par le Sénat le 10 janvier 2017 refondant la composition de la cour d'assises spécialement composée compétente en matière de crimes terroristes	Adopté
Article 7 Aggravation des peines encourues pour le délit d'outrage commis à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique			
M. GROSDIDIER, rapporteur	52 rect.	Augmentation du quantum de peine applicable en cas de rébellion contre une personne dépositaire de l'autorité publique	Adopté
M. GRAND	9	Augmentation du quantum de peine applicable en cas de rébellion contre une personne dépositaire de l'autorité publique	Satisfait ou sans objet
Article 8 Prérogatives des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire			
M. GROSDIDIER, rapporteur	53	Élargissement des nouvelles prérogatives des agents des équipes de sécurité pénitentiaire aux abords immédiats des établissements	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	55	Simplification de la procédure applicable dans le cas où un agent de l'administration pénitentiaire serait amené à intervenir sur le fondement des dispositions de l'article 8 afin que la retenu de la personne soit autorisée, non pas par le procureur de la République, mais par l'officier de police judiciaire territorialement compétent	Adopté
Article 9 Expérimentation d'une double prise en charge des mineurs en danger par l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse			
M. VANDIERENDONCK	3	Suppression des réquisitions écrites du parquet	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Expérimentation tendant à la création d'un volontariat militaire d'insertion			
M. PAUL	62	Permettre l'entrée dans le dispositif de VMI à compter de 18 ans	Adopté
M. PAUL	60	Clarification du statut des stagiaires dans la mesure où le contrat souscrit par les volontaires n'est pas à proprement parler un CDD au sens du code du travail	Adopté
M. PAUL	58	Rédactionnel	Adopté
M. PAUL	63	Suppression de la précision selon laquelle les stagiaires conservent l'état militaire même pendant la durée de leur présence en entreprise	Adopté
M. PAUL	59	Coordination et rédactionnel	Adopté
M. PAUL	61	Précision sur les éléments que devra comporter le rapport faisant le bilan de l'expérimentation	Adopté
Articles additionnels après l'article 10			
M. GRAND	10	Autoriser les policiers municipaux à procéder à un relevé d'identité dans le but de la rédaction d'un rapport lors de la constatation d'une infraction pénale	Rejeté
M. GRAND	11	Autoriser les policiers municipaux à effectuer sous conditions des contrôles de véhicule sans infraction préalable ou de personnes lors de circonstances exceptionnelles	Rejeté
M. GRAND	12	Autoriser les policiers municipaux à effectuer différents contrôles sous l'autorité d'un officier de police judiciaire et sur réquisitions écrites du procureur de la République, dans les lieux et pour la période de temps que ce magistrat détermine	Rejeté
M. GRAND	13	Prévoir un rapport au Parlement sur l'expérimentation relative à l'utilisation de caméras mobiles par les policiers municipaux	Rejeté
M. GRAND	14	Fixation dans la loi des principaux éléments statutaires des agents de surveillance de la voie publique (ASVP)	Rejeté
M. GRAND	15	Autoriser les officiers et agents de police judiciaire et des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire concourant à une procédure à déclarer comme domicile l'adresse de la préfecture du département	Rejeté
M. GRAND	16	Création d'un délit de signalement de la présence des forces de sécurité intérieure (6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende)	Rejeté
M. GRAND	17	Maintien de l'autorisation d'armement pour un policier municipal suite à une mutation, après accord du nouveau maire de la commune d'affectation	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	18	Permettre aux officiers et agents de police judiciaire et à des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire concourant à une procédure de déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent pour l'immatriculation de leurs véhicules personnels	Rejeté
M. GRAND	22	Validation des autorisations de sortie du territoire applicables pour les mineurs par la mairie de la commune de résidence	Rejeté
Article 11 Application outre-mer			
M. GROS DIDIER, rapporteur	57	Précision et simplification	Adopté

Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis, la commission examine le rapport de M. Hugues Portelli et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 264 (2016-2017) ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (procédure accélérée).

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons le rapport de M. Hugues Portelli et les amendements qu'il nous propose sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse. Je vous rappelle que le Gouvernement a engagé la procédure accélérée et que nous avons délégué au fond à la commission des finances l'examen de l'ordonnance n° 2016-1561 sur le rapport pour avis de notre collègue Charles Guené.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'article 30 de la loi NOTRe, en complément des dispositions régissant la collectivité unique de Corse qu'elle a créée en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des deux départements de la Corse du Sud et de la Haute-Corse a prévu une série d'ordonnances relatives à des questions institutionnelles, électorales, budgétaires et financières. Il s'agit d'assurer la transition vers le nouveau système issu de la loi NOTRe, qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Lors de la création des départements en 1790, la Corse constitua un seul département, bientôt divisé en deux. Puis Napoléon rétablit l'unité départementale en 1811. Celle-ci a perduré jusqu'en 1975. La Corse a été séparée de la région Provence-Côte d'Azur en 1970 avec la création de la région Corse. Pour éviter qu'elle soit monodépartementale, on a cru devoir la diviser en deux départements, en 1975 donc.

En 1982, une nouvelle phase s'est engagée, jusqu'en 1991. La région Corse était certes équivalente aux autres sur le plan statutaire mais pas tout à fait puisque des élections régionales s'y sont déroulées dès 1982, alors qu'il a fallu partout ailleurs attendre 1986. Ces élections se sont mal passées en raison du système proportionnel sans seuil. L'assemblée élue étant ingouvernable, elle a dû être dissoute au bout de deux ans et il a fallu modifier une deuxième fois la loi électorale en 1985. Bref, sur le plan institutionnel, la vie de l'île est un peu chaotique !

Par ailleurs, la région Corse avait plus de compétences que les autres régions métropolitaines, notamment en matière d'éducation puisque les collèges sont passés des départements à la région.

Ce régime a fonctionné tant bien que mal de 1982 à 1991. En 1991, la loi a créé la collectivité territoriale de Corse, dotée d'un statut original. Les institutions de la collectivité se différencient des autres institutions régionales par l'instauration d'un véritable régime parlementaire : création d'un gouvernement de Corse – le conseil exécutif – responsable devant l'Assemblée de Corse, le tout fonctionnant avec une relative séparation des pouvoirs, les membres de l'exécutif ne pouvant pas être membres de l'Assemblée.

Par ailleurs, un nouveau transfert de compétences départementales ou de l'État vers la collectivité territoriale de Corse a été opéré en matière d'éducation, de langue, de culture, d'environnement, de tourisme, etc.

Le système mis en place en 1991 a été modifié en 2002 à la suite du « processus de Matignon », qui a introduit la négociation directe entre l'Assemblée de Corse et le gouvernement dirigé par Lionel Jospin, et a élargi les compétences de la collectivité ainsi que son pouvoir réglementaire. Le législateur de l'époque voulait aller plus loin, mais la censure du Conseil constitutionnel a opéré, notamment sur le dialogue direct entre le Premier ministre et l'Assemblée de Corse.

En 2003, les électeurs corses ont été consultés sur le projet de loi relatif au statut de la Corse. Le ministre de l'intérieur était Nicolas Sarkozy. Le projet de loi prévoyait la création d'une collectivité unique, les départements devenant des conseils territoriaux, établissements publics de la collectivité. Les électeurs se sont prononcés contre ce projet, qui a été enterré.

Entre-temps, les esprits ont mûri. En 2010, en Martinique et en Guyane, les électeurs ont choisi par référendum la fusion de la région et du département et la création d'une collectivité unique, élue à la représentation proportionnelle avec une prime majoritaire de 20 %. Ces deux collectivités ont été mises en place à la suite des élections de décembre 2015.

L'Assemblée de Corse a donc pris l'initiative de relancer la réflexion sur la réforme des institutions. Elle s'est ralliée à l'idée d'une collectivité unique, motivée en cela par l'annonce, en 2014, de la suppression des départements, programmée pour 2017. Ce projet fut ensuite abandonné.

C'est dans ces conditions que le Gouvernement a introduit le projet de collectivité unique par voie d'amendement de séance au cours de l'examen, par le Parlement, de la loi NOTRe. Son article 30 supprime les deux départements, modifie l'organisation de la collectivité territoriale, en augmentant l'effectif de l'Assemblée, et fixe des dispositions de

transition en conséquence de la fusion des trois collectivités préexistantes pour les transferts de service, les ressources budgétaires, etc.

Le Sénat, le Parlement ont voté la loi NOTRe et son article 30. Les ordonnances devaient être prises avant le 8 février 2017, elles ont été signées le 21 novembre 2016, le présent texte propose de les ratifier.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances, évoquera l'ordonnance sur les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables, tandis que je me concentrerai sur les ordonnances touchant les adaptations institutionnelles et électorales.

Sur le plan institutionnel, l'effectif de l'Assemblée a été porté de 51 à 63 membres par la loi NOTRe et l'effectif du conseil exécutif augmente mathématiquement en conséquence, ainsi que le prévoit l'ordonnance. En ce qui concerne le fonctionnement des institutions, rien de bien neuf. Lors des auditions, nous avons néanmoins attiré l'attention du directeur général des collectivités locales ainsi que des acteurs politiques sur un certain nombre de points. *Quid* des pouvoirs du président du conseil exécutif ? La vie politique en Corse est dense, agitée, il y a parfois des dissensions : l'Assemblée de Corse doit pouvoir voter une motion de censure contre le conseil exécutif. En sens inverse, si des membres du conseil exécutif démissionnent à la demande du président du conseil, ainsi que le prévoit l'ordonnance, il serait bon que l'Assemblée de Corse puisse également se prononcer par parallélisme des formes puisque c'est elle qui désigne les membres du conseil exécutif.

Par ailleurs, le collège pour l'élection des sénateurs au sein de chaque département de Corse ne comprendra plus de conseillers départementaux. À partir de quand cette règle entrera-t-elle en vigueur ? Une disposition transitoire règle l'hypothèse où une élection partielle pour l'élection d'un sénateur de Corse serait nécessaire après le renouvellement sénatorial de septembre 2017, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau statut au 1^{er} janvier 2018.

Je n'ai pas grand-chose à dire en ce qui concerne la partie administrative. On additionne les personnels des trois collectivités existantes, il faut donc prévoir des régimes transitoires classiques.

Le maintien de deux services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) ne fait pas l'unanimité. Les présidents des conseils départementaux n'approuvent pas cette solution. En revanche, les services d'archives départementales sont fusionnés en un seul service.

En conclusion, je dirai un mot sur la conférence de coordination des collectivités territoriales. Faut-il avoir une représentation des territoires infra-insulaires ? La structure créée par la loi NOTRe est appelée « la chambre des territoires » par l'ordonnance, *remake* de la conférence de coordination des collectivités territoriales. Cette chambre n'aura aucun pouvoir, faute de consensus.

Dans la mesure où les ordonnances ne changent pas grand-chose à l'article 30 de la loi NOTRe tel que nous l'avons voté au mois de novembre 2015, les amendements que je vous proposerai sont tous rédactionnels. Au final, je vous demanderai, dans un souci de cohérence comme de rapidité, de vous prononcer par un vote positif sur le projet de loi de ratification.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Le principe retenu par la loi NOTRe est celui de la création de la collectivité de Corse dans une parfaite neutralité financière et fiscale. L'ordonnance complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse procède à des adaptations quasi rédactionnelles et reprend des dispositifs classiques en cas de fusion de collectivités. Elle adapte les règles budgétaires et comptables applicables à la collectivité de Corse, notamment pour l'année 2018. Elle apporte également des précisions sur le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Pour autant, cette ordonnance n'épuise pas les questions financières résultant de la création de la collectivité de Corse. En effet, la loi de finances pour 2017 prévoit des mesures favorables pour la collectivité de Corse. Elle a notamment diminué de 3,2 millions d'euros la contribution au redressement des finances publiques et la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité territoriale de Corse a été remplacée par une part de la TVA, ressource plus dynamique.

Cette ordonnance n'aborde pas la question de la péréquation et de la répartition des concours de l'État, alors que selon les choix qui seront faits les conséquences seront très différentes et auront des répercussions sur l'ensemble des collectivités. L'Assemblée de Corse a émis le souhait que ces opérations ne minorent pas les ressources de l'île, ni n'instaurent des mécanismes de calcul défavorables. Cette discussion a été reportée au projet de loi de finances pour 2018.

L'ordonnance qui nous est présentée pour ratification est donc neutre financièrement et fiscalement. C'est la raison pour laquelle, à l'exception d'un amendement tendant à réparer une erreur de référence, la commission des finances est favorable à son adoption.

M. Christian Favier. – Le groupe communiste républicain et citoyen n'ayant pas voté la loi NOTRe, il n'approuvera pas non plus ce projet de loi de ratification des ordonnances relatives à la Corse. Sur le fond, nous contestons ce processus, parfaitement antidémocratique. Une telle transformation institutionnelle impliquerait au moins de consulter les Corses, comme cela a été fait en 2003.

Sur le plan politique, il s'agit d'une nouvelle étape du « détricotage » de la République. Nul n'ignore les intentions des nationalistes, qui visent l'indépendance. Nous sommes en désaccord complet avec cette démarche. Ce n'est pas en cédant à leurs pressions que nous préparerons un avenir sérieux pour ce territoire.

Ce texte signe aussi le recul de la démocratie de proximité. Nous savons tous que les départements ont une compétence sociale. Or, il s'agit d'un territoire où le niveau de vie moyen est très faible. Une collectivité unique mettra davantage l'accent sur les enjeux économiques, au détriment des préoccupations sociales. Nous ne sommes donc pas favorables à la disparition des collectivités de proximité.

Les élus communistes en Corse ont été les seuls à s'opposer à ce dispositif. Nous avons d'ailleurs été surpris par le revirement de certains, qui étaient jusqu'à présent plutôt attachés à une tradition républicaine.

M. Philippe Kaltenbach. – Je félicite notre collègue Hugues Portelli, qui a réalisé un travail remarquable. Le groupe socialiste et républicain votera pour ce projet de loi de ratification des ordonnances, car nous étions favorables à l'article 30 de la loi NOTRe.

Il existe en Corse une demande très large de la part des élus pour aller vers une collectivité unique. Il y a certes des réticences ici ou là, mais elles sont très minoritaires. Deux départements et une collectivité territoriale à statut particulier pour moins de 400 000 habitants, c'était trop. Il s'agit d'être plus efficace tout en faisant des économies et en apportant plus de lisibilité dans les institutions.

Le fait de tenir compte des spécificités des territoires ne va pas à l'encontre de l'unité de la République. La Corse est un très bon exemple de ce qui pourrait se développer en métropole, en région parisienne par exemple, où s'empilent cinq niveaux de responsabilité. Il convient de trouver dans chaque territoire des architectures adaptées aux réalités locales, à l'histoire et à la volonté des élus, et des populations.

M. Favier regrette que la population n'ait pas été consultée. Mais il y a un large consensus ! Le débat dure depuis vingt ans ; il était important d'aboutir. Je suis favorable à l'idée d'accélérer le processus pour adopter ces ordonnances avant le 8 février 2017.

Le groupe socialiste et républicain votera ce texte et les amendements techniques proposés par les rapporteurs.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-5, visant à corriger une erreur de référence, est adopté.

Article 2

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement COM-1 est un amendement de conséquence de la modification de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale par la loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires qui a fonctionnalisé les emplois de directeur et directeur-adjoint des Sdis.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'amendement COM-2 de précision et de cohérence rédactionnelles est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-4 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Avant de procéder au vote sur ce projet de loi, je précise que le groupe Les Républicains ne prendra pas part au scrutin aujourd'hui, faute de consensus entre nous. Nous nous interrogeons du reste sur l'existence ou non d'un consensus en Corse sur l'application des ordonnances, alors même que l'article 30 de la loi NOTRe avait été adopté dans des conditions qui paraissaient bien augurer de sa mise en œuvre.

M. Jean-Pierre Sueur. – Heureusement que le groupe socialiste et républicain se prononcera. Si tout le monde suivait l'exemple du groupe Les Républicains, ce texte ne serait pas voté !

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Ratification de l'ordonnance budgétaire, financière, fiscale et comptable			
M. GUENÉ	5	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 2 Ratification de l'ordonnance institutionnelle			
M. PORTELLI, rapporteur	1	Rectification d'une référence	Adopté
M. PORTELLI, rapporteur	2	Précision et cohérence rédactionnelles	Adopté
M. PORTELLI, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
M. PORTELLI, rapporteur	4	Précision rédactionnelle	Adopté

Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication

La commission entend ensuite une communication de M. Philippe Bas, président, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.

M. Philippe Bas, président. – Comme vous le savez, le Sénat effectue chaque année un bilan de l'application des lois. Nous profiterons de l'approche de la fin de la législature pour effectuer un bilan quinquennal de l'application des lois, sous l'autorité de notre collègue M. Claude Bérit-Débat, vice-président du Sénat et président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, qui suit plus particulièrement cette question.

Je souhaite d'abord insister sur le phénomène de l'accroissement du volume des lois, en rappelant qu'un certain nombre de textes est touché par ce qu'on appelle un coefficient multiplicateur important, c'est-à-dire la multiplication du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire. Ce coefficient a atteint 3 à 4 pour plusieurs textes récents, notamment pour la loi « Macron », passée de 106 à 308 articles, et la loi « Notre », passée de 37 à 136 articles.

Par rapport aux législatures précédentes, le coefficient moyen est passé de 1,83 entre 2007 et 2014 à 2,14 en 2015-2016. Même si le Parlement doit lui aussi accomplir sa part du chemin, il y a une boursouflure qui incombe d'abord au Gouvernement puisque ce dernier conserve une large maîtrise du processus législatif et devrait cesser d'encombrer le calendrier parlementaire avec des textes de circonstance dépourvus de portée. Il devrait renoncer à parasiter la discussion de ses propres projets par des dizaines d'amendements préparés ou acceptés dans

l'improvisation. Ainsi, la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle est passée de 54 à 115 articles, avec l'insertion de 55 articles additionnels par l'Assemblée nationale en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement. Il faut noter à ce sujet que nos lois contiennent aujourd'hui 60 % de mots de plus que les lois adoptées avant 2000. Ce mode de faire ne laisse pas d'interroger sur la qualité du travail gouvernemental.

Il y a ensuite la question des délais d'adoption des mesures d'application des lois promulguées sous la XIV^{ème} législature. Ils sont trop importants, alors que le pouvoir exécutif se plaint régulièrement de la durée à ses yeux excessive du processus législatif : près de 60 % des mesures d'application des lois promulguées au cours de la législature et relevant de la compétence de la commission des lois ont attendu plus de six mois avant d'être prises. Cette proportion atteint même les deux tiers toutes commissions confondues. Malgré toutes ces difficultés, il faut être objectif et reconnaître que le taux d'application des lois a progressé, passant de 59 % au 31 décembre 2014 à 72 % au 30 juin 2015 pour atteindre 84 % au 1^{er} octobre 2016. Toutefois, l'adoption en 2015 et 2016 de nombreuses lois d'un volume important a rendu cet effort plus difficile pour les années 2016 et 2017.

Enfin, tout en constatant heureusement que la plupart des mesures d'application respectent la volonté du Parlement, je regrette que certaines d'entre elles aillent à son encontre. J'observe par exemple que les décrets pris par le Gouvernement en application de la « loi Macron » concernant les tarifs et les règles d'installation des professions réglementées du droit ont créé un mécanisme de régulation plus complexe qu'auparavant, restreignant la liberté d'activité dans ces professions et dénaturant ainsi les intentions affichées lors de l'adoption de la loi. Pour les seuls notaires, 1 002 offices supplémentaires doivent être créés. Environ 28 000 candidatures ont été recueillies. Le seul procédé trouvé par le Gouvernement pour atteindre cet objectif, le tirage au sort, a provoqué un grand désordre, en permettant aux sociétés existantes de présenter leur candidature, au détriment de la promesse de renouvellement et d'accès des jeunes à la profession de notaire. La sélection par tirage au sort, qui vaut renoncement à apprécier les mérites des candidats, a donc suscité une grande incompréhension, ce qui illustre l'importance de respecter l'esprit de la loi dans les mesures réglementaires qui en découlent.

Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES) – Communication

La commission entend ensuite une communication de M. Philippe Bas, président, sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES).

M. Philippe Bas, président. – Le ministre de l'intérieur, M. Bruno Le Roux, est venu mardi, en fin de matinée, me remettre en main propre le rapport rendu par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) sur le fichier des titres électroniques sécurisés, dit « fichier TES ». Il a également annoncé les décisions qu'il allait prendre concernant ce fichier.

Je vous rappelle que ce rapport avait été demandé à la suite des préoccupations exprimées notamment par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et le Sénat. Conformément aux engagements du ministre de l'intérieur d'alors, M. Bernard Cazeneuve, ce rapport a été rendu public.

Une première lecture de ce rapport justifie pleinement les préoccupations que nous avions exprimées. Il conclut à une sécurité globale mais perfectible du système TES. Une

commission d'homologation associant Anssi et Dinsic se réunira annuellement pour réexaminer les conditions de sécurité du système.

Sur la sécurisation face au risque de détournement de finalités, l'audit constate que « *le système TES peut techniquement être détourné à des fins d'identification, malgré le caractère unidirectionnel du lien informatique mis en œuvre* ». Il est précisé que « *cet usage illicite peut être atteint ne serait-ce que par reconstitution d'une base de données complète à partir du lien unidirectionnel existant* ». Le rapport demande d'accroître le niveau de robustesse des éléments cryptographiques utilisés dans la construction du lien unidirectionnel.

D'autres difficultés sont relevées, en particulier sur le choix d'une centralisation des données biométriques, qui se présente d'une manière différente pour les passeports et les cartes nationales d'identité. Le rapport considère que « *la centralisation des données biométriques pour la carte nationale d'identité n'a pas actuellement un intérêt direct pour leur gestion. Leur utilisation se borne en effet au cas des réquisitions judiciaires.* », c'est-à-dire les cas où la police judiciaire, sous l'autorité d'un magistrat, voudrait non pas authentifier une identité, mais identifier un individu.

Ce rapport comporte beaucoup de nuances et confirme l'intérêt que la commission des lois porte à ce fichier.

Je vous propose de convier le ministre de l'intérieur afin qu'il nous présente, au cours d'une audition publique, les décisions qu'il a prises à la suite de ce rapport.

Projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

Mme Catherine Troendlé, MM. Mathieu Darnaud, Michel Magras, Mme Lana Tetuanui, MM. Thani Mohamed Soilihi, Serge Larcher et Mme Gélita Hoarau sont désignés en qualité de membres titulaires ; MM. Guillaume Arnell, Mmes Karine Claireaux, Chantal Deseyne, Vivette Lopez, MM. Jean-Pierre Mayet, Georges Patient et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.

La réunion est close à 11 h 50

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président -

Nomination de rapporteurs

La réunion est ouverte à 14 heures.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je vous remercie de votre présence à cette réunion, dont l'horaire a dû être décalé en raison du changement d'horaire de la commission des affaires sociales.

Notre ordre du jour prévoit des désignations de rapporteurs.

Il s'agit, en premier lieu, de faire un état des lieux des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées et d'en examiner les perspectives. Il ne s'agit pas de faire un rapport supplémentaire sur la démographie médicale mais de passer en revue les initiatives territoriales qui fonctionnent et de voir si ces initiatives peuvent être élargies ou généralisées.

J'ai reçu la candidature d'Yves Daudigny et je vous propose la mienne. René-Paul Savary m'a fait part de son vif intérêt pour ce sujet et il sera bien évidemment associé aux travaux.

Nous pourrions commencer par adresser un courrier à nos collègues, leur demandant de nous faire part des initiatives qui sont prises dans leurs territoires.

En second lieu, notre rapporteur pour l'assurance-vieillesse souhaite se pencher sur le bilan de l'interrégimes en matière de retraite. Ce travail, déjà important, n'est pourtant pas sans difficultés, les régimes étant soucieux de garder leurs pleines prérogatives auprès de leurs assurés. Le but de la mission sera donc de faire le point sur ces difficultés ainsi que sur l'ensemble des services proposés par l'interrégimes aux assurés.

J'ai reçu les candidatures d'Anne Emery-Dumas et Gérard Roche.

Comme l'an dernier, la Mecss examinera attentivement les conditions de l'exécution de la loi de financement. Ce travail revient à notre rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe qui mènera également des travaux plus ponctuels sur divers sujets comme la pertinence des actes, la réforme du capital-décès ou encore la réforme des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

Nous nous réservons enfin, en fonction de la réponse du ministre Michel Sapin, à qui j'ai écrit en fin d'année, la possibilité de poursuivre des investigations sur la réforme envisagée pour la Cades, notamment une audition de l'Agence France-Trésor. Il semble que la réflexion se poursuive sur ce sujet.

Je rappelle que les auditions des rapporteurs sont ouvertes à l'ensemble des collègues intéressés.

La mission nomme MM. Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny, rapporteurs sur l'état des lieux et les perspectives des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées.

La mission nomme Mme Anne Emery-Dumas et M. Gérard Roche, rapporteurs sur l'interrégimes en matière de retraite au service des assurés.

La mission nomme M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, rapporteur sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

La réunion est close à 14 h 15.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 17 janvier 2017

-Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques du Sénat -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de ratification de deux ordonnances relatives à la consommation

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président ; Mme Frédérique Massat, députée, vice-présidente ; M. Martial Bourquin, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Mme Audrey Linkenheld, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

Sont également présents Mme Jacqueline Maquet, MM. Pierre-Alain Muet et Jean-Marie Tétart, députés ; et MM. Daniel Gremillet, Henri Tandonnet, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Bosino, Bruno Sido, sénateurs.

M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président. – Le nombre de députés titulaires et suppléants étant incomplet, le caractère paritaire de notre commission ne pourra être assuré en cas de vote que par l'impossibilité pour certains sénateurs titulaires de participer au vote, ce qui serait regrettable. C'est pourquoi je souhaite ardemment que nous puissions délibérer par consensus et trouver un terrain d'entente général, afin que cette commission mixte paritaire aboutisse. Il nous reste neuf articles en discussion, mais en réalité un seul point fait encore difficulté : l'application du droit de résiliation et de substitution annuel aux contrats d'assurance emprunteur en cours – sachant que la rédaction adoptée par le Sénat reconnaît ce droit pour les contrats à venir.

Mme Frédérique Massat, députée, vice-présidente. – Engageons tout de suite notre travail sur les dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 bis

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 ter A

M. Martial Bourquin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je vous présente une proposition de rédaction n° 1, qui complète l'article 2 *ter A* en précisant que les dispositions adoptées pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution relatives au remboursement des taxes et redevances aéroportuaires en cas d'annulation s'appliquent également à celles régies par l'article 74 de la Constitution, soit Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Cela ne pose, je pense, aucun problème.

Mme Audrey Linkenheld, députée, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis favorable à cette proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

L'article 2 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la CMP.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4 bis

M. Martial Bourquin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « loi Sapin 2), la commission des finances de l'Assemblée nationale avait voté à l'unanimité des dispositions concernant l'assurance emprunteur en visant à la fois le flux et le stock des contrats d'assurance. Dans le texte que nous examinons aujourd'hui, le Sénat a procédé différemment, en prenant en considération l'arrêt de la Cour de cassation du 9 mars 2016, fortement contesté en doctrine, selon lequel l'assurance emprunteur n'est pas une assurance comme les autres. Selon cette jurisprudence, l'assurance emprunteur est régie par un texte spécial du code la consommation ; en conséquence, le droit de résiliation annuel prévu par le code des assurances ne s'y applique pas comme aux autres contrats d'assurance.

Nous sommes tous d'accord sur l'objectif : l'oligopole actuel sur le marché de l'assurance est anormal. Au cours des auditions, nous avons entendu de nombreux juristes. Il apparaît que sur 100 euros de prime d'assurance versés par le consommateur, 50 en moyenne constituent des commissions et ne rémunèrent pas le risque. Les jeunes ménages et les personnes seules sont les plus pénalisés.

C'est pourquoi, au Sénat, nous avons décidé d'agir pour affirmer clairement ce droit pour les contrats à venir. Car, en statuant comme elle l'a fait, la Cour de cassation demande implicitement au législateur d'être plus précis et de dire si l'assurance emprunteur relève ou non du champ du code des assurances. La clarification que nous allons apporter en

la matière est donc fondamentale, et la rédaction que nous retiendrons aujourd’hui aura donc une grande portée.

La seule question à nous poser est : comment être certain que cette mesure d’intérêt général ne donnera pas lieu à une censure du Conseil constitutionnel, dont les décisions sur la question ne sont pas constantes ? La proposition que fait le Sénat aujourd’hui est donc que le dispositif puisse concerner le stock des contrats en cours, mais en retenant une condition : donner au secteur bancaire et assurantiel un délai pour s’organiser. C’est l’objet de la proposition de rédaction n° 2 qui vous est soumise. Si nous votons des dispositions à l’unanimité, cela montrera au Conseil constitutionnel notre détermination sur un sujet d’intérêt général. En tout état de cause, un changement considérable se produira alors au 1^{er} janvier 2018 : l’assurance emprunteur sera ainsi clairement soumise au droit commun des assurances.

Mme Audrey Linkenheld, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Il y a convergence entre le Sénat et l’Assemblée nationale sur la ratification des ordonnances. Merci au Sénat qui a réintroduit des éléments censurés par le Conseil constitutionnel, je songe aux dispositions relatives aux métaux précieux et aux taxes aéroportuaires. Nous avons débattu à maintes reprises de l’assurance emprunteur depuis la loi relative à la consommation (dite « loi Hamon ») et jusqu’à la loi Sapin 2. Dans ce dernier texte, nous avions adopté à l’Assemblée nationale une disposition portant sur le flux et le stock, autrement dit s’appliquant aux contrats nouveaux et aux contrats en cours. Une censure du Conseil constitutionnel n’est jamais agréable, et même si en l’occurrence elle a porté sur la procédure, des questions de fond se posaient de toute façon. La rétroactivité doit être motivée par un motif d’intérêt général : pour nous, ici, un tel motif existe. Mais le puissant monde bancaire s’agit. Il invoque l’argument de la démutualisation, qui ne vaut pas, sinon il s’appliquerait tout autant aux nouveaux contrats !

Nous sommes très attachés à l’idée de viser le stock et je remercie le Sénat de son ouverture aujourd’hui. Notre travail commun, avec le rapporteur pour le Sénat, conduit à une rédaction qui ménagera au moins, si le juge constitutionnel devait censurer la disposition, les nouveaux contrats. Cependant, la question du stock ne devrait pas poser problème.

Reste la date d’application : le lobby bancaire affirme que les banques ont besoin de temps. Posture ou pragmatisme ? Sans être une spécialiste, je ne crois pas qu’il y ait grand-chose à changer dans les établissements pour qu’ils s’adaptent à la loi. On peut réfléchir à une application décalée dans le temps, mais prévoir un temps d’adaptation jusqu’à 2018 me paraît beaucoup ! D’autant qu’un afflux brutal de dossiers n’est pas à prévoir, les dates anniversaires des contrats étant étalées sur l’année… Cela dit, il me semble important de pouvoir trouver une position unanime sur ce texte.

M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président. – Une première proposition de rédaction avait été déposée, qui vient d’être modifiée. La proposition de rédaction n° 2 bis se présente donc comme un compromis.

M. Martial Bourquin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes tous sur la même longueur d’onde. Ce qu’il nous faut, ainsi que les juristes nous ont conseillé de le faire, c’est de mettre l’accent sur l’intérêt général qui justifie l’application au stock. Le compromis sur la date – c’est-à-dire l’application, au 1^{er} janvier 2018, aux contrats d’assurance en cours d’exécution à cette date – vise aussi, alors que le secteur bancaire pourrait à mon sens vraisemblablement faire face à ce dispositif immédiatement, à éviter un

risque de censure constitutionnelle. Il y a 8 millions de contrats en cours et 6 milliards de primes en jeu ! Il y a un intérêt général manifeste à cette mesure ! D'abord, la concurrence s'en trouvera améliorée, car la clientèle est aujourd'hui captive ; ensuite, l'argent aujourd'hui mis au paiement des primes retournera à la consommation sous une autre forme. D'ailleurs, en Italie et en Grande-Bretagne, prêts et assurances sont totalement déliés : ce serait la meilleure solution...

Quoi qu'il en soit, avec ce compromis, le secteur bancaire disposera de dix mois pour se mettre en ordre de marche et d'ainsi permettre aux emprunteurs actuels de bénéficier d'une mise en concurrence chaque année.

M. Pierre-Alain Muet, député. – Merci aux sénateurs d'avoir repris ce sujet important, car les banques sont en situation de quasi-monopole sur les assurances emprunteur, avec des taux de marge exorbitants, de 50 % en moyenne – contre 10 % en moyenne sur les contrats d'assurance dans leur ensemble – et jusqu'à 70 % sur les contrats des jeunes ménages. Comme l'indique Martial Bourquin, nous pourrions effectivement, comme d'autres pays, prévoir que les assurances et les prêts ne doivent pas être distribués par les mêmes établissements.

Au cours de l'examen de la loi Sapin 2, l'Assemblée nationale a voté l'amendement adopté à l'unanimité par sa commission des finances – proposé du reste par tous les groupes – tendant à appliquer la mesure aux contrats en cours. Ce type d'application n'est pas une nouveauté, il s'est pratiqué par exemple, à plusieurs occasions, pour les contrats de location. Et si l'intérêt général est en jeu, le Conseil constitutionnel admet l'application aux contrats en cours.

Le droit de résiliation annuel prévu dans le code des assurances est un droit général, quelle que soit la position étrange retenue par la Cour de cassation, du reste contre l'avis de l'avocat général. Le législateur doit rendre les textes plus clairs. L'Assemblée nationale avait entrepris de le faire dans le cadre de la loi Sapin 2, mais sans respecter le principe de l'entonnoir si bien décrit par M. Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat : il faut donc y revenir.

Je m'interroge sur l'application de dates différentes pour les contrats en cours et les contrats nouveaux. Il n'y a aucune raison de séparer les deux, et d'ailleurs cela poserait un problème d'égalité entre emprunteurs. Mais l'unanimité en commission mixte paritaire vaut bien un compromis ! Et, dans la proposition qui nous est faite, la date d'application aux contrats à venir n'étant pas précisée – il s'agira du jour de la publication de la loi –, cela rend plus acceptable de poser une date applicable aux contrats en cours. J'aurais préféré, à titre personnel, une entrée en vigueur différée au 1^{er} juin 2017 pour tous les contrats mais, souhaitant l'unanimité et malgré mes réticences, je me rallierai à cette proposition de rédaction.

M. Yannick Vaugrenard, sénateur. – Le Conseil constitutionnel acceptera-t-il nos décisions ? Sa position sera-t-elle infléchie par un renvoi à 2018 ? Je n'en suis pas persuadé.

Quoi qu'il en soit, ce que nous faisons par cette mesure, c'est prendre en considération le pouvoir d'achat – et notamment celui des jeunes : c'est donc bien privilégier l'intérêt général : le risque d'une censure est à mon sens mineur. Je ne vois pas quel problème pratique s'oppose à une application dès la promulgation de la loi, pour un système bancaire

qui est l'un des meilleurs au monde. Si, pour des raisons politiques, face au lobby bancaire, nous la repoussons dans le temps, une application différée de trois ou six mois ne serait-elle pas suffisante ?

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Je fus rapporteur de la loi Sapin 2, et M. Bourquin celui de la loi relative à la consommation. Nous avons eu la même appréciation, jugeant que des marges anormales n'étaient pas conformes à l'intérêt général. Ce sont des raisons purement procédurales, fondées sur la règle de l'entonnoir, qui nous avaient conduits à réagir à la rédaction de l'Assemblée nationale, lors de la discussion de la loi Sapin 2.

En fait, avec le dispositif proposé, le droit de résiliation et de substitution s'appliquera en 2018 à la fois aux contrats en cours et aux nouveaux contrats, puisqu'il faut attendre la date anniversaire de ces derniers. Il y a un sens à cette date du 1^{er} janvier 2018 : tous les emprunteurs seront traités également et le Conseil constitutionnel n'y trouvera pas à redire. Faire autrement rendrait notre édifice fragile.

M. Jean-Pierre Bosino, sénateur. – Le problème essentiel n'est pas la date d'application mais la validation par le Conseil constitutionnel. À cet égard, une position unanime de la commission mixte paritaire est hautement souhaitable. Les banques ont moins de scrupules lorsqu'elles augmentent leurs tarifs : elles n'attendent pas un an, ni même six mois... Mais s'il faut retenir le 1^{er} janvier 2018 pour obtenir l'unanimité, eh bien, d'accord.

M. Jean-Marie Tétart, député. – J'approuve la recherche d'un consensus car le problème est sérieux pour les consommateurs, et il faut en sortir. Sur le stock des contrats, nous ne sommes pas à trois mois près. Notre belle unanimité sera utile vis-à-vis du juge constitutionnel mais aussi vis-à-vis du lobby bancaire.

M. Pierre-Alain Muet, député. – Daniel Gremillet a employé l'argument adéquat. La différence de date d'application me dérangeait, mais sur les contrats futurs, la disposition s'appliquera, dans les faits, à partir de 2018.

M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président. – Encore une illustration de l'efficience du système bicaméral...

M. Henri Tandonnet, sénateur. – Je partage l'analyse de Daniel Gremillet. L'intérêt général de cette mesure est évident. Les banques sont souvent coactionnaires des établissements qui proposent les assurances emprunteurs. C'est une très bonne chose de distinguer clairement les deux opérations et de permettre à l'emprunteur de s'assurer auprès d'un assureur distinct du prêteur.

M. Martial Bourquin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il était légitime d'aborder cette question dans un texte relatif à la consommation. Les deux chambres, à l'unanimité, prennent une décision contre l'oligopole bancaire, pour améliorer la concurrence. L'intérêt est bien général : des milliards d'euros retourneront à la consommation.

Mme Audrey Linkenheld, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je confirme notre accord, et je remercie le Sénat de sa contribution... et de sa sagesse : espérons qu'elle se communiquera aux sages du Conseil constitutionnel ! Si nous votons les conclusions de la commission mixte paritaire à l'unanimité dans les deux assemblées, il n'y aura pas de recours immédiat devant le Conseil constitutionnel. Ne subsistera qu'un risque de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), mais pas à court

terme. Il est vrai, j'avais une inquiétude, y compris juridique, sur le fait de distinguer les dates d'application selon les contrats. Mais, l'argument de Daniel Gremillet l'emporte et nous le mettrons en avant lorsque nous serons interpellés à la sortie, comme nous l'avons été à l'entrée...

La proposition de rédaction n°2 bis est adoptée.

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

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 11 bis

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 12

La suppression de l'article 12 est maintenue.

Les conclusions de la CMP sont adoptées.

M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président. – Je vous remercie de ce vote unanime.

Mme Frédérique Massat, députée, vice-présidente. – Je salue le travail effectué dans un temps record ce matin, grâce à la sagesse de tous. Je ne doute pas que nous procéderons très vite à la dernière lecture en séance publique : la loi sera bientôt publiée.

La réunion est close à 9 h 40.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé

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 ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé s'est réunie au Sénat le mardi 17 janvier 2017.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué :

M. Alain Milon, sénateur, président ;

Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente ;

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Je vous rappelle que l'Assemblée nationale a adopté, le 29 septembre 2016, le projet de loi que nous examinons et qu'à l'issue de son examen par le Sénat, le 27 octobre, il y a donc plus de deux mois, deux des trois articles ont été adoptés conformes. Un seul article reste en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 1er et l'article 1 bis ayant été adoptés conformes, il nous reste à examiner l'article 2 qui revoit le champ d'une habilitation définie dans la loi de modernisation de notre système de santé, adoptée par nos deux assemblées.

Cette habilitation concerne les dispositions régissant les agences sanitaires. Nous avons étudié la proposition du Gouvernement sans a priori, en cherchant à obtenir les éléments qui justifiaient de revenir sur le texte de la loi de modernisation de notre système de santé. Au vu des explications fournies, nous avons suivi le Gouvernement sur l'une des extensions proposées, à savoir celle qui inclut l'ANSP dans le champ d'une future ordonnance sur la mise en cohérence des dispositions législatives relatives aux agences.

En revanche, nous n'avons pas obtenu les précisions attendues sur la seconde extension qui inclut l'ANSP dans le champ d'une ordonnance visant à opérer des mutualisations entre les agences. En quoi les dispositions législatives actuelles font-elles obstacle à des projets de mutualisation ? Et quels sont les projets envisagés ? À ces deux questions simples, nos interlocuteurs au ministère de la santé ont répondu de manière évasive, changeante, voire contradictoire.

Le projet d'ordonnance qui nous a été transmis ne modifie aucune disposition législative existante et ne met en œuvre aucune mutualisation. Il renvoie purement et simplement au pouvoir réglementaire, d'une manière définitive, une compétence générale pour procéder à ces mutualisations. Il s'agit là d'une utilisation détournée de l'habilitation. Nous ne sommes pas opposés par principe aux habilitations à légiférer par ordonnance. Nous en avons adopté des dizaines dans le cadre de la loi de modernisation de notre système de santé. Il faut néanmoins justifier d'une véritable nécessité juridique pour y recourir et faire preuve d'un minimum de transparence vis-à-vis du Parlement. C'est ce que le Sénat a voulu signifier en supprimant l'une des habilitations prévues par l'article 166 de cette loi. Nous avons en effet découvert au fil de nos investigations un manque de clarté et beaucoup d'incertitudes dans la manière dont cette habilitation allait être utilisée. D'où la modification votée par le Sénat.

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne m'attarderai pas sur les articles 1 et 1 bis qui ont été adoptés dans les mêmes termes par

nos deux assemblées. La création de l'ANSP était très attendue et l'ordonnance répond en tout point à l'habilitation accordée par le Parlement. Permettez-moi de me réjouir que le Sénat ait adopté sans modification l'article 1 bis qui introduit la représentation des sénateurs et des députés au sein de cette agence.

Dans sa version initiale, que notre assemblée n'a revue qu'à la marge, l'article 2 proposait de modifier le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance visée au I modifiant l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé. L'objet de cette habilitation était que le Gouvernement puisse prendre les dispositions nécessaires en matière de mutualisation des fonctions support de certaines agences sanitaires placées sous sa tutelle : notamment l'Établissement français du sang, le Haut Conseil de la santé publique, l'Agence de biomédecine ou encore l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

L'article 2 du projet de loi proposait d'étendre cette habilitation à l'ANSP. Notre assemblée y avait vu une possibilité de renforcer l'effort légitime de mutualisation des fonctions support de l'ensemble des agences sanitaires.

Le Sénat a préféré supprimer non seulement l'extension du champ de l'habilitation à l'ANSP mais aussi l'habilitation prévue par la loi de modernisation de notre système de santé. Il a considéré que l'ANSP avait déjà fait l'objet de mutualisations dans le cadre du regroupement des trois agences fusionnées : l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). La position du Sénat à cet égard me semble pleinement justifiée.

En revanche, je reste circonspect au sujet de la suppression pure et simple de l'habilitation prévue par la loi de modernisation de notre système de santé. Il me paraît difficile sur le fond d'être opposé à ces mutualisations, sources d'économies et de synergies. D'ailleurs, vous l'avez dit, vous n'y êtes pas opposés. Je m'interroge aussi sur les conséquences juridiques d'une suppression de l'habilitation à quelques jours de la date butoir du délai d'habilitation, fixée au 26 janvier prochain. Nous remettrions en cause une habilitation votée par le Parlement il y a moins d'un an et le travail de rédaction de l'ordonnance effectué par le Gouvernement. En outre, que se passerait-il si l'ordonnance était publiée avant la fin de la navette parlementaire, alors même que nous aurions supprimé l'habilitation ? Peut-on prendre le risque de priver cette ordonnance de base légale ?

Ma préférence va donc à la suppression de l'article 2. On maintiendrait ainsi l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue par la loi de modernisation de notre système de santé de janvier 2016, et l'on conserverait le champ de cette habilitation tel qu'il était prévu par cette loi sans l'étendre à l'ANSP, comme le Sénat le souhaite.

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous devons, bien sûr, aboutir à un accord dans des délais rapides. Le calendrier nous y oblige. Cependant, rien ne justifie la suppression de l'article 2.

Cette ordonnance pose un problème de principe dans la mesure où elle transfère la compétence du législateur au pouvoir réglementaire. Le Sénat est exigeant sur ce point. Le Conseil d'État y trouvera peut-être à redire car le texte proposé par le Gouvernement a dû lui être transmis. Ce texte ne cadre pas avec l'habilitation donnée par le Parlement dans la loi de modernisation de notre système de santé. J'ajoute qu'en supprimant l'article 2, on

supprimerait également l'inclusion de l'ANSP dans le champ d'une autre habilitation à laquelle nous sommes favorables. En tout état de cause, le Parlement n'a pas à infléchir sa position en raison du calendrier gouvernemental. Ce genre de pression n'est pas de bonne méthode.

Par conséquent, mon avis est défavorable à votre proposition de suppression de l'article 2. Jusqu'à quel point le Parlement peut-il accepter que l'on déshabille son action par le biais de ces ordonnances ? Tel est l'enjeu de cette discussion.

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'entends bien votre argument, et les ordonnances ne doivent pas servir à dépouiller le travail législatif. Cependant, il ne faudrait pas pour autant gangriner notre position sur l'ANSP.

Vous avez donné un avis favorable à la mutualisation des moyens des agences sanitaires. Dans la mesure où l'ANSP ne figurait pas parmi les agences concernées, je vous propose de ne pas l'inclure dans le champ de l'habilitation mais de conserver celle-ci.

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Fusionner trois organismes au sein de l'ANSP représente un effort de regroupement considérable, avec toutes les difficultés pratiques que cela implique. Inclure dans le même temps l'ANSP dans un processus de mutualisation avec les quatre agences concernées n'ira pas de soi. La fusion des trois organismes est déjà un grand pas en avant.

En tant que chirurgien, j'ai toujours lutté contre la gangrène en amputant assez haut. Est-ce un bon système ? J'ajoute, qu'en tout état de cause, le Gouvernement pourrait déjà procéder à des mutualisations sans modifier les règles législatives.

M. Jean-Pierre Door, député. – Il ne faut pas toujours écouter les chirurgiens... Nous sommes bien entendu favorables au regroupement des trois anciennes agences au sein de l'ANSP. Le rapporteur du Sénat a raison : c'est un travail difficile qui demandera du temps.

Le Sénat souhaite que le Parlement ne soit pas dessaisi de sa compétence. Nous vous appuierons en ce sens, en nous déclarant défavorables au recours aux ordonnances s'agissant de la mutualisation des fonctions support des agences.

M. Alain Ballay, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il serait dommage de faire échouer cette CMP, dont le principal enjeu est de ratifier l'ordonnance de création de l'ANSP. Je reste convaincu que la suppression de l'article 2 apporterait davantage de sécurité juridique que la suppression d'une habilitation à quelques jours de l'expiration de son délai. Cependant, pour que nous arrivions à un accord, je retire ma proposition de suppression de l'article 2.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction du Sénat.

Mme Annie David, sénatrice. – Nous nous abstenons sur ce texte. La proposition de rédaction du rapporteur pour le Sénat garantit que le Parlement ne sera pas complètement dessaisi. Cependant, nous considérons que légiférer par ordonnance, ce n'est pas légiférer.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain suivra la position exposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Qui suit celle exposée par le rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé

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 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé s'est réunie au Sénat mardi 17 janvier 2017.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué :

M. Alain Milon, sénateur, président ;

Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente ;

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;

M. Jean-Louis Touraine, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Le Sénat a adopté ce projet de loi le 27 octobre 2016 et l'Assemblée nationale le 22 novembre. À l'issue de cette première lecture, seuls restent en discussion trois des cinq articles du texte, les articles 2, 3 et 4.

M. Jean-Louis Touraine va nous présenter les modifications apportées par l'Assemblée sur ces trois articles.

M. Jean-Louis Touraine, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce projet de loi comptait lors de son dépôt trois articles. En première lecture, le Sénat a adopté deux articles supplémentaires à l'initiative du Gouvernement. L'article 3 est le principal dispositif du texte puisqu'il propose la transposition d'une directive européenne relative à la qualité et à la sécurité des tissus et des cellules importées en provenance de pays tiers à l'Union européenne. L'Assemblée nationale a été invitée à adopter conforme ce texte, le délai de transposition étant dépassé au moment où le texte lui a été transmis.

Notre assemblée a décidé de ne pas répondre à cette amicale pression pour des raisons de fond. Elle a en effet choisi de modifier substantiellement l'article 2 dont le dispositif a été débattu tant en commission qu'en séance publique. Constatant que le texte ferait de toute façon l'objet d'une navette et souhaitant parfaire son travail, notre assemblée a estimé légitime d'améliorer la qualité du texte en adoptant des amendements de portée

rédactionnelle. Ces raisons ont conduit à transmettre au Sénat un texte pour lesquels trois articles restent encore en discussion.

L'article 2 met en place une expérimentation visant à lutter contre les ruptures d'approvisionnement de certains médicaments. Initialement, le projet de loi limitait le champ d'expérimentation aux seuls grossistes répartiteurs. L'Assemblée nationale a décidé de l'étendre à tous les maillons de la chaîne du médicament depuis la production jusqu'à l'approvisionnement. L'expérimentation concerne désormais les laboratoires pharmaceutiques, les titulaires d'une autorisation de mise sur le marché ainsi que les distributeurs en gros à l'exportation. Tous ces acteurs devront déclarer à un tiers de confiance les quantités de médicaments qu'ils exportent. La communication de ces informations par tous les acteurs de la chaîne du médicament doit permettre de comprendre l'origine des ruptures d'approvisionnement afin de fournir de façon adéquate les produits de santé sur tout le territoire. À mon initiative, la commission des affaires sociales a souhaité préciser que les obligations déclaratives devront respecter les exigences de confidentialité afin d'éviter toute entorse aux relations de confiance durant l'expérimentation. Je vous propose donc d'adopter cet article dans les termes issus des travaux de l'Assemblée nationale, à l'exception d'une modification de forme.

Pour ce qui est de l'article 3, véhicule de transposition de la directive, je vous propose des amendements de coordination et de précision au texte adopté par l'Assemblée nationale.

S'agissant enfin de l'article 4, relatif aux transferts de la compétence vaccinale à la Haute Autorité de santé, l'Assemblée nationale a adopté des amendements rédactionnels et de coordination. Je vous propose de nous en tenir à la version adoptée par l'Assemblée nationale.

Les modifications que nous vous proposons aujourd'hui n'étant pas substantielles, j'ose espérer un accord en commission mixte paritaire.

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Merci, monsieur le rapporteur, pour cette présentation. Nous sommes globalement d'accord avec le texte de l'Assemblée nationale et les amendements proposés n'en changent pas le sens.

Mme Annie David, sénatrice. – Lors de l'examen de ce texte au Sénat, nous avions dit que tous les acteurs du médicament devaient être concernés et pas seulement les grossistes répartiteurs. Je me félicite donc que l'Assemblée nationale ait pris en compte nos inquiétudes. En outre, nous expérimentons en commission une nouvelle procédure qui nous a déstabilisés et qui ne nous a pas permis de présenter nos amendements.

M. Arnaud Viala, député. – Le débat a été long et compliqué à l'Assemblée nationale mais nous sommes d'accord avec le texte qui a été voté.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain votera ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. Jean-Louis Touraine, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 1 remplace les mots « produits acquis » par « produits non consommés en France et figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la santé ». Le terme « acquis » était en effet impropre puisqu'il fallait viser aussi les laboratoires pharmaceutiques qui produisent mais n'acquièrent pas de médicaments.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice. – Ne faudrait-il pas remplacer les mots « non consommés en France » par « vendus à l'exportation » ?

M. Gilbert Barbier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Comme l'Assemblée nationale introduit tous les intervenants, des producteurs aux répartiteurs, l'expression « non consommés » permet de couvrir l'ensemble des acteurs.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

La proposition de modification rédactionnelle n° 2 est adoptée, ainsi que la proposition de modification rédactionnelle n° 3.

M. Jean-Louis Touraine, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 4 ajoute une référence à l'article L. 1245-5.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

La réunion est close à 18 h 40.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE
COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES
SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES
MESURES D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES
CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI**

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Audition de M. André Flajolet, Président de la commission environnement et développement durable de l'Association des maires de France, Mme Hermeline Malherbe, Présidente de la commission environnement de l'Association des départements de France, M. Philippe Schmit, secrétaire général de l'Assemblée des communautés de France et M. Hubert Dejean de la Batie, vice-président de la région Normandie en charge de l'environnement, membre de l'Association des régions de France

La réunion est ouverte à 14h09.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous poursuivons les auditions dans le cadre de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité créée à l'initiative du groupe écologiste et plus particulièrement de Ronan Dantec qui en est le rapporteur. Cette commission d'enquête a pour but de mesurer l'effectivité et l'efficacité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité dans le cadre de grands projets, mais aussi, la réalité des mesures d'évitement et de réduction de ces atteintes.

Afin d'approfondir ses travaux, la commission d'enquête se penche spécifiquement sur les quatre projets que sont l'autoroute A 65, la ligne à grande vitesse (LGV) Tours – Bordeaux, le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse, elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et un compte rendu en sera publié.

Nous accueillons aujourd'hui M. André Flajolet, président de la commission environnement et développement durable de l'Association des maires de France (AMF). Il est accompagné de Mme Sylviane Oberlé, chargée de mission prévention des pollutions et de Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations parlementaires.

Nous accueillons également notre collègue sénatrice Hermeline Malherbe, présidente de la commission environnement de l'Association des départements de France (ADF). Elle est accompagnée de M. Benjamin Eloire, conseiller environnement et de Mme Marylène Jouvier, chargée des relations parlementaires.

Au titre de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), nous accueillons son secrétaire général M. Philippe Schmit, accompagné de Mme Montaine Blonsard chargée des relations avec le Parlement et de Mme Camille Allé, chargée de mission énergie.

Enfin, au titre de l'Association des régions de France (ARF), nous accueillons M. Hubert Dejean de la Batie, vice-président de la région Normandie, en charge de l'environnement. Il est accompagné de Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, demander aux personnes que nous entendons aujourd'hui, de prêter serment puisque tout faux témoignage serait passible de peines prévues par le code pénal.

M. André Flajolet, Mme Hermeline Malherbe, M. Philippe Schmit et M. Hubert Dejean de la Batie prêtent successivement serment de dire toute la vérité.

Je vous prie de commencer vos interventions en nous précisant, le cas échéant, les liens d'intérêt qui vous lient aux quatre projets précités sur lesquels porte notre commission d'enquête.

M. André Flajolet. – L'AMF souhaiterait faire partager quatre remarques à votre commission d'enquête.

La première est que les mesures de compensation sont, en général, plus compliquées et plus exigeantes pour les petits projets que pour les grands. De ce point de vue, nous apparaîsons parfois comme les victimes collatérales du ressenti global que l'on peut avoir contre les grands projets car l'on n'a pas pu s'exprimer à leur sujet.

La deuxième remarque est qu'il existe une forme de déplacement du ressenti de ces atteintes puisque les habitants vivent, dans leur vie quotidienne, un certain nombre de contraintes nouvelles dont ils ne sont pas nécessairement les bénéficiaires. Ils n'en sont pas non plus nécessairement des victimes. À un moment donné, un grand ensemble du type de ceux sur lesquels votre commission se penche, va impacter la vie quotidienne d'une série de personnes qui n'ont pas été nécessairement concertés de façon directe.

Les maires constatent aussi que le dialogue entre l'État et les grands maîtres d'ouvrage est direct alors que les collectivités territoriales qui sont directement concernées n'arrivent qu'en second rideau. Elles sont concernées avant, pendant, et après l'installation de l'ouvrage. En effet, avant l'ouvrage, il y a un réaménagement, un déménagement des territoires. C'est également à ce moment que débute une nécessaire accoutumance au nouvel ouvrage qui peut parfois durer longtemps. Les dommages collatéraux peuvent être durables. C'est notamment le cas lorsque le trafic aérien est touché.

Enfin, je m'interroge sur la notion de patrimoine. Comment l'évaluer de manière significative à l'aune d'une échelle de risque ou d'une échelle de gravité ? Certains patrimoines peuvent être « déplacés » alors que d'autres sont irrémédiablement perdus. Or, la perte de biodiversité apparaît comme un risque majeur et peut-être irréversible. Les écosystèmes évoluent du fait des activités humaines et de leurs conséquences, dont le changement climatique. L'AMF s'interroge donc sur les garanties que les collectivités territoriales et leurs habitants peuvent avoir dans les systèmes de mise en place des comités de suivi. Il est nécessaire qu'une représentation soit suffisamment significative pour que les populations que nous représentons soient des facteurs d'encouragement à la faisabilité, sous la condition suspensive qu'il n'y ait pas de perte irréversible de biodiversité.

Je précise que je n'ai aucun lien d'intérêt avec les différents projets cités.

Mme Hermeline Malherbe. – Je précise que je n'ai également pas de lien d'intérêt direct avec ces projets.

Je partage la première remarque de M. Flajolet sur le ressenti d'une distorsion entre petits et grands projets. Il ne s'agit d'ailleurs pas forcément de très grands projets car même à l'intérieur d'un département, on peut avoir l'impression que des projets un peu plus grands sont traités de manière différente des plus petits. Il en découle un sentiment d'iniquité concernant notamment les possibilités et perspectives de mesures de compensation. Ces mesures sont travaillées au jour le jour, en fonction du type de dossier et les critères ne sont pas, en matière de compensation, nécessairement connus des uns et des autres.

Je constate que les élus sont de plus en plus sensibles à la question de la préservation de la nature, des paysages et de la biodiversité dans leur conduite des politiques publiques. C'est une bonne chose. Entre dans le champ de compétence des départements la gestion des espaces naturels sensibles qui concerne plus de 200 000 hectares répartis sur plus de 4 000 sites. Cette compétence a été confirmée tant par la loi portant nouvelle organisation de la République (dite loi NOTRe) que par la loi d'août dernier pour la reconquête de la biodiversité.

Je souligne ensuite le volontarisme des élus à faire prévaloir l'évitement et la réduction aux mesures de compensation dans l'élaboration des projets d'aménagement. À ce titre, les débats préalables et la concertation doivent permettre d'envisager toutes les solutions. Même si les enquêtes d'utilité publique peuvent apparaître courtes, elles donnent le plus souvent lieu à des concertations préalables des nombreux acteurs liés aux projets. C'est intéressant.

Je note également la volonté des collectivités territoriales de mieux prendre en compte et d'anticiper les mesures de compensation. Je prends ici l'exemple du département des Yvelines, mais également nombre d'autres départements dont les services jouent un rôle majeur et opérationnel en la matière.

Au regard des compétences qu'ils détiennent, les élus des départements sont confrontés aux mesures de compensation dans le cadre des infrastructures et ouvrages routiers, mais cela concerne également la mission de solidarité territoriale auprès des communes et établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) le plus souvent ruraux.

Je constate, enfin, la complexité de la réglementation applicable en matière de compensation. Elle est ressentie par les élus, mais également par les techniciens. Ce droit est en perpétuelle évolution comme le montre la loi d'août dernier déjà évoquée, même si la compensation existe de manière constante en ce qui concerne les espèces protégées, les zones humides, les sites Natura 2000 ou les réserves naturelles qui concernent les départements.

M. Philippe Schmit- Je vous présente les excuses de Corinne Casanova, présidente de la commission en charge de l'urbanisme et de l'aménagement de l'AdCF, qui n'a pu être présente aujourd'hui. Ses observations écrites vous seront transmises à l'issue de cette audition. Je me permets, en conséquence, de parler en son nom.

D'une manière générale, les principes de la compensation sont, plutôt, de plus en plus compris. Cependant, cette compréhension varie sensiblement en fonction des collectivités concernées et des dynamiques d'aménagement qui leurs sont propres. Tous les

élus ne sont pas confrontés de la même manière à ce type de problématique. Ceux qui connaissent les spécificités des zones humides le sont particulièrement. En effet, il existe une montée de l'appropriation politique de la problématique de la compensation lorsqu'elle est en lien avec l'eau, qu'il s'agisse de la gestion des milieux aquatiques ou de la prévention et la gestion des inondations. Le triptyque « éviter, réduire, compenser » se retrouve maintenant aussi lié aux problématiques agricoles.

Pour autant, malgré cela, les règles relatives à la compensation demeurent pour l'heure techniquement peu lisibles. Rares sont les élus à comprendre à la fois le rôle et la capacité de leur collectivité à agir dans la définition des mesures locales de compensation.

Tirer bilan de la loi d'août dernier est pour l'heure impossible. L'enjeu principal serait de travailler autour de la notion de compensation dans le temps. On a en effet l'impression que les efforts se focalisent au seul moment de la définition de ces mesures alors que le véritable sujet est de donner des garanties, non seulement dans le mode de gestion de l'espace, mais également dans la gestion du temps. Les comités de suivi ne sont pas de véritables garanties de la mise en œuvre réelle des mesures. La place des collectivités territoriales dans la définition de ces mesures est, en ce sens, primordiale car il convient que ces mesures soient placées dans une logique de projet de territoire.

À l'inverse, on constate aujourd'hui que les mesures de compensation sont souvent définies à des échelles relativement réduites alors même qu'elles ont des effets sur le marché foncier et vont parfois à l'encontre des logiques de projets plus larges qui préexistent. Il est donc important que ces mesures soient étudiées globalement, en amont, par les collectivités.

Je conclus mes propos liminaires en précisant également que je n'ai pas de lien d'intérêt avec les projets abordés par votre commission.

M. Hubert Dejean de la Batie – Je ne suis pas impliqué dans les quatre projets précis sur lesquels se penche cette commission.

La plupart des propos que je souhaitais tenir ont déjà fait l'objet de développements.

En tant que maire, je relaie ici l'inquiétude des populations et des élus qui se demandent s'ils vont rester maîtres de leur destin lorsqu'ils sont concernés par des projets d'infrastructures de grande ampleur. Or nos concitoyens ont le sentiment de rester maître de leur destin lorsqu'ils comprennent la nécessité de ces aménagements ainsi que les mesures qui sont prises pour que ces projets servent au mieux les intérêts de leur territoire.

Je rappelle que la compensation est le dernier échelon de la chaîne « éviter, réduire, compenser ». Se focaliser sur la compensation ne doit pas conduire à court-circuiter les deux premières étapes, même si l'on sait qu'à un moment donné, il faudra arbitrer, faire les projets, et donc *in fine* compenser.

En tant que représentant de l'ARF, je rappelle que la loi a officiellement reconnu le rôle de chef de file des régions en matière de biodiversité. Il s'agit d'un sujet qui nous intéresse et sur lequel nous avions déjà beaucoup travaillé. Des agences locales et des observatoires existaient déjà. Le fait d'être devenu chef de file n'en est que la conséquence logique, à l'heure où la nécessité de préserver la biodiversité est une priorité unanimement

reconnue. Les régions sont également chef de file en matière de stratégie économique qui est aussi une question majeure pour l'avenir des citoyens sur leur territoire.

M. Ronan Dantec. – Je note qu'un consensus très fort existe dans notre pays sur les enjeux liés à la biodiversité. Les propos du président Flajolet rappelant que la perte de biodiversité est un risque majeur résument, je pense, vos interventions.

La différence de traitement entre petits et grands projets a été rappelée de manière très régulière au cours des auditions de cette commission d'enquête. Les collectivités territoriales arrivent-elles à peser en amont des mécanismes complexes liés aux mesures de compensation d'un aménagement ? Les outils d'urbanisme, notamment votés dans la loi NOTRe, les trames vertes et bleues, les schémas de cohérence écologique, les espaces naturels sensibles peuvent être les outils d'une stratégie globale de biodiversité. Permettent-ils aux collectivités, notamment les départements et les régions, d'y inclure les besoins prioritaires de compensation à l'échelle d'un territoire ? L'identification de zones à restaurer en priorité ainsi que les flux financiers générés par la compensation pourraient, en ce sens, soutenir cette stratégie globale de biodiversité. Est-ce dans l'évolution naturelle des choses ? En est-on au contraire très loin ? Y réfléchissez-vous déjà ?

En tant qu'aménageurs et porteurs de projets, les collectivités que vous représentez sont-elles prêtes à payer le surcoût que nécessite le maintien de la biodiversité ? Existe-t-il un décalage entre le principe de leurs déclarations générales en la matière et la réalité dictée par l'état des finances publiques ?

M. Hubert Dejean de la Batie. – Nous sommes tous impliqués, car intervenir en amont des mesures de compensation signifie qu'il faut agir au niveau de la prospective territoriale, dont l'outil est le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Or le SCoT concerne tous les niveaux de collectivités territoriales et même l'État. Longtemps pris pour un outil difficilement maniable, le SCoT pourrait aujourd'hui être mis à contribution en matière de compensation.

Les EPCI qui ont une technosstructure solide possèdent des SCoT très travaillés et cohérents alors que les plus petits rencontrent certaines difficultés. Nous sommes fréquemment témoins, au sein des régions, de demandes de leur part visant à obtenir le détachement de personnel spécialisé à leur profit.

La prospective induite par le SCoT existe, mais elle n'est pas maîtrisée. Il existe des décalages importants entre ce qui a été imaginé et ce qui est effectivement mis en œuvre. Il m'arrive de signer des mesures compensatoires que j'accepte très volontiers. Le grand port maritime de Rouen en est un exemple puisqu'il vient de céder 256 hectares au conseil de rivage de Normandie que je préside. Si j'ai approuvé cette cession à titre de compensation, j'avoue cependant être bien incapable de dire quand la décision de cette cession a été prise et qui a défini la nature, le quantum et la localisation de cette mesure de compensation.

De mon expérience de géographe, je sais qu'il existe, par exemple, en Espagne des tribunaux et des juges de l'eau. Je ne sais pas qui en est l'équivalent en France pour définir dans tous leurs aspects les mesures de compensation.

Pour résumer, je pense que l'on a bien l'idée d'une planification bien en amont, mais qu'elle n'est pas forcément effective.

Mme Hermeline Malherbe. – Les départements essaient de mettre en œuvre la batterie d'outils qui peuvent permettre une réflexion en amont des projets.

Je rebondis sur les propos de M. Dejean de la Batie pour préciser que les grands EPCI qu'il évoque possèdent certes de grandes populations, mais sur de petits espaces avec des moyens importants. Mais il en va exactement du contraire pour les petits EPCI. Il est donc nécessaire que l'État, les régions et les départements les accompagnent de manière différenciée car, malgré certaines exceptions, plus le territoire est grand et plus il relève de problématiques de biodiversité nombreuses. Les communes membres du parc naturel régional que je préside s'appuient en ce sens beaucoup sur son expertise. J'ai même été surprise de recevoir une demande des services de l'État afin d'obtenir un avis du parc naturel régional alors qu'ils sont normalement en charge de le fournir eux-mêmes.

La question du financement des mesures compensatoires est très diversement appréciée puisque justement une forme d'injustice est ressentie dans le traitement des différents types de demandes de compensation. L'exemple du lézard bosselé au mémorial du camp Joffre de Rivesaltes, dans les Pyrénées Orientales, est presque caricatural. Afin de compenser l'atteinte à cette espèce, sept fois plus d'espace que celui de son biotope a été demandé par les services déconcentrés de l'État ! C'est d'autant plus surprenant que ce mémorial comprend une partie construite mais que le reste de l'aménagement est constitué des ruines préexistantes, inaccessibles au public, au sein desquelles ce lézard peut continuer à vivre.

Pourquoi demander de si grands espaces alors que le suivi dans la durée de la réalité des mesures de compensation est aussi léger ?

M. André Trillard. – Il est important de définir qui détermine ces ratios. Vous citez le cas d'un rapport de 7, mais parfois c'est 16 ! Les services de l'État ont des engagements différents à l'échelle locale selon les territoires. Nous sommes dans un pays de droit écrit et pas de coutume. Je cherche donc à savoir quel est l'abaque, quelle est la règle et sur quelle base on détermine ces ratios. Qui, Madame, avait fixé ce ratio ? La préfecture de région ?

Mme Hermeline Malherbe. – La décision n'était pas prise au niveau préfectoral. Nous avons eu des retours de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Savoir qui faisait quoi n'était pas très simple.

M. André Trillard. – Disons-le Madame !

M. André Flajolet. – Du côté des maires, les sentiments sont multiples, voire contradictoires. Il en ressort néanmoins que les matériaux dont on dispose sont suffisants et parfois surabondants, même s'ils ne sont pas toujours compris. Ces outils sont si nombreux qu'un glossaire est presque nécessaire lorsqu'on se rend en réunion ! Si les matériaux existent, je pense néanmoins que n'existe pas toujours l'architecte pour les mettre en harmonie car les deux angles avec lesquels on regarde le problème sont biaisés. Le premier angle conduit à la monétarisation des compensations. Le second relève, lui, de la sanctuarisation de la biodiversité.

Je souhaite faire converger ces deux angles sur la question de la durabilité des mesures compensatoires. Entrent-elles dans une stratégie à la fois écologique et économique ?

Cette économie est-elle durable ? Il s'agit de la question la plus importante car toutes les collectivités sont concernées par le problème. Soit elles ne le comprennent pas et s'en désintéressent, soit elles le refusent. Ces rejets sont souvent la conséquence de ne pas avoir été associées sur le devenir des mesures de compensation qui les concernent.

Dans le comité de bassin que je préside, on constate que 8% des terres ont été retournées. Si une compensation devait avoir lieu pour maintenir les prairies et leur écosystème, il faudrait faire le choix de la durabilité autour d'une conception économique et environnementale. Cette conception doit obligatoirement être territorialisée. Ce qui est vrai chez moi ne l'est pas forcément chez les autres.

Il convient localement de savoir d'où l'on vient afin d'introduire des projets dans une dynamique propre au territoire.

M. Ronan Dantec. – Vous n'avez pas parlé des trames vertes et bleues. Je comprends votre souhait de définir une stratégie territoriale afin d'anticiper de manière partagée les besoins. Je vous rejoins dans le constat que les outils à disposition pour y parvenir sont suffisants, mais je constate que vous ne citez pas ces trames. Il pourrait pourtant être logique de les utiliser comme support.

Si elles sont vecteur de durabilité, je constate également que les élus, sur le terrain, renâclent à la définition de ces trames car en découle pour eux une part de contrainte.

Je renouvelle ma seconde question qui consiste à savoir si les élus sont prêts à assumer des coûts supplémentaires afin d'atteindre des objectifs de durabilité dans les projets qu'ils mettent en œuvre.

M. André Flajolet. – La question de la trame dépend de l'ampleur du projet. Sur certains projets, le SCoT peut suffire.

M. Ronan Dantec. – L'idée est que la trame préexiste en amont des besoins de compensation.

M. André Flajolet. – Je suis d'accord avec vous mais on s'aperçoit aujourd'hui dans ma région qu'un certain nombre de trames sanctuarisées il y a une trentaine d'années sont remises en cause pour des besoins qui ne sont pas évidents. Quelle est la légitimité d'un projet qui permet de bousculer un territoire ? Cette question n'est pas souvent posée.

Les contraintes sont des chances, à condition qu'y soit associée une sortie de contrainte et une perspective nouvelle. Sinon, les contraintes sont pesantes et ne sont pas acceptables sur le principe.

M. Philippe Schmit. – Les questions du rapporteur tendent à soulever le problème de la responsabilité politique autour de la biodiversité. Corinne Casanova me précisait récemment que les élus sont extrêmement mobilisés sur l'organisation institutionnelle et financière de leurs territoires. Le bouleversement récent de la carte des intercommunalités et l'absorption de leurs nouvelles compétences ne crée pas forcément un climat favorable aux échanges entre élus sur la biodiversité au sein de leur territoire. La question de l'appropriation et du partage de la biodiversité est un enjeu important.

Or ces enjeux sont soit réellement traités comme colonne vertébrale des projets de territoire, soit comme une problématique connexe. Dans beaucoup de cas, c'est la seconde

option qui prime et il est difficile de ramener la biodiversité au premier plan. Il existe une grande hétérogénéité de traitement d'un territoire à l'autre : certains élus passionnés se consacrent à ces enjeux alors que d'autres les délaisse. Certaines communautés très impliquées mais peu nombreuses ont dressé des atlas de leur biodiversité qui permettent, entre autres, aux élus locaux de s'approprier le sujet. Les plans d'action en faveur des zones humides et les débats induits ont, en ce sens, permis aux classes politiques locales de comprendre les enjeux liés à ces zones.

Si ces éléments ne sont pas compris, la biodiversité sera, au travers des schémas régionaux de cohérence écologique et via le zèle de certaines DREAL, perçue comme une contrainte.

Je suis également d'accord pour dire que l'on possède une boîte à outils complète puisque l'on peut, entre autres, inscrire les trames vertes et bleues dans les plans locaux d'urbanisme ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Mais beaucoup reste à faire pour inscrire la planification écologique dans les projets de territoire.

Les mécanismes de compensation commencent à intégrer les esprits mais il faut qu'ils soient compris pour qu'on les intègre dans ces projets.

Il existe une différence entre inscrire collectivement, au sein d'un SCoT, la préservation de la biodiversité ou d'y identifier des corridors et le fait, pour chacun des maires, de traduire ces orientations dans les autorisations d'urbanisme qu'il prend.

Enfin, en tant que secrétaire général d'une association nationale de collectivités, je constate que les problématiques de compensation et de biodiversité sont rarement les points clés de notre ordre du jour.

M. Hubert Dejean de la Batie. – Je réponds simplement à la dernière question du rapporteur en indiquant que je déteste qu'on me fasse payer quelque chose que je n'ai pas commandé. Ce doit être la collectivité qui décide de la contrainte liée à la biodiversité qui doit en financer les conséquences. Cela relève de la logique.

Je rejoins le rapporteur sur la nécessité de prévoir la compensation dans le temps et d'en assurer la durabilité. Les choses ne sont pas forcément figées pour l'éternité. L'exemple de l'éolien en mer le montre car, au large de la Suède, le premier champ éolien offshore du monde vient d'être entièrement démantelé. La remise à l'état initial a été provisionnée dans le budget du projet. Cette projection dans le temps long est parfois difficile pour nous, élus, qui tenons nos mandats pour échéances.

M. André Flajolet. – Je pense vraiment que le choc des temps est à prendre en compte. Qu'on le veuille ou non, notre société attend une rentabilité de plus en plus immédiate alors que les questions de biodiversité s'appréhendent sur le long terme. Or la monétisation de nos activités n'est pas compatible avec cette logique de long terme. Je suis tout à fait d'accord avec le fait que les élus abordent, certes, ces problématiques au sein des intercommunalités mais ont du mal à les expliquer aux citoyens qui veulent savoir pourquoi ils sont confrontés à certaines contraintes immédiates.

M. Gérard César. – Vous avez établi un constat mais n'avez pas formulé de propositions. Vous avez soulevé la nécessité de garanties à la durabilité des mesures de compensation mais n'en avez pas proposées.

La problématique du marché foncier est centrale. Pensez-vous que la création des offices fonciers est une solution ?

M. André Trillard. – Deux facteurs limitant n'ont pas été cités. Je pense d'une part à une défiance claire vis-à-vis de certains services de l'État dans certains départements où ils ont atteint une autonomie qui n'est pas acceptable. Dans un département que je connais il a, par exemple, été dit aux maires d'un secteur, à l'occasion d'un relevé des zones humides, qu'il n'existe aucune contrainte d'urbanisme !

Je pense, d'autre part, à une tendance assez nette à prendre par le haut des sujets qui sont également locaux. Je pense aussi à des échecs monstrueux de protections antérieures. La réserve Pierre Constant du célèbre parc de Brière en sont un exemple. Il risque de fermer, faute d'agriculture car la jussie recouvre le sol dans son ensemble. S'il s'agit là de l'avenir de la biodiversité, ce n'est en tout cas pas celui que je voyais et que voyait le professeur Constant à l'origine de ces réserves. Il y a un problème. Qui juge de quoi ? Qui a assez de recul pour faire autorité en la matière ? Je souhaiterais qu'on me le dise !

M. Gérard Bailly. – Les élus des collectivités territoriales aujourd'hui représentées partagent le souci que leurs territoires soient attractifs sans être défigurés.

Je souhaiterais savoir qui doit, du point de vue des collectivités, être le fer de lance en matière de compensation ? Puisque les collectivités sont aussi maîtres d'ouvrage, est-ce aux élus à faire des propositions ou est-ce à l'administration de l'État ? Comment cela se passe-t-il ? Qui propose ?

Mme Hermeline Malherbe. – Aujourd'hui, ce sont les maîtres d'ouvrage qui formulent les propositions de compensation. C'est sur la base de ces propositions qu'un contrôle est opéré par les services de l'État. De là vient la défiance, même si elle n'est pas systématique. Il serait bon que ceux qui contrôlent ne soient pas les mêmes que ceux qui conseillent. Pour les services déconcentrés de l'État, il peut sembler plus facile de contrôler à l'échelle d'une région alors que le conseil nécessite une plus grande proximité. Il va aujourd'hui exister une agence nationale pour la biodiversité ainsi que, *a priori*, des agences régionales. Il y aura donc des possibilités d'aide à la décision pour que les acteurs formulent des propositions.

M. André Flajolet. – Il arrive que l'État oublie qu'il n'est que le garant et qu'il devienne le gérant. Il prend la fonction de décider et n'est pas nécessairement dans la recherche du consensus. Or les élus sont les seuls acteurs permanents sur le terrain, à l'échelle de leur commune ou d'autres structures. Il faut qu'ils soient capables de porter un consensus qui est le leur et qui ne soit pas imposé par une technostucture. Car ces technostuctures sont tellement mobiles que leur décision d'aujourd'hui peut être à l'opposé de la décision du lendemain. Les élus sont donc les seuls à pouvoir dire le consensus, le faire partager et vérifier qu'il dure.

M. André Trillard. – On ne peut pas exiger un approfondissement de la loi dans certains territoires qui soit sans cohérence avec la manière dont elle est appliquée sur les territoires voisins.

M. Ronan Dantec. – Je reprends la question de M. César. Quelles sont aujourd'hui vos propositions ? Il faut que les élus locaux bâtissent un consensus dans la durée, mais quid des outils pour le construire ?

Les trames vertes et bleues sont aujourd’hui perçues avec vigilance par les collectivités vis-à-vis d’un État parfois défenseur de l’environnement. Que pensez-vous de la proposition d’inclure dans ces trames les zones de compensation ? Cela changerait leur nature. Elles ne seraient ainsi plus perçues de manière défensive par les collectivités puisqu’en anticipant des solutions de compensation elles seraient la garantie pour le monde économique que des projets futurs ne soient pas bloqués. Ces solutions seraient prises en compte dans le cadre d’un consensus territorial, à l’échelle de la région ou de l’intercommunalité, où existe une vision beaucoup plus dynamique de la biodiversité.

M. Hubert Dejean de la Batie. – Je partage l’avis de M. Trillard. Il nous arrive assez souvent avec Jérôme Bignon, d’ailleurs membre de cette commission, de nous emporter à l’encontre de fonctionnaires d’État fraîchement arrivés dans nos territoires qui soutiennent des solutions qui vont à l’encontre du bon sens. Il peut s’agir, par exemple, d’interdire les engins mécaniques pour curer les mares, ce qui conduit à ce qu’elles se referment finalement. Nous leur demandons donc parfois de reconsidérer leur point de vue !

Mme Hermeline Malherbe. – Certains de ces fonctionnaires sont installés depuis longtemps et pensent toujours de cette manière !

M. Hubert Dejean de la Batie. – Les régions sont prêtes à poser des trames, mais elles ne peuvent le faire qu’avec l’appui des EPCI, des départements et des communes. Car intégrer les zones de compensation dans ces trames fait courir le risque que les maires des zones visées reprochent d’avoir à accueillir ces mesures sans pour autant bénéficier des emplois créés par un projet implanté ailleurs dans la région. Mais je pense que l’ensemble des régions est prêt à prendre ses responsabilités en la matière.

Planifier en amont les zones de compensation risque également de décourager les porteurs de projets d’éviter ou de réduire puisqu’ils disposeront d’un stock de solutions à disposition pour compenser directement.

Mais ce n’est pas parce que le système comporte ces risques de dévoiement qu’il doit être globalement remis en cause. Il convient seulement d’être vigilant. Élu de l’axe Seine, je constate, au sujet du canal Seine-Nord, qu’il aurait été préférable de plus éviter et réduire avant de compenser.

Nos concitoyens se demandent tous s’il y a encore quelqu’un qui pilote ! Les gens veulent localement redevenir maître de leur destin. Il faut leur donner le sentiment qu’on peut le faire.

M. Philippe Schmit. – Je rejoins l’idée que planifier les espaces de compensation va encourager à minorer le travail d’évitement et de réduction.

En matière de documents de planification que sont le SCoT, le PLU ou le schéma régional de cohérence écologique, il faut se méfier de la capacité d’absorption des évolutions législatives en matière d’urbanisme dans les territoires. Beaucoup d’élus expriment un besoin absolu de « pause digestive ». Les évolutions récentes sont relativement lourdes et le niveau de technicité des documents d’urbanisme en matière foncière et de biodiversité atteint des sommets. Les objectifs de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU) d’il y a 15 ans commencent juste à porter leurs fruits, le Grenelle de l’environnement peine à être véritablement mis en œuvre et je ne parle pas de la loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR). Il est, je pense, trop tôt pour introduire des

changements majeurs car beaucoup de territoires ne seraient pas prêts à accepter une réforme de la planification.

Une distinction existe entre les services déconcentrés de l'État au sein des départements et au sein des régions dans leur proximité et leur capacité de construction et de réflexion. L'expérience des zones humides, qui sont fréquemment synonymes de compensation, montre qu'il est possible de tenir un dialogue avec les services déconcentrés dans les départements malgré leur rôle de contrainte pour les projets d'aménagement. Cette capacité de dialogue est moins évidente avec les services déconcentrés à l'échelle des régions.

M. André Flajolet. – Les élus locaux se sont engagés depuis 30 ou 40 sur ces sujets. Ils ont parfois connu de l'incompréhension ou de la convivialité avec les services de l'État mais ont assuré leur mission avant même que le cadre législatif n'existe.

Je souligne que pour le canal Seine-Nord, l'évitement et la réduction seront visibles pour ce qui est du nombre de camions en moins sur les autoroutes et en matière d'étouffement de la périphérie lilloise !

M. Hubert Dejean de la Batie – Nous continuerons d'échanger sur ce sujet dans d'autres cadres.

M. André Flajolet. – Je m'étonne que l'on n'ait pas encore parlé des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ces lieux de concertation ignorent les frontières administratives et ne connaissent que les frontières géographiques : ils sont l'expression d'un véritable Parlement de l'eau à travers les comités de bassin et les agences. Ils sont déjà la réalité de l'ensemble des trames.

Il faut faire attention à ce que des architectures cohérentes ne soient pas dépecées en sous-ensembles qui le seraient moins et que l'ordre local ne devienne pas le désordre général. Renforcer les pouvoirs de représentation des comités de bassin et élargir leurs missions aurait permis d'en faire un lieu pertinent d'échanges et de prospective.

Mme Hermeline Malherbe. – Je ne partage pas ce point de vue. Les différents SDAGE de France ne fonctionnent pas tous de la même manière. Au sein du bassin Rhône-Méditerranée par exemple, les règles relatives au Rhône sont cohérentes mais celles relatives aux Pyrénées-Orientales ne le sont pas avec la réalité de ce territoire. Quand leurs ressorts sont cohérents, les SDAGE fonctionnent plutôt bien mais ce n'est pas toujours le cas. Dans cette hypothèse, des règles inadaptées et complexes affaiblissent les acteurs locaux qui les subissent, qu'ils soient élus, acteurs économiques ou associatifs.

Lorsque des règles architecturales nationales sont conçues dans le nord de la France pour engendrer des économies de chauffage il n'est pas normal qu'elles s'imposent dans le sud où elles se révèlent inadaptées. Les problèmes n'y sont pas les mêmes. Cela relève de la même logique. Il existe encore certaines de ces règles nationales mal adaptées aux territoires.

Je partage l'idée que prévoir les solutions de compensation en amont créerait un effet d'aubaine au détriment de l'évitement et de la réduction. Or ces deux premières étapes sont les plus importantes. Elles pourraient à juste titre entrer dans les schémas et dans les trames. Prévoir la compensation correspond mal à la réalité à laquelle sont confrontés les

maîtres d'ouvrage puisqu'on leur demande de compenser les atteintes précises dont ils sont à l'origine.

S'il n'est pas en lien direct avec la compensation, je souhaite également évoquer l'outil intéressant que sont les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Ils permettent, pour un territoire donné tel que celui d'une ou de deux communes, de distinguer les espaces naturels à protéger de l'espace qui pourra être dévolu au foncier agricole. Car il faut savoir que l'équivalent de la surface d'un département est artificialisé tous les dix ans. Il existe des solutions liées à l'élevage pour garantir qu'un milieu reste ouvert et que les espaces naturels soient protégés également. La solution ne relève pas du tout ou rien. Il y a un besoin de convergence en amont qui peut être prévu, le cas échéant par les trames, afin d'éviter au maximum le recours à la compensation.

M. Hubert Dejean de la Batie. – La compensation est un arbitrage entre une activité économique et la défense de l'environnement. C'est à ce titre là que j'appréhende mal la compétence du SDAGE en la matière. Je suis d'accord sur le fait que la police de l'eau est bien faite en France, je conçois que les SDAGE puissent être associés aux mesures de compensation, mais je ne pense pas qu'il leur revient de déterminer ces mesures. Il est nécessaire qu'existe un terrain sur lequel les acteurs économiques et les acteurs de la défense de l'environnement puissent travailler ensemble afin de définir de justes compensations.

J'aurais tendance à dire que ce terrain devrait relever de la compétence des régions puisqu'elles sont chef de file à la fois en matière de biodiversité et de stratégie économique. Au nom de l'ARF, je précise que les régions sont prêtes à assumer cette responsabilité afin de coordonner les autres collectivités. Il est, en effet, hors de question que les régions dictent leur comportement aux EPCI, puisque les régions sont les premières à déplorer que l'État en fasse de même avec elles. Quant à déterminer la nature et les modalités techniques de cette instance, on peut en discuter. Je pense toutefois que plus ce comité sera resserré et plus il sera efficace. Je suis affolé lorsque je rencontre des comités consultatifs à plus de 160 membres. Comment voulez-vous qu'ils aboutissent à une proposition ? Il est toutefois possible qu'une structure au panel large vienne ensuite valider des propositions déjà établies.

M. Ronan Dantec. – Voilà une proposition ! Elle est un peu basée sur le modèle des SDAGE. Peut-être qu'à l'échelle de la trame de biodiversité régionale et d'un schéma régional de biodiversité un tel comité de suivi serait nécessaire afin qu'y émerge un consensus. Sans vouloir passer pour le défenseur des aménageurs au sein de cette commission – ce qui pourrait surprendre – je constate qu'un certain nombre de projets sont bloqués faute de réponses techniques de compensation. L'anticipation de ces réponses au sein d'une trame semble donc nécessaire. Un équilibre doit être trouvé. D'autres pays travaillent sur la compensation en intervenant très en amont des projets. Je pense par exemple au port de Rotterdam. Le fait de donner à la région un rôle de premier plan pour trouver les consensus et obtenir une stratégie cohérente liée à la diversité des territoires peut, en ce sens, être intéressant. La perte de biodiversité est arrivée à un stade qui rend de plus en plus difficile de toucher à certains milieux, comme les zones humides. Il faut anticiper cette difficulté.

Je vous propose de prolonger cette réflexion par des apports écrits sur la cohérence et les consensus nécessaires.

M. André Trillard. – Les services déconcentrés de l'État dans les régions et les départements se sont affaiblis depuis plusieurs années par l'ultra-spécialisation de leurs

fonctionnaires. Les préfets, comme le ministre de l'intérieur, ont perdu cette faculté à trancher en dernier recours sur ce que doit être le point de vue de l'État sur un sujet donné. Le préfet n'est plus le métronome de l'action de l'État. J'étais farouchement opposé à ce qu'on se soit contenté de regrouper les administrations car je pense que certains arbitrages se font à l'intérieur d'une administration alors qu'ils doivent être faits sur la place publique. Quelque chose ne fonctionne pas et cela a conduit à ce que des directeurs départementaux et régionaux prennent le pouvoir. Je souhaite le retour du pouvoir du préfet comme représentant du ministre de l'intérieur.

M. Hubert Dejean de la Batie. – Il y a quelques secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) qui n'ont pas basculé de ce côté-là.

M. André Trillard. – Cela dépend des objectifs de carrière !

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous propose de nous faire parvenir des éléments de réponse complémentaires ou propositions par écrit, notamment si notre rapporteur est amené à vous poser de nouvelles questions.

M. Hubert Dejean de la Batie – La création d'un comité de suivi local devrait concerter la décision de la compensation. Il s'agit de déterminer qui décide et qui suit l'application de ce qui a été décidé. Là encore, des outils existent comme les conservatoires d'espaces naturels, le conservatoire du littoral ou les espaces naturels sensibles. Il faut seulement prendre des décisions intelligentes et bien mesurer les coûts de la compensation car une fois la mesure prise, il faut la faire vivre. L'important est de savoir qui prend la décision de la compensation et qui en mesure le poids.

Mme Hermeline Malherbe. – Il est important qu'elle soit à la fois définie dans l'espace mais également dans le temps. J'envisage qu'un schéma puisse être mis en place à l'échelle régionale mais je pense que le suivi des décisions doit être plus territorialisé pour se rapprocher du terrain. Je pense que les préfets de région ou de département doivent être associés.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Un consensus semble apparaître sur ce point.

Jeudi 12 janvier 2017

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Audition de M. Serge Muller, vice-président du comité permanent et président de la commission « Flore », de M. Michel Métais, président de la commission « Faune », et de M. Serge Urbano, secrétaire du comité permanent, du Conseil national de la protection de la nature

La réunion est ouverte à 14h05.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures en entendant aujourd'hui les représentants du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). Même si l'intitulé de

la commission d'enquête ne le précise pas, celle-ci s'intéresse à l'efficacité et à l'effectivité de l'ensemble du triptyque « éviter-réduire-compenser », dite aussi séquence ERC.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous allons entendre :

- M. Serge Muller, vice-président de la commission « Flore » du CNPN ;
- M. Michel Métais, président de la commission « Faune » du CNPN ;
- M. Serge Urbano, secrétaire du comité permanent du CNPN.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Serge Muller, M. Michel Métais et M. Serge Urbano prêtent successivement serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Messieurs, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêt que vous pourriez avoir avec les quatre projets spécifiques concernés par notre commission d'enquête, à savoir l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau ?

M. Serge Urbano. – Je fais partie de la commission de suivi des mesures compensatoires sur la LGV Sud Europe Atlantique.

M. Serge Muller. – J'ai fait partie de la commission d'experts qui a évalué le dossier de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes concernant les zones humides.

M. Michel Métais. – Je fais également partie de la commission de suivi pour la LGV Sud Europe Atlantique.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Vous avez la parole.

M. Serge Muller, vice-président du comité permanent et président de la commission « Flore » du CNPN. – Nous vous remercions tout d'abord d'auditionner le Conseil national de la protection de la nature dans le cadre de votre commission d'enquête, laquelle examine un sujet qui nous tient à cœur. Le CNPN s'implique en effet beaucoup dans les avis relatifs à des infrastructures routières, eu égard aux dérogations demandées.

J'interviens en tant que président du comité permanent du CNPN et président de la commission « Flore ». Permettez-moi, au préalable, de vous demander de bien vouloir excuser le président du comité permanent, Vincent Boullet, en mission à La Réunion.

Le CNPN est une commission administrative à caractère consultatif ; elle donne des avis sur les politiques relatives à la protection de la nature ou de la biodiversité, ainsi que sur les demandes de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Vous le savez certainement, le CNPN, qui est actuellement une instance mixte regroupant des experts scientifiques – j'y siège en tant que personnalité qualifiée –, des représentants d'associations de protection de la nature – c'est le cas de mes deux collègues –, des gestionnaires d'espaces naturels, y compris des agriculteurs, des chasseurs, des pêcheurs, des forestiers et des représentants des parcs nationaux, de réserves naturelles, ainsi que des représentants des ministères, va évoluer vers une instance constituée exclusivement de personnes nommées *intuitu personae*, à l'image des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN). Cela va constituer un bouleversement : le CNPN existe depuis 1946 et travaille donc depuis des décennies sur ces sujets. On espère qu'il pourra continuer à fournir un travail de même qualité. Pour l'heure, nous allons vous présenter le fonctionnement du CNPN dans sa configuration actuelle, avec différentes instances : un comité permanent, que nous représentons, un certain nombre de commissions et le CNPN plénier, qui se réunit en réunion plénière trois ou quatre fois par an.

Concernant les grandes infrastructures, nous ne donnons des avis que sur les espèces protégées ; nous intervenons, je le répète, sur les demandes de dérogation à l'interdiction de destruction relative aux espèces protégées. L'avis du CNPN ne porte que sur ce point : les espèces protégées dans leurs habitats. Pour ce faire, l'avis du CNPN est fondé sur l'examen d'un dossier de demande de dérogation dans lequel le pétitionnaire, avec l'aide d'un bureau d'étude, doit argumenter, en vertu de la réglementation, sur les raisons impératives d'intérêt public majeur du projet qui doivent présider à cette demande, envisager l'absence de solutions alternatives et étudier la séquence « éviter-réduire-compenser » pour chacune des espèces protégées impactées, en vue de garantir ou d'améliorer l'état de conservation de ces espèces et de leurs habitats, ainsi que leurs relations avec la fonctionnalité des écosystèmes dans lesquels celles-ci sont présentes. Nous recevons un grand nombre de dossiers. Les dossiers courants sont traités directement par l'expert délégué « Faune », c'est-à-dire Michel Métais, et l'expert délégué « Flore », c'est-à-dire moi-même, avec une délégation du comité permanent du CNPN. Quelque 300 avis sont rendus par an : plus de 200 pour la commission Faune et une centaine pour la commission Flore.

Les dossiers un peu plus complexes ou présentant un enjeu plus important, soit 10 à 20 % des dossiers, sont examinés en commission : la commission Faune se réunit dix fois par an, contre cinq fois pour la commission Flore. Nous auditionnons les pétitionnaires, avec leur bureau d'étude, en présence parfois de représentants de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou de la direction départementale des territoires (DDT). Sur la base de ces auditions, nous donnons un avis.

Nous pouvons également procéder à des expertises préalables ou nous référer à des analyses réalisées par un certain nombre d'organismes : les conservatoires botaniques nationaux concernant la flore, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ou l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), qui fait maintenant partie de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), pour ce qui concerne la faune. Par ailleurs,

les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) peuvent d'une certaine manière donner des pré-avis sur certains dossiers. L'avis de cette instance n'est pas nécessaire pour les dossiers relatifs à l'aménagement, mais il peut éclairer l'avis du CNPN : une instance régionale peut souvent avoir une connaissance plus fine du contexte local.

Les dossiers les plus importants sont ensuite examinés par le comité permanent – nous en sommes tous les trois membres –, après une pré-analyse par les spécialistes siégeant dans les commissions faune et flore. Sur certains dossiers, il arrive même que le CNPN plénier donne l'avis sur une demande de dérogation. Ce fut notamment le cas, voilà quelques années, pour le fameux dossier de la route du littoral à La Réunion.

En cas d'avis favorable sous conditions, le maître d'ouvrage doit suivre les conditions de l'avis favorable, qui sont reprises dans l'arrêté préfectoral – voire, parfois, ministériel, pour une trentaine d'espèces animales à enjeu national – de dérogation. Il revient à l'administration, au préfet et à ses services, qui peuvent aussi missionner d'autres structures, telles que l'ONEMA ou l'ONCFS, de vérifier que les conditions ERC sont bien suivies.

En cas d'avis défavorable – environ 15 % des cas –, le pétitionnaire doit revoir son projet et le modifier de manière à le rendre satisfaisant, pour répondre aux critères ERC, en vue de permettre le maintien ou la restauration du bon état de conservation des espèces protégées impactées par le projet et de leurs habitats. Il arrive que le projet soit abandonné après un premier avis défavorable, voire un deuxième, mais c'est relativement rare. Il arrive aussi que le préfet passe outre l'avis défavorable du CNPN, ce qui nous plaît moins. Ce fut le cas concernant la route du littoral à La Réunion. L'avis avait été défavorable à l'unanimité des votes exprimés, une solution alternative n'ayant pas été prise en compte. Les impacts indirects sur les carrières, notamment, ne figuraient pas dans le dossier, ce qui avait justifié notre avis défavorable. Malgré tout, le projet a été lancé et est apparemment en cours de réalisation.

J'en viens au bilan de la mise en œuvre de la séquence ERC depuis la loi du 10 juillet 1976, sur lequel vous m'avez interrogé.

Vous l'avez noté, même si elle n'était pas vraiment appliquée, cette séquence figurait déjà dans la loi de 1976. Pour siéger depuis plus de trente ans au sein du CNPN, j'évoquerai parmi les premiers dossiers celui du barrage de Petit-Saut en Guyane, à la fin des années quatre-vingt, jugé insatisfaisant par le CNPN au regard des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. On a vu le résultat : plus de 30 000 hectares de forêt tropicale noyés, des déplacements de populations de flore et de faune, avec des résultats très limités, et un impact très fort sur la qualité de l'eau du fleuve Sinnamary.

Le nombre de dossiers examinés a augmenté : nous sommes passés de quelques dossiers par an dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix à quelques dizaines, pour atteindre quelques centaines actuellement.

Globalement, cela s'est amélioré, mes collègues vous le diront. Nous regrettons toutefois que la demande de dérogation soit faite souvent trop tardivement, lorsque la déclaration d'utilité publique est prise, ce qui ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour envisager de réelles possibilités d'évitement ou de réduction des impacts de grande ampleur.

M. Michel Métais, président de la commission « Faune » du CNPN. – Vous nous demandez quels sont les critères qui permettent d'assurer la réussite d'un projet de compensation. Nous en avons retenus cinq.

Premièrement, l'anticipation d'un projet nous semble importante. Elle nécessite une bonne connaissance préalable du territoire et des enjeux écologiques locaux.

Deuxièmement, les partenariats avec des organismes gestionnaires d'espaces naturels sont essentiels. Ils diffèrent selon les territoires : l'ONEMA, l'ONCFS, l'Office national des forêts (ONF), le Conservatoire du littoral, les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), les associations de protection de la nature, les naturalistes, les parcs régionaux, selon les cas.

Troisièmement, la réussite d'un projet repose aussi sur l'application de l'équivalence écologique, de l'additionnalité et de la mutualisation, des points fondamentaux qui vous intéressent.

Quatrièmement, la proximité géographique des mesures compensatoires est essentielle. Il est important de retrouver le caractère identique des habitats affectés ou détruits.

Cinquièmement, enfin, pour ce qui concerne notamment les projets les plus importants, la constitution d'un comité de suivi est capitale. Nous en reparlerons ultérieurement au sujet des grandes infrastructures, on voit la différence selon qu'il y a un comité de suivi ou non : l'exécution des mesures compensatoires, entre autres, est plus ou moins effective ; elle est pratiquement nulle sans comité de suivi.

Au titre des mesures compensatoires, j'évoquerai aussi la proximité géographique, qui est une garantie pour atteindre l'équivalence écologique. Ce point est important eu égard à la notion de compensation écologique introduite par la loi. Ce n'est pas l'un ou l'autre ; il faut vraiment considérer un mix.

La cinquième question du questionnaire que vous nous avez adressé portait sur les apports principaux de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Cette loi comprend des dispositions intéressantes, mais suscite aussi, vous le comprenez bien, des inquiétudes.

Je ne reviendrai pas sur la réparation du préjudice écologique, car cette disposition est intéressante. Il en est de même pour l'Agence française pour la biodiversité. Même si ces mesures n'ont pas une relation directe avec le sujet qui nous occupe, cette instance pourrait avoir un rôle important, que je ne développerai pas ici ; ce point sera peut-être abordé lors des questions.

La loi a permis de renforcer le cadre juridique de la démarche ERC, notamment l'obligation de l'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Cette disposition n'est pas nouvelle ; elle figure dans le guide méthodologique, mais l'inscrire dans la loi permettra aux instructeurs de dossiers de parvenir à des résultats intéressants.

L'obligation de résultat constitue également une disposition très importante, ainsi que la non-autorisation en l'état des projets si les mesures ERC proposées ne sont pas satisfaisantes. Là encore, inscrire cette disposition dans la loi apportera un fondement à nos

avis : si les conditions ne sont pas remplies, nous pourrons nous opposer à un projet. À la suite d'avis défavorables du CNPN, des décisions visant à arrêter des projets vont être prises.

La géolocalisation des mesures compensatoires répond à l'un des vœux du CNPN ; cette mesure importante figurait dans nos conclusions de commissions faune et flore de 2015. La géolocalisation, au même titre que les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), changera le statut de ces espaces et permettra d'assurer un suivi. D'autres dispositions ont bien sûr été introduites, mais je me suis borné à évoquer les points importants.

Toutefois, je vois une ombre au tableau. Même si le besoin n'est pas énorme, on note un amaigrissement des effectifs au niveau national. Début 2016, outre la personne qui instruisait administrativement les dossiers, c'est le CNPN qui a vraiment fait le lien, sur la base du bénévolat. On atteint quasiment un niveau zéro en termes de moyens liés à l'instruction des dossiers. Cette situation constatée au niveau national est plus criante encore au niveau régional. En effet, les DREAL et les DDT doivent réaliser un travail important : il ne leur incombe pas seulement de vérifier que les dossiers sont bien instruits, certaines d'entre elles ont, en vertu du pouvoir réglementaire, un niveau d'exigence très important à l'égard des pétitionnaires. Je pourrais vous donner de nombreux exemples sur ce point, mais le temps nous manque.

En outre, nous déplorons la non-évaluation des mesures préconisées. L'année dernière, la commission faune a désigné six projets que nous souhaitons réexaminer dans cinq ans. De fait, nous nous sommes autosaisis de ces dossiers, sur lesquels nous avons donné le plus souvent un avis favorable sous conditions. Nous allons vérifier dans cinq ans ce qu'ils seront devenus. Mais, je le répète, cela se fait sur la base du bénévolat, sans aucune forme d'autorité. Nous ferons cette inspection avec l'assentiment ou *a minima* l'information du pétitionnaire et de l'administration. Il faudrait systématiser cette procédure, surtout pour ce qui concerne les dossiers les plus importants. Il est important de pouvoir suivre les avis émis par l'autorité environnementale, le CNPN. Actuellement, nous n'avons vraiment aucune garantie, sauf à visiter l'infrastructure par la suite.

Je vous l'ai dit, nous comptons sur la mise en place d'un comité de suivi. Or cette évaluation lui incomberait. On le voit bien pour la LGV Tours-Bordeaux, le rôle du comité de suivi essentiel.

Mais cela repose sur une volonté politique à tous les niveaux de l'État pour appliquer la loi adoptée.

J'insiste sur les petits moyens à maintenir ou à développer, et sur la nécessité d'instituer un niveau de contrôle à un temps donné : trois ans, par exemple, après les autorisations pour évaluer ce qui se passe sur le terrain.

M. Serge Urbano, secrétaire du comité permanent du CNPN. – Vous nous demandez quel regard nous portons sur l'expérience de réserve d'actifs naturels menée dans la plaine de Crau.

D'un point de vue écologique, le CNPN estime qu'il s'agit d'une réussite dans la mesure où l'on a prévu une bonne trajectoire écologique en remplaçant un verger industriel, précédemment construit sur du « coussoul », par une steppe herbacée, en termes de mesure

compensatoire. Si la compensation vise à restaurer ou recréer des milieux, l'expérience est ici très intéressante.

De plus, cette expérimentation s'est déroulée dans une zone à très fort enjeu écologique, le coussoul de Crau. On propose des mesures compensatoires pour des projets qui pourraient encore dénaturer ou détruire du coussoul. Le CNPN s'était alarmé de cette situation en 2009, en demandant un plan de sauvetage du coussoul de Crau.

Cela étant, du point de vue du génie écologique et de la démarche, cette expérimentation a toute sa valeur. Mais se pose, à l'arrière-plan, la question fondamentale du modèle économique de l'expérimentation de réserves d'actifs naturels. Actuellement, environ 50 % des actifs naturels ont été vendus dans la Crau.

L'initiative de la CDC Biodiversité a conduit l'État à réagir : un groupe de travail a été mis en place au sein du Commissariat général au développement durable, en vue de prévoir des expérimentations sur les actifs naturels, auquel le CNPN participe. Je formulerais deux observations.

D'une part, avec les trois expérimentations en cours, des questions se posent en termes de restauration écologique, de disponibilité du foncier et, surtout, de modèle économique eu égard aux investissements à faire au départ.

D'autre part, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages s'est emparée de ce sujet, avec les projets d'agrément des sites naturels de compensation. Lors de la consultation du CNPN et de la consultation publique sur le projet de décret, il en ressort que ce décret devrait être affiné en traitant plus la question de la gouvernance – cela rejoint les questions que l'on se pose sur le suivi local et l'avis du CNPN. Quand on raisonne en termes de compensation, on raisonne à long terme – trente à cinquante ans. Se pose donc la question de la validité des actifs naturels sur une certaine période. Il faudrait également que le décret intègre beaucoup plus les considérations écologiques s'agissant des capacités à remettre des actifs correspondant aux besoins de compensation.

En ce qui concerne l'analyse du CNPN sur les autres projets que sont l'A65, la LGV Tours-Bordeaux et le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, nous n'avons pas tous les éléments, mais nous vous faisons part du regard que nous portons.

L'A65 est quasiment réalisée concernant les compensations. La LGV Tours-Bordeaux est en cours de réalisation. Concernant l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, mon collègue Serge Muller vous répondra.

S'agissant de l'A65, on était un peu dans l'euphorie du Grenelle de l'environnement. On essayait d'impulser une nouvelle dynamique sur la séquence ERC, avec des ambitions fortes en termes de mesures compensatoires, de surfaces et de réalisation. Globalement, le CNPN n'est pas impliqué dans le suivi de ce dossier et ne dispose pas de tous les éléments.

En revanche, le CNPN s'est impliqué dans le projet en cours de réalisation de la LGV Tours-Bordeaux : on a rendu pratiquement dix avis sur ce dossier. Lors de l'instruction du dossier, Réseau ferré de France (RFF) a demandé au CNPN de le conseiller dans la présentation du dossier de demande de dérogation, ce qu'il a fait. Au vu des dossiers déposés par la suite, il a donné un avis défavorable. Au titre de la législation relative aux espèces

protégées, de la séquence ERC et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, il nous semblait que le dossier aurait pu être plus abouti. Nous avons fait des recommandations pour le densifier.

L'autre élément fort, c'est que nous avions demandé dans notre avis de participer au comité de suivi. Ainsi, pour avoir pu assister régulièrement aux réunions du comité de suivi, nous avons listé différents éléments. Toutefois, il s'agit plus d'un constat – l'opération n'étant pas terminée – dont nous pouvons tirer des enseignements, en soulignant quelques points de vigilance.

Cette opération s'est déroulée à un rythme très rapide. Les arrêtés ont été pris en 2012 et la ligne sera fonctionnelle à la mi-2017. Nous nous interrogeons sur la capacité à disposer d'informations suffisantes en temps et en heure et sur la capacité qu'a le génie écologique à suivre le génie civil. Mettre en place des mesures compensatoires dans un territoire ne s'improvise pas ; cela se construit, c'est toute une approche qui est mise en place. Actuellement, on observe un décalage entre la réalisation progressive des mesures compensatoires et l'achèvement prochain des travaux de génie civil. Cela pose une question de fond, sur laquelle le CNPN a alerté l'État : comment les mesures prévues dans les arrêtés ministériels et interpréfectoraux vont-elles être appliquées, sachant que les mesures compensatoires devaient être mises en œuvre au 31 décembre 2016 ?

Autre point important : comment évaluer une bonne mutualisation des mesures compensatoires entre espèces ?

Nous échangeons régulièrement sur ce sujet avec le pétitionnaire : il a imaginé un plafond théorique, sur lequel le CNPN ne se prononce absolument pas, et l'on connaîtra la surface et toutes les mutualisations lorsque le projet sera réalisé.

Il faut avoir à l'esprit les ordres de grandeur de ce dossier : 223 espèces protégées impactées, une surface de 25 000 hectares de mesures compensatoires, une emprise d'environ 5 400 hectares. On se demande à quelle hauteur les mesures compensatoires seront mises en place. Actuellement, le pétitionnaire évalue les mesures compensatoires à hauteur de 3 500 hectares environ, dans le cadre d'une mutualisation que nous estimons très forte et théorique ; mais, en l'état, nous ne pouvons pas encore l'examiner.

L'autre point important et révélateur, comme cela a déjà été souligné, concerne la capacité de l'État à assurer l'instruction, le suivi et le contrôle de tels dossiers, avec des compétences scientifiques, pour bien évaluer les équivalences écologiques et les mutualisations. Le CNPN a été quelque peu désemparé par la proposition du pétitionnaire de transformer des mesures surfaciques compensatoires en travaux de génie civil pour améliorer la transparence des ouvrages. Ce fut une première. On peut entendre la démarche, mais cela demande de construire un modèle fort et partagé.

Le CNPN rencontre aussi des difficultés sur un autre point : en fonction des dossiers, chaque pétitionnaire a sa méthode pour calculer les équivalences écologiques. Au titre d'une autre association, on avait alerté le ministère sur ce sujet, en demandant qu'une méthode claire et partagée par tous soit retenue.

La sécurisation foncière est également un point important. Cet exemple est également intéressant en la matière. La durée de la concession étant d'un demi-siècle, la durée des mesures compensatoires devrait correspondre au moins à cette durée. Mais on se heurte

vite à des questions légitimes et compréhensibles, à savoir la capacité à opérer une maîtrise foncière qui soit durable dans le temps et l'espace. Un système de conventionnement est certes peut-être plus recevable et plus souple, mais on n'a aucune garantie en termes de durée. Se pose là une vraie question sur la sécurisation foncière des mesures compensatoires.

Je laisse la parole à mon collègue pour évoquer le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

M. Serge Muller. – Le comité permanent a été saisi du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes dans le courant de l'année 2012. Les commissions Faune et Flore ont examinés ces dossiers, puis le comité permanent a donné, avec un vote très partagé, en juillet 2012, un avis favorable sous conditions à la demande relative aux espèces protégées animales et végétales pour laquelle la dérogation avait été demandée à cette date. Ce n'est pas une autorisation de faire les travaux, c'est une dérogation par rapport à l'interdiction de destruction des espèces. Nous avions été assez incommodés, si je puis dire, en termes d'équivalences écologiques, par les unités de compensation qui nous ont été présentées.

Une dérogation a ensuite été demandée pour une autre espèce animale qui avait été découverte, le campagnol amphibie, pour lequel la commission Faune a donné un avis défavorable en avril 2014. S'agissant de la flore, une seule espèce figurait dans la liste initiale, mais il se trouve que trois autres espèces végétales protégées ont été découvertes depuis lors, qui n'ont pas encore fait l'objet de demandes de dérogation. Si le projet devait vraiment se poursuivre, il serait nécessaire de déposer une demande de dérogation, sinon cela constituerait un vice administratif.

J'ai également été impliqué dans ce dossier pour ce qui concerne l'impact sur les zones humides dans la mesure où j'appartenais au comité d'experts, composé de onze membres, nommé par le préfet de Loire-Atlantique pour examiner la dérogation relative aux zones humides. Après une dizaine de réunions et des visites sur le terrain pour rencontrer l'ensemble des parties prenantes, nous avons donné à l'unanimité un avis défavorable sur ce point. Un grand nombre de zones humides sont impactées. Or, du fait de l'évolution de ces milieux, où avait persisté une agriculture extensive à cause du projet d'aéroport, les habitats et les espèces protégées présents sont devenus relativement uniques. Il n'est pas possible de restaurer de tels milieux dans le contexte de changement global actuel, qu'il s'agisse du changement climatique, de l'intensification agricole ou du changement d'usage des terres : cela constituerait une perte de la biodiversité. Ces habitats, avec les espèces présentes dans les zones humides, sont devenus irremplaçables à l'identique. Ce point faisait partie des questions posées au niveau du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui avait fixé comme condition d'acceptation du projet la création ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et sur le plan de la qualité de la biodiversité. C'est pourquoi nous avons donné un avis défavorable à l'unanimité. Cet avis défavorable a été appuyé ensuite par une motion du comité permanent du CNPN en avril 2013.

Pour conclure, je voudrais insister sur les limites de l'exercice « éviter-réduire-compenser », qui ne constitue pas une solution miracle pour lutter contre les impacts sur le patrimoine naturel et la biodiversité. Je ne connais pas de projets actuels ne comportant pas un bilan en partie négatif sur un certain nombre d'espèces et sur leurs habitats, ne serait-ce que du fait de l'artificialisation de milieux. Ce n'est pas à partir d'anciennes routes que l'on recrée des milieux naturels. Mais ce n'est pas pour autant qu'il ne faut rien faire. L'objectif est de retenir la moins mauvaise solution après avoir évalué les raisons impératives d'intérêt public

majeur, limité les impacts sur la biodiversité et essayé, autant que possible, de les compenser par des actions de restauration de milieux.

Mon collègue Thierry Dutoit que vous avez auditionné, au mois de décembre dernier, en tant que spécialiste des restaurations, vous a bien précisé que la restauration n'était pas satisfaisante dans la majorité des cas. Celle-ci est relativement facile pour la plaine de Crau parce qu'il s'agit d'agro-écosystèmes. On peut assez facilement restaurer ce milieu par le pâturage, même si la restauration n'est pas totale. Mais pour certains types de zones humides, il ne faut pas se leurrer : la restauration à l'identique, avec la même qualité de biodiversité, n'est pas possible.

Vous le voyez, on atteint là les limites de la démarche ERC. La nouvelle loi en tient compte : lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une compensation satisfaisante par rapport à nos critères, le projet ne doit pas être autorisé. L'ensemble des parties prenantes doivent mettre en balance les impacts sur la biodiversité et l'environnement, et l'intérêt public majeur que présente le projet. Les pouvoirs publics ont la responsabilité de prendre une décision en connaissance de cause.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si nous n'avons pas le temps d'entendre toutes vos réponses, je précise que vous pourrez nous répondre par écrit.

Nous souhaitons savoir comment il est possible de créer un système cohérent sur l'ensemble des enjeux liés à la biodiversité, intégrant la compensation. L'objet de la commission d'enquête est de pointer les difficultés.

J'entends que la question de l'anticipation reste centrale et que la situation n'est pas satisfaisante non plus en aval de l'enquête publique. Pouvez-vous nous en dire plus, car nous sommes là pour faire des propositions ?

Un autre point essentiel concerne les questions d'équivalence. On l'a bien compris, le CGDD travaille, lui aussi, à fixer des cadres plus précis ; on a en tête l'exemple américain. Pensez-vous que le CNPN, y compris dans sa nouvelle configuration, est en capacité, dans un délai raisonnable – c'est le délai qui m'intéresse –, de participer à l'élaboration d'une trame d'équivalence unique ? Est-ce possible ou l'état des connaissances scientifiques est-il encore trop faible en la matière ?

Un autre sujet, lié au dernier point : comment fait-on en termes de planification ? Vous avez utilisé ce terme. Le monde rural exprime beaucoup d'inquiétudes – et elles sont légitimes – à l'égard de ce que l'on appelle « la double peine ». On reste trop près du projet, considérant que l'équivalence est respectée, avec des terres agricoles de très bonne qualité. Or, en termes d'équivalence écologique, tout en suivant la même logique climatique, il serait peut-être plus intéressant d'aller à 80 kilomètres du site impacté. Qu'entend-on par « proximité » ? Il faut vraiment travailler sur cet aspect des choses.

Enfin, ne pensez-vous pas que les trames verte et bleue, les schémas de cohérence et les outils de planification devraient intégrer et flécher de possibles zones de compensation, c'est-à-dire des zones dégradées ? Il y a un vrai débat sur cette question.

M. Alain Vasselle. – Je poserai une question rapide. Vous m'en excuserez, je ne suis pas un fin connaisseur du dossier de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, mais, comme les médias s'en font régulièrement l'écho et que vous venez de préciser certains points, je

m'interroge. Vous avez émis un avis défavorable sur ce dossier au regard de la compensation de destruction de zones humides, qui n'était pas possible. Je comprends que cette compensation ne soit pas possible sur place. Mais est-elle possible en un autre lieu du territoire national ? Cette compensation serait-elle alors satisfaisante ?

Par ailleurs, comment comprendre qu'il soit possible qu'un référendum conduise à prendre une décision allant à l'encontre de l'avis du CNPN ? Le référendum passé, il n'est même plus question de parler de compensation ou de quoi que ce soit dans la mesure où la décision a été prise. Quelle est votre réaction par rapport à cette situation ?

M. Roland Courteau. – Je poserai une question très brève sur l'amaigrissement des moyens humains que vous avez évoqué concernant l'instruction des dossiers. Pourriez-vous être plus précis sur les moyens actuels, en citant éventuellement quelques exemples et quelques chiffres ? Selon vous, que serait-il souhaitable de faire ?

Mme Évelyne Didier. – Merci pour vos exposés précis et courts. Vous dites, au fond, que la réussite d'opérations de ce type passe par l'anticipation, une bonne instruction du dossier, un bon suivi et un bon contrôle, et tout cela dans la durée. On ne peut prévoir de telles opérations si on ne les imagine pas à long terme. Vous insistez beaucoup sur la durée.

Le CNPN est une instance nationale ; vous avez donc à vous prononcer sur des projets concernant l'ensemble du territoire, ce qui suppose une certaine unicité, une certaine cohérence ; c'est en tout cas ce que l'on peut espérer. Mais vous vous appuyez sur les DREAL. Or, avec la réorganisation opérée, tous les personnels ont été mélangés, alors qu'ils étaient très spécialisés : certains œuvraient au sein des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), d'autres au sein des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Cela influence-t-il la manière dont le travail est fait localement ? Car, au final, ce sont des responsables locaux qui examinent le dossier. Comment s'articule la coopération entre les DREAL et vous ? Cette réorganisation a-t-elle entraîné des problèmes ?

M. André Trillard. – Monsieur Urbano, j'aimerais que vous me reprécisiez un point, qui m'a quelque peu effrayé. Vous dites que les projets vont trop vite et que vous n'avez pas le temps de les examiner. C'est très grave, j'ai déjà connu des fonctionnaires qui ont été dans cette situation. À titre d'exemple, un directeur de centre d'orientation et de formation m'avait dit un jour qu'il était temps que l'outil industriel s'adapte à l'outil de formation, ce qui était quelque peu ahurissant. Je me méfie donc structurellement des administratifs.

Je suis de Loire-Atlantique, je suis même propriétaire de terres sur la commune de Notre-Dame-des-Landes. Je vous pose une question : quelle est la surface de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? La surface modifiée, transformée ? Vous avez des notes sur ce point. La surface est de 120 hectares. J'ai été l'acheteur, j'ai été président du conseil général, je sais exactement ce qui a été acheté et pourquoi. Pourquoi cet aéroport est-il si grand ? On a acheté les deux premières zones de bruit pour éviter toute difficulté au niveau de la propriété. Il y a quelque 1 500 hectares sur lesquels vous pouvez faire ce que vous voulez – vous pouvez protéger la nature comme vous le souhaitez – et 200 hectares qui sont artificialisés. J'espère que les auditions permettront d'apporter des réponses à ces questions, qui ont été savamment raréfiées par le rapporteur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Non !

M. André Trillard. – L'aéroport a été autorisé en 2008. Cette autorisation n'aurait aucune valeur parce qu'elle n'est pas passée par vous en dix ans ? Qu'est-ce que cela signifie exactement ? Je le répète, en 2008, l'aéroport a été autorisé, l'exploitant a été formé. On artificialise 120 hectares et c'est devenu une affaire d'État ! La question du référendum est excellente, mais ce n'est pas la seule. Ramenons les choses à leur juste mesure.

M. Daniel Gremillet. – Vous avez évoqué la notion de comité de suivi. Sur quelle durée ? Sur quelles zones ? Est-ce exclusivement sur les zones de compensation ? À l'image de ce qui vient d'être dit sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, il y a des zones délaissées pour tous les travaux. Le comité de suivi s'intéresserait-il uniquement à la zone de compensation ou aussi aux zones délaissées, qui peuvent malgré tout faire l'objet d'une préservation ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je ne sais pas si nous aurons le temps d'entendre toutes les réponses.

M. Michel Métais. – Je répondrai d'abord à la dernière question du rapporteur. Il est totalement acquis que nous intégrons les trames verte et bleue (TVB) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). En tant que praticiens, nous exigeons ce schéma pour tous les espaces. C'est une obligation pour nous : si un pétitionnaire fait un inventaire et ne nous signale pas le SRCE local, on lui demande des précisions. C'est une sorte de garantie. Par ailleurs, nous essayons de faire coller la notion de TVB à la proximité, c'est-à-dire à l'échelle communale. Généralement, lorsque le CNPN est saisi d'un projet assez structurant, avec des incidences environnementales fortes, nous sommes soucieux que la commune soit engagée. Au titre des mesures compensatoires, nous nous adressons aussi à l'État lorsque nous demandons une garantie au moyen d'un arrêté de protection de biotope et la gestion des classements.

Pour prendre un exemple dont on parle beaucoup actuellement, le projet, très contesté, de centre commercial Val Tolosa à Toulouse, l'avis que nous avons remis et l'expertise que nous avons réalisée concernent la commune, car elle est très impliquée dans le projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour reprendre la question clé des zones humides pour la biodiversité en France, car la perte de zones humides est un facteur important de la baisse de la biodiversité, une compensation à 80 ou 100 kilomètres, et non pas à proximité immédiate, dans des conditions hydrologiques similaires, vous semble-t-elle imaginable, si le gain en termes de biodiversité est positif ?

M. Serge Urbano. – Cette question se pose dans le cadre du groupe de travail du CGDD sur les actifs naturels : pour « vendre » des actifs naturels, quelle est la zone d'influence ?

Lors d'une expérimentation réalisée dans le vallon de Combe Madame dans les Alpes afin de recréer de l'habitat pour les petits coqs de bruyère, on avait défini une zone de 25 kilomètres. Mais le pétitionnaire a argué du fait qu'il n'avait pas de projets à cette distance qu'il pouvait compenser. Cela pose une véritable question.

D'un point de vue écologique et sociétal, il est préférable que la compensation ait lieu à proximité : les habitants vont mieux comprendre, il y a du lien, des espèces, etc. Je le dis avec toutes les réserves qui s'imposent en termes d'expertise : une marge d'interprétation

est possible suivant les espèces et les milieux. Mais, sur le principe, il paraît très difficile – et nous avons eu ce débat sur l'expérimentation dans la Crau – de compenser à l'autre bout de la France. À mon sens, la compensation doit pouvoir être entendue par les citoyens : ils doivent comprendre la démarche écologique et sociétale de proximité.

Si vous le permettez, j'aimerais revenir sur la planification, qui nous semble constituer un enjeu très fort ; en attestent les questions qui se posent actuellement sur les dossiers en cours d'examen. La planification comporte deux volets. Tout d'abord, il faudrait peut-être un débat sur le débat public. On avait eu une discussion sur le projet de TGV Paris-Orléans-Lyon : les ingénieurs de RFF avaient reconnu qu'il serait utile de dire, en fonction des connaissances dont on dispose, que le projet aura des impacts, avec une marge de latitude à l'échelle espace-temps, et d'annoncer les principes de compensation, en vue d'avoir un débat public plus solide.

Par ailleurs, le CGDD a réfléchi à la possibilité de mener une étude d'impact beaucoup plus intégratrice, alliant la connaissance du projet et les différents dispositifs, c'est-à-dire la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, la réglementation relative aux espèces protégées, le code forestier, pour englober le tout, quitte à revoir le calendrier de l'enquête publique et de la demande de dérogation par rapport aux arrêtés de déclaration d'utilité publique (DUP).

Il y a peut-être des marges de progrès de ce côté-là pour faire mieux comprendre et réagir sur un projet.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Au vu du temps qui nous reste, pourriez-vous répondre à la question relative à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui intéresse tout le monde ?

M. Serge Muller. – J'ai les chiffres : 176 hectares sont imperméabilisés, 726 hectares sont aménagés, pour une DUP demandée sur 1 650 hectares. Voilà les chiffres officiels. Vous l'imaginez bien, il y a des impacts indirects. Lorsqu'on imperméabilise des secteurs de zone humide, des zones de sources, en sommet de plateau, les impacts indirects sont plus étendus.

On m'a demandé s'il était possible d'avoir une compensation. Le système de cette zone est devenu relativement unique dans l'ouest de la France, avec une zone « préservée » par ce projet d'aéroport. Partout ailleurs dans cette partie de la France, il y a eu une intensification au niveau des zones agricoles humides de plateaux oligotrophes. En regard à la demande de dérogation, je vous ai donné les délais dans lesquels nous avons donné nos avis : juillet 2012 pour le comité permanent du CNPN, avril 2013 pour la dérogation relative aux zones humides. Si d'autres espèces protégées sont découvertes, la réglementation veut – ce n'est pas moi qui fait la loi, c'est vous ! – qu'une autre demande de dérogation soit déposée. Dès que nous serons saisis, en un temps record de quelques semaines, nous donnerons un avis sur ce point. Mais tant que nous ne sommes pas saisis, nous ne pouvons rien faire.

M. Michel Métais. – Une question nous a été posée sur la durée du comité de suivi. En fait, c'est le comité qui décide de sa durée et de son objet. Nous appartenons les uns et les autres à plusieurs comités en tant que membres du CNPN ou lorsque ce dernier y est associé, et c'est très convivial. Ce n'est absolument plus un état d'esprit. Nous voulons tout simplement avoir une présentation du suivi : il s'agit généralement d'un suivi annuel, et c'est tout à fait satisfaisant.

Pour tel aménagement faisant l'objet d'un délai de prescription de trente ans, le cinquième ou sixième comité peut décider de ne se réunir ensuite que deux ou trois ans plus tard. C'est lui qui décide de la périodicité la mise en place d'un comité de suivi incite, de fait, le pétitionnaire à être beaucoup plus soucieux de l'avenir des prescriptions qu'il a lui-même acceptées.

M. Serge Urbano. – Pour compléter le propos de mon collègue, le comité de suivi comprend aussi des membres du CNPN : ils veillent aux côtés de l'administration à la prise en compte de leurs recommandations. Les premières années sont extrêmement importantes pour la mise en œuvre des mesures compensatoires.

Pour répondre à la question des moyens dans les territoires, le constat a été dressé : les moyens doivent être renforcés eu égard au nombre de dossiers, avec des personnels compétents ; c'est une évidence pour nous. On aimerait que les dossiers soient parfaitement instruits selon les différentes thématiques et que ce ne soit pas le CNPN qui ait à se prononcer sur la recevabilité du dossier.

M. Alain Vasselle. – Vous ne m'avez pas répondu sur la consultation populaire !

M. Serge Muller. – Nous n'intervenons pas sur ce point. Je n'ai pas d'avis en la matière. Nous ne faisons que donner des dérogations par rapport aux espèces protégées ou à l'impact sur les zones humides. Je l'ai dit dans la conclusion de mon propos, il ne nous incombe pas de prendre des décisions : ce sont les pouvoirs publics qui le font après avoir suivi la réglementation prévue par le code de l'environnement. C'est un avis simple.

M. Michel Métais. – Quand l'administration centrale reçoit un dossier, les commissions Faune et Flore et le comité permanent ont l'obligation de répondre dans les dix semaines. Le délai de consultation et d'analyse du dossier est en général de cinq semaines et nous rendons notre avis au bout de cinq à dix semaines. Si le dossier est déposé au ministère le 2 janvier, la commission, le CNPN ou son expert donneront leur avis avant le 2 mars. Cela ne traîne pas en longueur. Sur les dossiers dits DAU, nous avons l'obligation de donner un avis dans les deux mois ; au terme de ce délai, l'avis est réputé favorable.

M. Serge Muller. – Il faut savoir que ces dossiers font des centaines de pages et que nous travaillons bénévolement.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie.

La réunion est close à 15h05.

- Présidence de Mme Sophie Primas, vice-présidente -

Audition de M. Jean-Pierre Poly, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), M. Guillaume Rousset, directeur de la recherche et de l'expertise de l'ONCFS, M. Jean-Michel Zammite, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale, et Mme Véronique de Crespin de Billy, chef de projet appui technique, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

La réunion est ouverte à 16h30.

Mme Sophie Primas, vice-présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures.

Nous avons souhaité entendre, dans le cadre de nos travaux, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'ONCFS, ainsi que feu l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'ONEMA, qui a été intégré à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), pour pouvoir notamment apprécier le rôle de chacun de ces deux établissements dans la mise en œuvre et, surtout, le contrôle des mesures de compensation.

Je rappelle aux personnes que nous entendons que nous nous sommes fixés pour objectif, dans le cadre de cette commission d'enquête, d'analyser plus en détail les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l'autoroute A65, la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame des Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure, en plaine de la Crau.

Ces projets, qui sont tous à un stade différent de mise en œuvre de la compensation, devront nous permettre d'apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant, et d'identifier les difficultés et les obstacles éventuels à une bonne application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié. Nous entendons M. Jean-Pierre Poly, directeur général de l'ONCFS, M. Guillaume Rousset, directeur de la recherche et de l'expertise, M. Jean-Michel Zammite, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale à l'ONEMA et Mme Véronique de Crespin de Billy, chef de projet appui technique.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander, madame, messieurs, de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Pierre Poly, Guillaume Rousset, Jean-Michel Zammite et Mme Véronique de Crespin de Billy prêtent successivement serment.

Mme Sophie Primas, vice-présidente. – Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

M. Jean-Pierre Poly, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. – Je n'ai aucun lien d'intérêt. L'ONCFS déploie son réseau de veille écologique et sanitaire sur l'ensemble du territoire national. L'office a un service dans chaque département.

M. Guillaume Rousset, directeur de la recherche et de l'expertise de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. – Je n'ai aucun lien d'intérêt.

M. Jean-Michel Zammite, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. – Je n'ai aucun lien d'intérêt. L'ONEMA dispose également de services départementaux, lesquels instruisent ces dossiers au titre de la loi sur l'eau.

Mme Véronique de Crespin de Billy, chef de projet appui technique de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. – Je n'ai aucun lien d'intérêt pour ce qui concerne ces quatre projets. Je le précise, je suis membre de la commission Faune du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), auquel j'apporte mon expertise sur certains dossiers. J'ai participé à l'expertise, demandée par le préfet, sur le dimensionnement de la compensation pour le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes, à la suite d'une remarque du commissaire enquêteur formulée dans le cadre de l'enquête publique.

M. Jean-Pierre Poly. – Dans mon propos introductif, je veux montrer comment l'ONCFS s'intéresse au sujet qui occupe cette commission d'enquête.

L'Office est placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère de l'environnement. Il est chargé de trois missions fondamentales et complémentaires : la surveillance du territoire, la police de la nature et la police de l'eau. Il s'agit de missions de recherche et d'expérimentation sur la faune sauvage et ses habitats, aux fins de conseiller les aménageurs, les gestionnaires et les pouvoirs publics. Sur la séquence ERC, nous intervenons à plusieurs niveaux : missions de police – les plus prégnantes –, expertise sur la fonctionnalité et la connaissance des écosystèmes terrestres – nous sommes à l'origine d'études d'impact pour chacun des projets concernés –, rôle de conseil, enfin, dans l'instruction des dossiers, à la fois auprès des maîtres d'ouvrages et des autorités administratives.

Nous exerçons ces missions aux niveaux national et local.

Au niveau national, nous produisons des références techniques. Parmi les mesures compensatoires figurent souvent les passages à gibier. Sur ce sujet, nous sommes capables de documenter les ouvrages à réaliser. Nous avons produit une brochure faisant autorité sur les champs d'éoliennes et leur impact sur la faune migratrice. Nous sommes enfin des experts sur de nombreuses espèces sensibles, parfois menacées, souvent protégées, comme le lynx, le vison d'Europe et le hamster.

Parmi nos missions de base figurent également des missions d'inventaire de la biodiversité ordinaire et la biodiversité des espaces remarquables et protégés. Dans les espaces ordinaires, nous réglementons la chasse. J'insiste sur la biodiversité, parfois tout aussi menacée que la biodiversité remarquable !

L'un de nos agents a pour principale mission d'instruire les dossiers ensuite examinés par le Conseil national de la protection de la nature (CNPN). Nous accompagnons la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur l'évolution de la séquence ERC.

Nous sommes parfois à l'origine de dispositifs expérimentaux, comme c'est le cas dans le massif de Belledonne, en liaison avec les ouvrages réalisés par EDF.

Nous avons également en charge l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux de gestion et de protection d'espèces sensibles. Nous intervenons à la fois en tant qu'experts, prescripteurs de mesures de compensation, ou qu'opérateurs. C'est notamment en tant qu'opérateurs que nous sommes intervenus sur le contournement de l'agglomération strasbourgeoise pour protéger des zones peuplées par le hamster.

Environ une dizaine d'inspecteurs de l'environnement habilités à procéder aux opérations de contrôles sont placés dans chacun de nos services départementaux. Ils interviennent en appui des directions départementales des territoires (DDT) et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour l'instruction administrative des dossiers auprès des maîtres d'ouvrage. Leur connaissance du fonctionnement des écosystèmes terrestres leur permet d'orienter la conception des mesures compensatoires à mettre en œuvre. Ils jouent également un rôle actif dans le contrôle de ces mesures. La réduction de nos moyens nous a conduits, dans les procédures d'instruction, à nous focaliser sur certains aspects d'un dossier d'instruction.

M. Jean-Michel Zammite. – L'AFB nouvellement créée a de très nombreuses activités, qui sont indiquées précisément dans la loi pour la reconquête de la biodiversité. L'une de ses missions est d'assurer le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité et de dresser un inventaire national destiné à identifier les espaces naturels à fort potentiel de gain écologique et les parcelles à l'état d'abandon. Il s'agit d'une attribution nouvelle à laquelle nous travaillerons à partir de cette année.

Au demeurant, le sujet de la compensation n'est ni orphelin, ni nouveau au sein des établissements constitutifs de l'Agence. Nos services territoriaux interviennent dans ce domaine et, plus globalement, dans la séquence ERC depuis de très nombreuses années.

On peut distinguer cinq grands types de missions.

Il s'agit d'abord de conduire et de financer, en partenariat avec EDF ou avec des établissements publics, des travaux de recherche visant à mettre en place des dispositifs destinés à réduire les effets des aménagements et à établir des mesures de compensation (méthodes de dimensionnement, évaluation des fonctions des zones humides, établissement d'indicateurs de trajectoire de zones humides).

Ensuite, nous participons à l'élaboration de doctrines. Nous disposons d'une ingénierie administrative pour faciliter l'instruction des dossiers, ce qui permet de capitaliser nos retours d'expérience. Nous mettons à disposition des guides techniques pour mettre en valeur ce qui fonctionne.

Par ailleurs, nous menons de nombreuses actions de prévention et de formation, *via* des journées d'information et de sensibilisation à la séquence ERC, par exemple sur les mesures de réduction en phase de chantier ou de compensation des atteintes au milieu aquatique. Nous avons coconstruit ces offres de formation avec le Commissariat général au développement durable (CGDD), et d'autres opérateurs, pour que les maîtres d'ouvrage puissent disposer d'une connaissance des pratiques de la compensation. Nous participons également à des séminaires et des colloques avec le Centre d'études et d'expertise sur les

risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), de même qu'avec EDF et différents opérateurs.

Au titre de la prévention, nous apportons une expertise technique aux dossiers relatifs à la loi sur l'eau ou aux espèces protégées, à la demande des services instructeurs de l'État. Nos recommandations techniques peuvent ensuite être reprises. Ces instructions représentent environ 7 500 dossiers par an, soit 20 % de l'activité des agents de l'établissement – 120 ETP (équivalents temps plein) par an.

En outre, nous organisons la mise en place de documents de planification, tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), pour la mise en œuvre de la séquence ERC.

Une autre de nos activités, fort connue, est la mise en œuvre des contrôles de la bonne exécution de ces mesures. Il s'agit des mesures de police que l'on peut retrouver dans le cadre des plans de contrôle organisés par le préfet.

Enfin, nous sommes chargés d'une mission de veille juridique et d'appui aux instances judiciaires, pour remédier aux atteintes environnementales et compenser la dégradation environnementale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ma question portera sur la transparence pour ce qui concerne les infrastructures linéaires morcelant le pays. Quelle est la vision de l'ONCFS sur les difficultés actuelles ? À quels endroits les infrastructures récentes posent-elles un vrai problème d'impact sur la biodiversité ? Où faudrait-il intervenir en priorité ? Avez-vous une vision scientifique de l'impact du morcellement des populations ? Je pense aux cervidés et à la faune sauvage en général.

S'agissant des projets cités, avez-vous été associés en amont, notamment sur la séquence ERC ? L'État vous semble-t-il avoir réellement mis en œuvre l'étape évitement ?

Comment envisagez-vous le contrôle qui devra s'exercer demain ? Quels seront vos pouvoirs de police dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, qui prévoit une obligation de résultat ? Quelle sera votre capacité de contrôle pour bien vérifier que les mesures compensatoires satisfont cette obligation ?

M. Jean-Pierre Poly. – Sur le premier point, j'illustrerai ma réponse par un exemple. Nous sommes à la croisée de concepts nouveaux : trame verte, trame bleue et séquence ERC. Avec les fédérations départementales de chasse et la Société de vénérerie, nous avons exploité les carnets que tiennent les veneurs sur les trajets empruntés par les grands animaux, pour mettre en place les dispositifs de franchissement au bon endroit. Si une telle démarche n'est pas reproductible partout, il convient néanmoins de l'évoquer.

En réponse à votre deuxième question, je vous dirai que nous intervenons davantage de manière curative.

M. Ronan Dantec. – D'un point de vue scientifique, avez-vous des exemples de populations fractionnées, qui dépérissent ?

M. Jean-Pierre Poly. – Oui, nous avons une bonne vision du dispositif.

M. Guillaume Rousset. – Nous suivons les populations de grands gibiers de manière très précise. Celle des cervidés a connu des augmentations très importantes. Dans le cadre des dispositifs d'assurance automobile, la prise en charge des collisions avec le grand gibier nous a permis d'obtenir des données précises sur les lieux où se produisaient les accidents. Toutefois, les dispositions ayant été modifiées, de telles données ne sont plus disponibles.

M. Jean-Pierre Poly. – Les franchises sont différentes et les assurances ne nous renseignent plus de la même façon.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous pourrions peut-être vous aider en la matière !

Dans la mesure où les populations de cervidés augmentent et où l'État évoque un problème de transparence des anciennes infrastructures, avons-nous vraiment besoin d'un maître d'ouvrage pour bâtir des ponts au-dessus des autoroutes ? Je sais que ma question vous semblera quelque peu inattendue ...

M. Jean-Pierre Poly. – Il existe des problèmes de concentration de populations sur des espaces limités. Il convient donc de rayonner et de diffuser pour avoir des populations plus homogènes. Par ailleurs, une population confinée – je pense en l'occurrence au domaine de Chambord – ne vit pas comme une population naturelle. Il est donc important d'assurer la libre circulation des animaux, pour un bon fonctionnement des écosystèmes.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – S'agissant de l'impact des infrastructures, vous évoquiez le fractionnement des milieux. Pour ce qui concerne les espèces aquatiques ou semi-aquatiques, dont le cycle de vie dépend de la présence de certains habitats humides ou aquatiques, nous observons une fragilisation de certaines populations, qui peut aller jusqu'à sa disparition à proximité immédiate de l'infrastructure. Tel est le cas pour l'écrevisse à pattes blanches.

Il existe d'autres impacts résiduels forts participant à la diminution de la capacité d'accueil globale des milieux aquatiques. Ils altèrent le caractère physico-chimique de l'eau en raison de l'accentuation des processus d'érosion ou de l'utilisation de certains matériaux qui modifie le pH de l'eau. Ces pollutions se pérennissent du fait de l'utilisation de remblais réalisés avec des matériaux très basiques ou très acides, qui augmentent les risques d'inondation et d'érosion. L'emprise de l'infrastructure peut modifier les modalités d'écoulement des eaux, ce qui se répercute sur les zones humides et les cours d'eau situés en aval.

Par ailleurs, pour la faune, outre un fractionnement, on constate une perte sèche d'habitat liée à l'emprise des infrastructures et au réaménagement foncier voire à l'urbanisation. On fait ce constat pour les zones humides, mais aussi pour les cours d'eau. Ainsi, dans la mesure où un cours d'eau doit passer à la perpendiculaire des structures pour ne pas risquer une érosion des remblais, il est souvent nécessaire de le dériver, ce qui engendre des pertes de charge linéaire.

Autant de facteurs qui contribuent à réduire la capacité d'accueil globale des milieux naturels. Une telle situation entraîne une dégradation des services rendus par la biodiversité à la société.

M. Guillaume Rousset. – Comme les grands animaux, d'autres espèces beaucoup plus fragiles telles que le hamster ou le vison d'Europe rencontrent des problèmes liés à la fragmentation de l'habitat qui résulte des infrastructures plus anciennes. Nous avons ainsi conduit avec les DREAL des opérations visant à corriger ces situations.

M. Ronan Dantec. – Pour ce qui concerne les projets évoqués, avez-vous été associés en amont, notamment sur la séquence ERC ?

M. Guillaume Rousset. – La situation varie suivant les projets. De manière générale, nous sommes associés aux deux dernières phases, à savoir « réduire » et « compenser ». Plus ponctuellement, nous pouvons être associés à la phase « éviter ».

Pour ce qui concerne l'A65, nous étions porteurs du plan national de restauration du vison d'Europe et nous avons donc été associés plus en amont.

M. Jean-Pierre Poly. – Des opérations d'inventaire nous sont confiées en amont de la conception du projet. Quand l'idée du projet naît, nous sommes bien souvent sollicités pour procéder aux inventaires faunistiques du secteur, qui permettront ensuite d'orienter les études d'impact et d'enclencher la séquence.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Nous avons été associés différemment selon les projets.

Nous n'avons pas été associés au dossier de la plaine de la Crau qui concerne assez peu les milieux aquatiques.

En revanche, nous avons été associés aux trois autres projets – A65, LGV/SEA et Notre-Dame-des-Landes –, mais de manière différente à chaque fois. L'instruction de ces projets n'a pas eu lieu en même temps et il faut donc tenir compte du contexte.

L'instruction du dossier de l'A65, dans le cadre de la loi sur l'eau, remonte à 2006-2007. À l'époque, nous avons été associés très en amont pour fournir des données sur la présence ou l'absence de telle ou telle espèce aquatique ou sur certains enjeux aquatiques, mais nous ne l'avons pas été sur la question de l'évitement. Nous avons ensuite été associés à l'analyse des mesures de réduction d'impact en fin de chantier, à la fois sur les ouvrages provisoires et définitifs. Les choses ont été un peu plus compliquées concernant la compensation. Nous n'avons été associés à cette réflexion qu'après la mise en service de l'infrastructure, les mesures de compensation de ce projet n'ayant pas été définies en phase d'instruction, mais seulement plus tard.

En phase d'instruction, les sites qui nous ont été présentés ne correspondaient qu'à des intentions et non à des engagements du maître d'ouvrage. Une fois l'autorisation obtenue, le maître d'ouvrage a revu, pour une part, son offre de compensation. Nous avons alors été associés au processus afin de vérifier l'éligibilité de certains sites. Certaines espèces aquatiques étaient plus particulièrement ciblées, notamment l'écrevisse à pattes blanches et la cistude d'Europe.

Dans un second temps, nous avons été associés à l'expertise des mesures de compensation des zones humides. Les mesures de compensation pour les espèces protégées ont dans un premier temps été mutualisées avec celles-ci. Nous devions donc d'abord vérifier l'éligibilité des sites de compensation en tenant compte des critères relatifs aux espèces protégées.

Nous avons procédé à un certain nombre de contrôles qui ont révélé que 60 % des sites de compensation de zones humides n'étaient en réalité pas humides. Après une procédure administrative un peu longue, nous pouvons dire aujourd'hui que ces mesures de compensation sont satisfaisantes. Après plusieurs échanges, le maître d'ouvrage nous a proposé de vrais sites de compensation de zones humides parmi son volume de sites de compensation pour les espèces protégées.

Nous sommes plutôt satisfaits du résultat. Les plans de gestion ont été validés et seront bientôt mis en place.

Sur le dossier de l'A65, nous avons donc été sollicités plusieurs fois, à différentes époques : en amont de l'instruction, pendant l'instruction, pendant le chantier et en phase de contrôle des procédures administratives.

Nous avons également été associés très en amont sur le dossier du projet LGV/SEA pour fournir des données d'inventaire du milieu et réaliser une évaluation des enjeux.

Nous avons ensuite été davantage sollicités en phase de chantier pour évaluer la pertinence des mesures de réduction mises en place sur les IOTA provisoires – c'est-à-dire tout ce qui est protection des milieux pendant les chantiers – comme sur les ouvrages définitifs, notamment en matière de franchissement ou de dérivation des cours d'eau.

Nous sommes encore très régulièrement sollicités sur ce projet pour veiller à l'éligibilité des mesures de compensation des zones humides et cours d'eau.

À ce titre, nous avons reçu beaucoup de dossiers dont certains sont rejetés en raison – selon nous et selon le service instructeur – de leur non-éligibilité et d'autres sont acceptés et pris en charge. Il s'agit à la fois de mesures de compensation cours d'eau et zones humides qui peuvent être mutualisées, le cas échéant, avec les mesures de compensation espèces protégées.

S'agissant de NDDL, l'ONEMA a travaillé sur l'expertise du dossier loi sur l'eau. Cette saisine portait davantage sur la pertinence de l'état initial, afin de savoir s'il manquait certaines données d'inventaire de la zone concernée par le projet ?

M. Ronan Dantec. – Et c'est tout ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Nous n'avons pas été saisis de la question précise des mesures d'évitement.

M. Jean-Michel Zammite. – Nous sommes seulement saisis à la demande des services de l'État.

M. Ronan Dantec. – On peut s'étonner que sur une tête de bassin, qui concerne donc exclusivement des zones humides, vous ne soyez pas davantage sollicités.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Nous avons été assez peu sollicités en l'espèce, notamment sur la question des mesures d'évitement, mais il ne faut pas en tirer une règle générale.

M. Ronan Dantec. – Ce que vous dites des inventaires est très intéressant. Est-ce vous qui avez mis en évidence la présence du campagnol amphibie sur le site ? À l'époque, on ne l'avait pas encore découvert.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – À l'époque, nous n'avions pas connaissance de la présence de cette espèce sur le site. Elle n'a été découverte que récemment.

En revanche, nous avions identifié la présence d'une population de truites de très bonne qualité qui n'apparaissait pas dans le dossier.

M. Ronan Dantec. – Quand on parle de compensation, on pense souvent au vison d'Europe et à quelques autres grandes espèces. Vous avez cependant beaucoup insisté sur une autre dimension, celle des modifications physico-chimiques. S'agissant de Notre-Dame-des-Landes, a-t-on fait appel à votre compétence pour analyser les risques de modification physico-chimiques de l'eau dans la mesure où la tête de bassin serait, de fait, énormément modifiée ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Nous aurions pu l'être, mais nous ne l'avons pas été spécifiquement. Il faut reconnaître que ces questions n'ont été mises en lumière que très récemment.

L'impact des infrastructures linéaires sur les caractéristiques physico-chimiques de l'eau était assez méconnu jusqu'à ces dernières années, à l'exception du problème de l'apport excessif des sédiments et du colmatage des cours d'eau en raison du décapage des talus – en phase de chantier, une fois que les terrassements commencent, les processus d'érosion assez forts entraînent ces sédiments dans les cours d'eau.

En revanche, l'impact des sauts de pH ou des pollutions physico-chimiques liées à l'utilisation de certains adjoints, notamment pour le béton, ou de certaines graves bitumineuses, n'est connu que depuis peu.

Je ne pense donc pas que l'on puisse reprocher aux services de l'État de ne pas avoir suffisamment questionné l'ONEMA à l'époque. Nous n'avions pas nous-mêmes de connaissances suffisantes sur ce sujet, qui va encore faire l'objet de beaucoup de recherches.

Nous venons de mettre en lumière, par exemple, l'impact des explosifs à base d'ammonitrat sur les cours d'eau. Nous progressons sur ces questions, avec l'aide des maîtres d'ouvrage. Ces problématiques sont abordées de manière assez constructive, dans une optique préventive, afin de réfléchir à des solutions avant de sanctionner la pollution observée.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qu'en est-il du contrôle de l'obligation de résultat, que nous avons introduit dans la loi ? Vous sentez-vous prêts à assurer cette mission ? L'assurez-vous déjà sur certains dossiers ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Sous quelle forme ? Et à quels délais ?

M. Jean-Pierre Poly. – C'est, depuis cinq ans, une référence dans notre contrat d'objectifs et de moyens. Cela fait partie des sujets sur lesquels nous intervenons à la demande et qui, de ce fait, sont inscrits dans les plans de contrôle départementaux, exécutés conjointement ou en bonne intelligence avec nos collègues de l'ONEMA et sur lesquels le

préfet assure l'arbitrage, en fonction des priorités locales. Nous tenons une comptabilité très précise de nos missions de police : je vous ferai parvenir des renseignements précis sur la part de ce contrôle dans l'ensemble des missions de police exécutées par l'office.

M. Michel Zammite. – Le meilleur contrôle, c'est celui que l'on n'a pas à faire. Tel est le cas lorsque le maître d'ouvrage est bien conscient de ses droits et obligations, et de la nécessité de prendre en compte l'exigence environnementale dès l'amont du projet. La prévention, qui passe par l'information et la sensibilisation, compte beaucoup. Cela dit, le contrôle reste une exigence et il est mis en œuvre au travers de plans de contrôle, qui mobilisent nos agents de terrain, notamment sur la question des zones de compensation.

Il n'est pas toujours facile, cependant, de traduire des contraintes administratives en contrôle. Une chose est d'écrire qu'il faut mettre en place des zones de compensation, autre chose est de le mesurer objectivement. Il serait utile que les actes administratifs, qui restent souvent trop flous, soient plus précis. Autant il est simple de contrôler les moyens mis en œuvre, autant il est beaucoup plus délicat de contrôler le résultat. On peut vérifier qu'une passe à poissons a bien été mise en place, mais il est plus délicat de s'assurer qu'elle fonctionne bien.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il vous manque, en somme, des indicateurs de performance ?

M. Michel Zammite. – Nous avons édité des guides, qui donnent des indications. Cela fait partie de notre travail d'aide à l'ingénierie de l'administration. J'ajoute que nous travaillons beaucoup avec les grands opérateurs, comme EDF, qui sont demandeurs. Nous ne nous contentons pas de jouer les gendarmes mais engageons, avec ces opérateurs, un travail collaboratif. Cela représente, au reste, une charge de travail assez importante.

M. Guillaume Rousset. – Je rejoins ce qui vient d'être dit, notamment sur les difficultés à évaluer la fonctionnalité des mesures compensatoires. Nous sommes dans une logique de cas par cas : sur chaque dossier, des mesures compensatoires spécifiques sont prévues. Pour pouvoir les contrôler, il faut qu'elles aient été bien conçues et que l'arrêté soit précis sur le résultat attendu. D'où l'importance d'être associés au travail de l'administration en amont. Étant chargés d'une mission à la fois technique et de police, notre double culture nous met en mesure d'apporter conseil aux services de l'État, pour que les arrêtés soient précis et prescriptifs.

Je signale une innovation, qui découle de la loi pour la reconquête de la biodiversité et d'une initiative des administrations centrales : l'enregistrement systématique des mesures compensatoires. Mme Monnoyer-Smith et M. Delduc, que vous avez entendus, vous en auront parlé. C'est un outil très précieux.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Nous avons entamé un contrôle des mesures de compensation, il y a cinq ou six ans, à partir du moment où elles sont devenues fréquentes dans les arrêtés. Or, nous avons bien souvent constaté que nous étions gênés par le manque de précision de ces arrêtés, qui ne sont pas assez prescriptifs. Nous avons donc lancé un travail d'aide à la rédaction des actes administratifs autorisant un projet : nous proposons ainsi aux services instructeurs de l'État tous les garde-fous nécessaires, non seulement pour faciliter le contrôle – disposer d'un échéancier de mise en œuvre, par exemple, le facilite beaucoup – mais aussi pour préciser, plus en amont, ce qui est attendu des maîtres d'ouvrage, et rappeler les principes qui régissent la compensation.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je salue, avant de passer la parole à nos collègues, les membres de l’Institut du Sénat, venus assister à nos travaux.

M. Alain Vasselle. – Je vous remercie de la qualité de vos réponses.

Je m’interroge sur le rôle des organismes que vous représentez – et je pense en particulier à l’ONCFS – en qualité d’acteurs de la compensation. Comment imaginez-vous ce rôle ? À quel stade ? Avec quels moyens budgétaires ? Serez-vous en mesure d’assurer cette mission sans grever les moyens dévolus à d’autres missions ?

Ma deuxième question porte sur la libre circulation de la grande faune. On s’en préoccupe pour les grands ouvrages, mais fait-on de même pour les initiatives privées ? Je pense notamment à la Sologne, entièrement cloisonnée par des propriétés grillagées, ce qui interdit toute libre circulation à ces animaux. Je suppose qu’on y rencontre des phénomènes de concentration, avec les dégâts qui les accompagnent. J’ai conscience que ma question déborde un peu notre sujet, mais cela vaut de s’en préoccuper.

On entend souvent dénoncer les effets néfastes des autoroutes. Or, j’ai pu constater, sur mon territoire, que depuis la construction d’un échangeur autoroutier de l’A16, les lapins de garenne sont plus nombreux que jamais, de même que les perdrix grises, qui prospèrent beaucoup mieux que sur les terrains agricoles. Tout n’est donc pas négatif, du moins pour la petite faune – au point qu’il faut mettre en place une régulation, pour éviter des dégâts. Est-ce un élément que vous prenez en compte ?

Une question, pour finir, sur l’action de l’ONEMA. Vous nous avez dit, à propos d’un ouvrage, que vous avez réussi à réaliser la compensation des zones humides. Mais vous n’avez rien dit des compensations potentielles pour ce qui concerne Notre-Dame-des-Landes. J’ai cru comprendre que l’acquisition de foncier représentait plus de mille hectares : comment expliquer que la compensation ne soit pas possible sur une telle surface, alors que l’aéroport n’exploitera que 100 à 120 hectares ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – 900 hectares.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les chiffres divergent.

M. Rémy Pointereau. – Quel dialogue entretenez-vous sur le terrain, en amont des projets, avec les opérateurs, les élus locaux, les agriculteurs ? Êtes-vous associés aux projets suffisamment en amont, avant même la Commission nationale du débat public, avant que les choix de scénario ou de tracé n’aient été faits ? Je pense au projet de ligne ferroviaire Paris-Orléans-Clermont-Lyon, dit POCL, pour lequel coexistent deux scénarios, l’un, qui traverse la Sologne en jouxtant les voies existantes, l’autre qui emprunte un corridor vierge. On nous explique que cette deuxième solution est la meilleure, et qu’il vaut mieux faire passer la ligne en pleine nature que sur des terrains déjà occupés par des routes et des voies ferrées. On se souvient que le passage de l’A71, en pleine Sologne, a d’abord eu des effets très pénalisants avant que la biodiversité ne se reconstitue. Recommencer la même chose ailleurs créerait les mêmes problèmes. Y compris de cloisonnement : il existe déjà deux clôtures en Sologne, et l’on en ajouterait deux autres à 80 kilomètres. La faune se trouverait enfermée entre deux corridors. Quelle est votre approche face à ce type de scénario ? Ne vaut-il pas mieux privilégier l’implantation sur des zones qui supportent déjà des infrastructures ?

Pour rebondir, enfin, sur les propos d'Alain Vasselle, je confirme que l'impact des projets n'est pas totalement négatif : au bout de quelques années, la faune et la flore se reconstituent, se diversifient, les lapins, les perdrix, les sangliers, les cervidés reprennent le dessus, et l'on retrouve une biodiversité d'une richesse inédite. Faut-il l'imputer à une meilleure gestion du territoire ou n'est-ce pas plutôt que l'on se fait peur en noircissant l'impact des projets, au point de vouloir tout mettre sous cloche ?

M. Jérôme Bignon. – Un bon exemple de biodiversité retrouvée est Tchernobyl, où la faune, sur un site abominablement pollué, a repris le dessus de manière spectaculaire.

M. Ronan Dantec. – Disons plutôt que la grande faune tient le choc. Mais c'est tout le contraire pour la petite faune : voyez ce qu'il en est des passereaux.

M. Jérôme Bignon. – Je l'ignorais.

Je m'interroge sur l'ingénierie de réparation des milieux humides, très favorables au gagnage des oiseaux. Avez-vous le sentiment qu'elle est au point ? Ne pourrait-on faire plus et mieux ? Et si tel est le cas, l'intervention d'opérateurs privés serait-elle profitable ou dispose-t-on de l'expertise nécessaire ? Les zones humides, essentielles à la biodiversité mais aussi dans la lutte contre le réchauffement climatique, ont reculé, on le sait, dans des proportions considérables.

Avez-vous connaissance d'opérations où la compensation proposée n'aurait jamais été réalisée ? Je pourrais citer des cas, mais en avez-vous été saisis ? J'ajoute que j'ai entendu dire que l'État, lorsqu'il est maître d'ouvrage, s'exonère volontiers de la compensation qu'il a proposée. Je livrerai à notre commission d'enquête un exemple précis.

J'ai connu, personnellement, une situation où l'État était assistant maître d'ouvrage pour l'implantation d'une station d'épuration. Comme président de la commission locale de l'eau en charge du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), je devais être consulté. Quand j'ai demandé quelles étaient les mesures d'évitement, j'ai provoqué la surprise. Le fait est qu'il était prévu d'installer la station d'épuration le long du lit mineur du petit fleuve côtier, quand il eût été logique de l'installer à flanc de coteau. On m'a répondu non seulement que cela coûterait beaucoup plus cher – un argument qui revient souvent – mais qu'il s'agissait d'une station d'épuration, donc d'un projet favorable à l'environnement, comme si cela était de nature à justifier tous les dommages !

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vais donner la parole à nos invités, en leur rappelant qu'ils s'expriment sous serment...

M. Jean-Pierre Poly. – La création d'infrastructures peut en effet avoir des effets inattendus sur la biodiversité. Les lapins de garenne prospèrent – on en voit même le long du périphérique. Cela est lié à la fragmentation des milieux, propice au développement de la biodiversité, mais également à la création de zones en friche qui ne sont ni fauchées ni traitées, ce qui favorise la nidification d'espèces sensibles comme la perdrix grise. Si bien qu'en créant une infrastructure, on crée, de fait, une mesure compensatoire de base.

Vous nous demandez quels sont nos liens avec les opérateurs. Nous y sommes très attachés, car l'établissement public ne peut faire grand-chose par lui-même. C'est pourquoi nous avons développé des partenariats d'ampleur, notamment avec le monde agricole et le monde de la chasse, *via* le programme Agrifaune, qui rayonne, par voie de convention, sur

70 % des départements et permet, sur 350 exploitations de référence, de faire la démonstration que l'on peut initier des pratiques agricoles qui protègent le revenu de l'agriculteur sans être préjudiciables à la biodiversité. Cela a force d'exemple et permet de reproduire des modèles susceptibles d'être exploités dans les mesures compensatoires.

Nous avons engagé, plus récemment, des dispositions du même type avec les forestiers et les chasseurs, pour aménager l'équilibre entre la forêt et le gibier. Autant nous sommes rodés au traitement des dégâts causés à l'agriculture, autant nous restons confrontés à des difficultés avec le monde de la forêt, où les populations de cervidés rendent la situation critique dans bien des secteurs. Je pense notamment au massif du Donon, dans l'est de la France, qui s'en est trouvé ruiné.

M. Alain Vasselle. – Ou la forêt de Chambord.

M. Jean-Pierre Poly. – Oui, mais dans une moindre mesure, car on y opère une régulation.

Nous avons donc engagé des opérations expérimentales, tant avec la forêt privée qu'avec l'ONF, et avec les fédérations départementales de chasseurs, pour travailler, au-delà de la mise en place des plans de chasse, sur la régulation des populations et l'évolution des techniques sylvicoles, de manière à protéger le produit de la forêt tout en ménageant sa biodiversité et son capital cynégétique, source de revenus pour les propriétaires forestiers, qu'ils soient publics ou privés.

M. Guillaume Rousset. – Une précision sur le problème de la simplification des paysages. Les infrastructures peuvent, en effet, créer une discontinuité favorable. C'est le cas des zones agricoles faites de très grandes parcelles : en recréant des frontières, on facilite le développement de certaines espèces.

Vous nous interrogez sur nos priorités. Notre métier consiste à appuyer les autorités publiques, non seulement en produisant des références, mais aussi pour les contrôles et l'instruction. En revanche, mettre en œuvre des mesures compensatoires n'est pas notre cœur de métier. L'office gère 60 000 hectares, sous divers statuts. Il nous arrive d'accueillir certaines mesures compensatoires, ce qui a pour principal intérêt de nous donner une expérience et de nous mettre en mesure de fournir de bons conseils. Il reste que nos priorités demeurent le contrôle et l'appui à l'instruction, selon une procédure à la demande.

J'en reviens aux effets positifs de certains projets. D'un point de vue sanitaire, la création d'une discontinuité, avec la création d'une autoroute ou d'une ligne à grande vitesse, peut être de nature à limiter la diffusion de maladies de la faune sauvage. Cela a été le cas de la peste porcine dans l'Est, où les autoroutes ont formé une barrière utile.

L'engrillagement des chasses privées est en effet un problème, que nous surveillons.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En Sologne notamment.

M. Guillaume Rousset. – En effet, cela limite la circulation des animaux et les concentre, au risque de poser un problème sanitaire.

M. Jean-Pierre Poly. – Tout cela mérite malgré tout d'être relativisé. À Chambord, la concentration en cervidés est néanmoins ce qui a permis, des années durant,

d'assurer la réimplantation du cerf dans notre pays. Le pool génétique y reste suffisamment diversifié.

M. Alain Vasselle. – Il n'y a pas de problème de consanguinité ?

M. Jean-Pierre Poly. – Non. Nous n'avons pas observé de dégénérescence.

M. Alain Vasselle. – Vous dites que vous surveillez l'engrillagement de la Sologne, mais cela fait des années que le problème se pose. Il est temps d'agir !

M. Michel Zammite. – Peut-on considérer que les grandes infrastructures linéaires enrichissent la biodiversité ? Je serai plus prudent, car la situation est contrastée. On trouve aussi des cas d'envahissement par des plantes exotiques comme la renouée ou la balsamine.

Vous vous interrogez sur le comportement de l'État. J'indique que nous verbalisons, si nécessaire, comme pour tout autre pétitionnaire. Nous dressons des procès-verbaux sur lesquels il revient au procureur de se déterminer. Il n'y a pas de discontinuité...dans l'application de la loi.

Quel dialogue entretenons-nous avec les opérateurs ? Nous ne sommes pas en relation directe avec eux. Tout comme l'ONCFS, l'ONEMA fournit des données, tirées des inventaires que nous établissons. Nous fournissons, en *open data*, des informations sur l'état des milieux humides et piscicoles, qui informent l'ensemble des opérateurs sur la qualité de leur milieu.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Quelles sont les possibilités de compensation en zones humides sur le projet de Notre-Dame-des-Landes ? Ce sont bien 800 hectares de zones humides qui sont concernés, soit l'emprise elle-même à laquelle s'ajoute tout le réseau viaire. Mais il ne faut pas considérer la compensation de manière purement quantitative, car on ne peut pas compenser une zone humide par n'importe quelle autre. Le principe d'équivalence est beaucoup plus exigeant : il faut compenser à milieu et à fonction équivalents. La première difficulté est donc de trouver les mêmes types de zones humides que celles qui sont touchées.

L'autre difficulté tient au fait que parmi les zones humides concernées par le projet, certaines sont des prairies humides faciles à sécuriser ou à restaurer ailleurs, tandis que d'autres sont des zones humides remarquables, notamment des prairies humides oligotrophes, habitats bien spécifiques dont la création dépend d'une certaine pente, de certaines modalités d'alimentation en eau, d'une certaine qualité de sols. Ce sont des milieux très rares, difficiles à compenser en s'assurant d'un réel gain écologique.

Cela m'amène à votre question sur l'ingénierie de réparation des milieux humides. Selon le type d'habitat humide concerné, la topographie, le type d'impact – depuis un simple fossé jusqu'à un retournement complet des sols –, il sera plus ou moins aisément de restaurer ou de sauvegarder. On sait, par expérience, que pour certaines zones humides, la compensation sera satisfaisante, mais que pour d'autres, comme les tourbières, cela sera très difficile : certaines se créent selon des modalités très complexes à reproduire – c'est notamment le cas des tourbières bombées, alimentées uniquement par les eaux de pluie. Pour ces habitats-là, on sait que la compensation sera quasiment impossible.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous avez bien participé à la commission scientifique désignée à la suite de l'enquête publique sur le projet d'aéroport, et qui a conclu à l'impossibilité de mettre en place des mesures compensatoires, telles qu'elles étaient proposées.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – J'étais en effet rapporteure de ce collège d'expert. La saisine, cependant, portait non pas sur la possibilité de la compensation – même si nous nous y sommes penchés – mais sur le dimensionnement de la compensation et le caractère scientifique de la méthode proposée par le bureau d'étude en appui aux deux maîtres d'ouvrage – la DREAL, pour le réseau viaire et AGO Vinci pour l'aéroport.

Pour le dimensionnement, les grands principes retenus étaient assez semblables à ce que l'on trouve ailleurs, soit des méthodes d'équivalence dites « miroir », qui tendent à évaluer la dette environnementale du projet et à la comparer à l'offre de compensation possible, pour dimensionner la compensation nécessaire.

Nous avons identifié, dans la méthode soumise à notre analyse, certaines difficultés : elle faisait appel à un tel nombre d'indicateurs et de coefficients d'ajustement, tant de la dette environnementale que de l'offre de compensation, que le résultat devenait peu lisible. Il m'est difficile d'entrer dans le détail, mais je vous renvoie au rapport que nous avons rendu.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous entendrons la commission scientifique en audition. Ma question est la suivante : avez-vous ou non le sentiment que le projet faisait bien la distinction entre les milieux ? Cherchait-il ou non à éviter les prairies humides oligotrophes ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Le collège n'était pas interrogé l'évitement. De mémoire, je n'ai pas souvenir d'avoir vu dans le projet de véritables mesures d'évitement. Cela étant, Notre-Dame-des-Landes n'est pas le seul projet dans ce cas. Il est un certain nombre de projets dans lesquels il est clair que le maître d'ouvrage aurait gagné à prévoir de telles mesures d'évitement, ce qui aurait diminué d'autant sa dette environnementale à compenser.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il me reste à vous remercier.

La réunion est close à 17h50.

Mardi 17 janvier 2017

- Présidence de M. Gérard César, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 h 50

Élection du président de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jean-Paul Naud et Mme Françoise Verchère, co-présidents du Collectif d'élu-e-s Doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CéDpa), M. Julien Durand, administrateur et porte-parole de l'Association Citoyenne Intercommunale des Populations concernées par le projet d'Aéroport de Notre-Dame-des-Landes (ACIPA) et M. Sylvain Fresneau, président de l'Association de Défense des Exploitants Concernés par l'Aéroport, (ADECA) et adhérent de l'ACIPA (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 heures

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 10

Audition de M. Patrick Jeantet, président-directeur général, et M. Bernard Torrin, directeur de l'environnement et du développement durable, de SNCF Réseau (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. François Poupart, directeur général de la direction générale des infrastructures, du transport et de la mer (DGITM) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 45

La réunion est ouverte à 18 h 10

Audition de M. Bruno Léchevin, président, et de M. Fabrice Boissier, directeur général délégué, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 heures

Jeudi 19 janvier 2017

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 05

Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne » (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Romain Dubois, auteur du rapport « Améliorer la séquence Éviter-Réduire-Compenser », directeur général adjoint accès au réseau de SNCF Réseau (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 45

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES
EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN**

Mardi 3 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 11 h 5.

Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête entame aujourd'hui ses travaux avec l'audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, par ailleurs récemment élu président du Mouvement européen-France.

Ce *think tank* bien connu s'est montré très actif pour commenter l'actualité de l'espace Schengen dans le contexte tendu que nous connaissons, marqué par la crise migratoire et le terrorisme. L'Institut Jacques Delors a ainsi publié plusieurs études sur le fonctionnement de Schengen, ses limites et ses perspectives, ainsi que sur le coût du « non-Schengen », le droit d'asile ou encore les politiques migratoires en Europe. Vous-même avez, Monsieur le Directeur, signé un certain nombre de ces papiers.

Notre commission d'enquête a souhaité vous entendre afin que vous lui présentiez l'état de votre réflexion sur les difficultés auxquelles est aujourd'hui confronté l'espace Schengen, ainsi qu'une mise en perspective. Schengen permet-il de mettre en œuvre correctement la liberté de circulation des personnes et des marchandises proclamée par les traités européens ? Quelle est votre appréciation des récentes mesures, dont certaines ont déjà été prises, avancées pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures ? Plus généralement, ne sommes-nous pas confrontés à un manque de confiance et de solidarité ? Dans ce cas, comment y remédier ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix à quinze minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Yves Bertoncini prête serment.

M. Yves Bertoncini, directeur de l’Institut Jacques Delors. – Je suis très honoré d’ouvrir cette série d’auditions sur les frontières européennes, le contrôle des flux de personnes et de marchandises et l’avenir de l’espace Schengen, qui tombe très à propos.

Monsieur le Président, vous avez bien voulu signaler que l’Institut Jacques Delors avait beaucoup publié sur le sujet. Je ne peux donc commencer ce propos sans faire référence à notre ancien Président António Vitorino, sous l’égide duquel nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet. En tant qu’ancien commissaire européen à la justice et aux affaires intérieures, il nous a apporté et nous apporte encore une expertise très précieuse. Notre nouveau Président, Enrico Letta, a été lui aussi aux premières loges face à la crise migratoire quand il était Président du Conseil italien. Je m’appuierai sur l’ensemble de nos travaux, conduits à Paris et depuis notre bureau en Allemagne, que je vous ai déjà communiqués.

Il faut partir du fait que Schengen est une réalisation concrète créant une solidarité de fait, selon les termes de la déclaration Schuman, réalisation née dans un cadre franco-allemand, donc en dehors de la sphère communautaire, pour des raisons très pragmatiques. Elle a concerné d’abord deux pays, puis très vite cinq, avec les pays du Benelux.

Quand on parle de Schengen, il faut en évoquer la genèse et rappeler que cela marche. Ce dispositif a permis depuis environ vingt-cinq ans à des centaines de millions de personnes de franchir nos frontières intérieures sans être contraintes de faire la queue en pure perte. Schengen est l’une des réalisations de l’Europe populaire. Ce matin, grâce à Schengen, 350 000 frontaliers français sont allés travailler au Luxembourg, en Suisse, en Allemagne et ailleurs. En ce moment même, des dizaines de milliers de chauffeurs routiers sont concernés. Cela évite aussi aux douaniers ces files d’attente qu’ils ont des difficultés à gérer et qui – j’y reviendrai, puisque c’est aussi le sujet – ne permettent pas d’arrêter les terroristes. C’est aussi l’occasion pour les petits commerçants et artisans établis de part et d’autre des frontières de recevoir des touristes, des frontaliers, des habitants à proximité qui viennent faire un petit tour, mais qui ne le feraient pas s’il leur fallait faire deux heures de queue à l’aller et au retour.

Je tiens à rappeler ce point en préambule : Schengen fonctionne, également parce qu’il est flexible. Cet espace réunit vingt-six pays, dont vingt-deux des vingt-huit pays de l’Union européenne, autour de l’idée qu’il faut en terminer non pas avec les contrôles – bien sûr qu’il en faut, simplement, il faut les redéployer –, mais avec les contrôles fixes et permanents aux frontières intérieures, tout en autorisant les États membres à les rétablir quand c’est nécessaire, je tiens à le souligner. On entend beaucoup parler d’une « suspension » de l’espace Schengen. Je n’en crois rien. Quand un accord contient des clauses de sauvegarde et que celles-ci sont activées, cet accord, qui est flexible, continue de s’appliquer.

Cela étant, Schengen, qui est tout autant un accord, un espace et un code, a été récemment confronté à deux crises très importantes : d’une part, la crise des réfugiés, d’autre part, la menace et les attentats terroristes.

Vous l’avez souligné, Monsieur le Président, ce sont à la fois des crises de solidarité et de confiance. Je traiterai donc ces deux crises l’une après l’autre, bien qu’elles aient des points communs, par exemple la communication politique, totalement inadaptée, à mon avis, à laquelle elles ont donné lieu du côté tant des États membres que de l’Union européenne.

Il s'agit d'une crise de copropriétaires et de copropriété, en termes de confiance et de solidarité, qui s'est d'abord exprimée lors de la crise migratoire et de l'afflux migratoire massif. Elle affecte l'espace Schengen dans la mesure où la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures s'est accompagnée de la surveillance des frontières extérieures par les pays géographiquement concernés, par exemple la Grèce et l'Italie.

La crise migratoire de l'espace Schengen traduit aussi une crise du règlement de Dublin. En effet, indépendamment du code Schengen, les Européens ont décidé que, quand des demandeurs d'asile arrivent aux frontières extérieures de l'Union européenne, leur demande d'asile doit être examinée dans le pays d'entrée, et seulement dans ce pays. Voilà qui entérine *de facto* une asymétrie géographique très forte. Cela signifie, en effet, que les demandeurs d'asile, à moins d'arriver en parachute directement à Berlin, demandent l'asile en Grèce, en Italie et dans les pays du Sud, puisque c'est de ce côté qu'arrivent les flux de réfugiés que l'on a connus très récemment.

Cette situation doit constituer un point de réflexion pour votre commission d'enquête. Si les pays que l'on charge du contrôle aux frontières extérieures doivent filtrer, mais aussi instruire toutes les demandes d'asile sans que les pays voisins viennent à leur secours et sans qu'il y ait une répartition de la charge des demandeurs d'asile, on comprend que, face à un afflux massif exceptionnel, ils ne soient pas forcément volontaires... Le président Berlusconi, dans son style coutumier, avait été assez franc à ce sujet au début des « printemps arabes » : « *Pourquoi voulez-vous que je contrôle ces demandeurs d'asile tunisiens et que je les garde chez moi, puisque ce n'est pas chez moi qu'ils veulent venir ? Puisqu'ils veulent partir, je les laisse partir.* » On a tenté de corriger ce problème de solidarité avec le fameux mécanisme de relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile pour les pays où un afflux massif a été constaté, c'est-à-dire la Grèce et l'Italie. Or ce mécanisme de relocalisation fonctionne très mal : 8 000 demandeurs d'asile étaient concernés sur les 160 000 à la fin du mois de décembre. Une réflexion reste à mener sur ce qu'il est possible ou souhaitable de faire en matière de solidarité. Des mécanismes pérennes sont à mettre en place si l'on veut que les États du Sud, ceux qui gardent nos frontières extérieures, se sentent soutenus et responsabilisés face à ces afflux migratoires massifs.

Une crise de confiance touche aussi ces États. J'ai entendu un très haut diplomate allemand affirmer que, dans cette crise migratoire, les Italiens avaient réussi à « se faire passer pour des victimes alors qu'ils étaient des coupables » – phrase extrêmement « allemande » d'ailleurs si vous me permettez cette remarque ! En d'autres termes, les Italiens, les Grecs étaient soupçonnés de n'avoir ni la volonté de contrôler leurs frontières ni la capacité à le faire. Or il est très dur de contrôler la frontière gréco-turque.

Ce problème de confiance est en passe d'être réglé. En effet, la création des *hotspots*, mais surtout du corps européen de garde-frontières, est une façon de réduire ce déficit de confiance. Il faut travailler sur cette équation : c'est à nous de surveiller les frontières extérieures de l'espace Schengen, car ce sont « nos » frontières. Les avoir laissées aux Grecs et aux Italiens n'est en rien une naïveté : c'est un problème de souveraineté. Il faut une souveraineté partagée pour des frontières déjà partagées. Cela a été mis en place sous l'effet d'une crise, comme c'est souvent le cas en matière européenne, et il faut pérenniser la création du corps européen de garde-frontières au-delà de cette période de crise. Du point de vue politique, c'est assez logique.

L'espace Schengen a également été confronté à un second défi, celui de la menace terroriste et même, très concrètement, des attentats terroristes. Nous avons alors constaté des

réflexes nationaux inverses à ceux de la crise des réfugiés. Dans le contexte terroriste, en effet, la solidarité est plutôt instinctive : instinctivement, on peut se sentir proche de la France après les attentats de *Charlie Hebdo* et du 13 novembre, ou, plus récemment, de l'Allemagne après les attentats de Berlin. Spontanément, il y a un élan. Il n'en est pas de même en matière d'asile : cela entraîne au contraire une crispation, y compris en France, et l'on se demande s'il faut vraiment accueillir ces demandeurs d'asile. Si la solidarité existe en matière de lutte contre le terrorisme, un problème de confiance demeure malgré tout.

La solidarité instinctive a eu un effet transformatif sur le code Schengen, qui organise la coopération policière et judiciaire entre les pays de l'Union européenne. Après les attentats du 13 novembre 2015, notamment sous l'impulsion de la France, il a été possible d'adopter à l'échelon européen le fameux échange plus ou moins systématique des données concernant les passagers aériens qui voyagent en direction ou au sein de l'espace Schengen. Le code Schengen a également été modifié afin de pouvoir contrôler les Européens revenant de l'extérieur. Avant, ce n'était pas le cas. Maintenant que l'on constate que des Européens vont en Syrie et en reviennent, il le faut. Le code Schengen est donc flexible.

Des efforts ont également été accomplis pour durcir le commerce des armes au sein de l'Union européenne, pour contrôler le financement du terrorisme. La France a également activé – c'est symbolique, mais aussi concret – l'article 42-7 du traité de Lisbonne, clause de solidarité qui a permis aux Français d'être soutenus dans leur effort visant à combattre le terrorisme à la source, c'est-à-dire non pas aux frontières, mais en Syrie et en Irak. Dans les frappes qu'elle a menées et dans la façon dont elle a éliminé sur place des terroristes, la France a bénéficié du concours de très nombreux États membres de l'Union européenne, sous une forme ou sous une autre. Sur ce sujet, il faudrait communiquer davantage : les Français n'ont pas conscience que d'autres Européens les aident à la suite de l'activation de cet article.

Cela étant, le problème de confiance demeure. Il faut répéter que l'on n'arrête pas les terroristes aux frontières – je ne connais pas d'exemple. Quand ils arrivent aux frontières, les terroristes sont sur leurs gardes ; or, il faut les arrêter quand ils ne sont pas sur leurs gardes. Il faut aller les traquer en Syrie ou en Irak, et là où ils se cachent en Europe, ce qui nécessite de la coopération policière et judiciaire. Malheureusement, nous avons constaté une certaine forme de crispation qui allait à l'encontre de cette logique, sans laquelle on n'arrête pas les terroristes : il n'est qu'à prendre l'exemple franco-belge, juste après le 13 novembre. Fort heureusement, des progrès ont été réalisés, puisque Salah Abdeslam, le terroriste fugitif du 13 novembre, a pu être arrêté en Belgique, grâce à une coopération franco-belge, et être ensuite rapidement remis aux autorités françaises dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen.

Il faut souhaiter que ce soit l'annonce d'un changement de logique, notamment celle de l'approfondissement de la coopération policière et judiciaire contre le terrorisme en matière de renseignement. Sur ce point, de nombreux progrès restent à faire. Les attentats du 13 novembre 2015 ont montré qu'il était très difficile de faire coopérer la police et la justice au sein d'un même pays. À l'échelon européen, il faut franchir une « barrière d'espèce », si je puis dire, pour approfondir cette coopération, faute de quoi les services de police, de justice et de renseignement, qui accomplissent un travail formidable, se rendent coupables de non-assistance à personne en danger. Tout circule au sein de l'espace Schengen : la très grande masse des honnêtes gens comme quelques criminels délinquants et terroristes. Cependant, si l'information et le renseignement ne circulent pas, il y a un problème. La direction est claire : il faut davantage partager le renseignement.

Sur ce point, l'autre question centrale, qui n'est pas européenne, c'est celle des moyens financiers, humains et technologiques dont peuvent disposer les services de police, de justice et de renseignement. Des progrès ont été réalisés en France ; je pense qu'il en sera de même en Allemagne. Il faut plus de moyens financiers, humains et techniques pour traquer les terroristes où ils se trouvent.

Je m'attarderai maintenant sur le problème de la communication politique qui entoure l'espace Schengen lorsque celui-ci est confronté à des crises migratoires et terroristes.

« Schengen » est l'une des marques de l'Europe, comme Erasmus et Airbus. Or cette marque est prise en étau entre deux représentations mystiques et mythologiques des frontières ou de l'absence de frontières.

Ainsi, il est tout à fait frappant que les autorités nationales continuent de communier autour de la mystique des « bonnes vieilles frontières » qui nous protègent. Le soir du 13 novembre, sous le coup de l'émotion, François Hollande a annoncé que sa première décision était de « fermer les frontières ». Il ne l'a pas fait, car « fermer les frontières » signifie que plus rien ne passe, plus aucune personne, plus aucune marchandise. Qui plus est, parce que la COP21 avait lieu deux semaines plus tard, il avait eu la possibilité, dès le matin même, de rétablir le contrôle systématique aux frontières. C'était donc déjà fait. D'une certaine façon, il l'a ré-annoncé.

Nous savons bien que Salah Abdeslam a été contrôlé à la frontière franco-belge, mais n'a pu être arrêté parce que les renseignements n'avaient pas été échangés correctement entre la France et la Belgique. François Hollande a donc communiqué autour de cette idée que c'est à la frontière que tout se passe, que la menace vient de l'extérieur et qu'on sera bien mieux protégé avec des frontières. Après les attentats de Berlin, Angela Merkel n'a pas dit cela. Tant que les responsables politiques nationaux continueront, comme cela a été le cas en France, de communiquer autour de cette idée que les « bonnes vieilles frontières » nous protègent et que c'est à la frontière que l'on peut se défendre, il y aura un problème de représentation de l'espace Schengen. L'espace Schengen est une boîte à outils pour coopérer ; on n'arrête pas les terroristes aux frontières. On a besoin d'espions pour arrêter les terroristes, pas de plantons !

Dans le cadre de la crise migratoire, on voit bien l'effet de cette communication politique qui consiste à dire aux passeurs de ne plus venir, puisque les contrôles ont été rétablis aux frontières franco-belges ou austro-allemandes. Dans ce contexte, cette communication politique est un peu plus excusable, si je puis dire.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, puisque vous êtes membres d'une commission d'enquête, je vous encourage à vous rendre sur le terrain et à voir ce qui se passe aujourd'hui même ou demain à la frontière franco-belge, par exemple. Je me suis rendu à la frontière slovaque, à la frontière entre le Danemark et la Suède. Rétablir le contrôle systématique aux frontières nationales est une possibilité laissée aux États : ceux-ci l'annoncent, mais ne le font pas, en raison de l'interdépendance économique et humaine entre les pays de l'espace Schengen. C'est d'ailleurs pour cette raison tout à fait pragmatique que l'espace Schengen a été conçu, et non pour des raisons idéologiques par des « technocrates de Bruxelles ». Aujourd'hui, rétablir un contrôle systématique et permanent aux frontières intérieures de l'espace Schengen coûterait beaucoup trop cher et stériliserait les moyens humains et financiers qui sont beaucoup plus utiles, par exemple face au terrorisme, pour la coopération policière et judiciaire et pour agir à la source, en frappant en Irak et en Syrie.

Par souci d'équilibre, je conclurai en déplorant la communication inadéquate des autorités européennes, qui communient dans une autre mystique, la mystique circulatoire. C'est sans doute lié au traité de Rome, qui structure les réflexes bruxellois en la matière. Rétablir ponctuellement le contrôle aux frontières nationales, ce n'est pas « suspendre » Schengen, c'est aussi appliquer Schengen, car Schengen, ce n'est pas que la liberté, c'est aussi la sécurité. Pour la Commission européenne, mais aussi le Conseil européen, il faut en revenir « à l'esprit de Schengen ». Or nous sommes toujours dans Schengen et, à cette heure-ci, Schengen fonctionne. Il doit le faire sous l'angle de la liberté, mais aussi sous celui de la sécurité. Il faut être très attentif à la façon dont Schengen est perçu et parfois mal défendu, y compris à Bruxelles par ceux-là mêmes qui prétendraient le soutenir.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Spontanément me viennent deux questions. En 2016, vous avez cosigné avec António Vitorino un texte dans lequel vous écrivez Schengen « Scheng-haine ». Que cachez-vous derrière cette expression ?

Qu'en est-il du rétablissement des contrôles aux frontières à l'intérieur du périmètre Schengen, puisque, d'après vous, les pays disent effectuer des contrôles, mais ne le font pas ? Voilà quelques semaines – c'était au début du mois d'octobre dernier –, dans le cadre des auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le ministre de l'intérieur d'alors, aujourd'hui Premier ministre, a annoncé devant la commission des lois du Sénat – je parle de mémoire – que, grâce à ce contrôle rétabli à nos frontières, on avait évité l'arrivée de 40 000 migrants sur notre territoire. Je ne comprends pas : l'a-t-il fait ou non ? S'il l'a fait, tant mieux. S'il ne l'a pas fait, pourquoi avoir fait cette déclaration ?

M. Yves Bertoncini. – Monsieur le Rapporteur, je répondrai d'abord à votre dernière question. J'ai bien dissocié la communication politique de la réalité et souligné que cette mesure n'avait absolument aucun effet sur les terroristes : on n'arrête pas les terroristes aux frontières. En revanche, il n'en est pas de même en matière migratoire : dire aux migrants qu'il est inutile de venir parce que les frontières entre la France et la Belgique, par exemple, sont rétablies peut avoir un effet. J'ai d'ailleurs précisé qu'il était possible et parfois souhaitable de le faire, tant qu'il n'y avait pas de confiance dans le contrôle des frontières extérieures, même si c'est en passe d'être réglé.

Permettez-moi une anecdote toute récente. Je suis retourné dans mes Alpes natales pour les fêtes de fin d'année. On a arrêté près de la frontière franco-italienne, vers Montgenèvre, deux véhicules qui tentaient de transférer en France des migrants clandestins. Bien sûr qu'il faut des contrôles, mais il ne les faut pas qu'aux frontières. Il faut traquer les réseaux de passeurs, les prendre à la source, passer des accords avec les pays d'origine – un accord a d'ailleurs été conclu entre l'Union européenne et la Turquie. Il faut travailler beaucoup plus en amont qu'aux frontières.

L'anecdote que j'ai relatée se passait par ailleurs à Montgenèvre, la nuit, sur une route où il y avait peu de passage ; cela n'a donc pas causé un grand désagrément. En revanche, si l'on veut agir de la même façon à la frontière franco-belge en ce moment même, alors qu'il y a six cent vingt kilomètres de frontières et mille points de passage, sachant que les clandestins n'empruntent pas les autoroutes principales, on bloquera tout le monde pour rien !

Bien sûr, on a pu empêcher des migrants d'entrer sur le territoire français, aux frontières ou en deçà, mais, sur cette question, la France devra aussi traiter avec ses voisins, notamment l'Allemagne. Je parle non pas des migrants clandestins, qui n'ont pas à rentrer et

qui doivent évidemment être reconduits, mais des demandeurs d'asile. En effet, la France n'a pas été confrontée à un afflux massif de demandeurs d'asile, contrairement à l'Allemagne. Il s'agit plus là d'un enjeu d'ouverture et de solidarité vis-à-vis des demandeurs d'asile venant de Grèce, d'Italie, voire d'Allemagne que d'un enjeu de fermeture.

Concernant Schengen, en effet, pourquoi tant de haine, pourquoi tant de « Scheng-haine » ? J'y ai déjà fait un peu allusion, c'est d'abord un problème lié aux autorités nationales. Sur ce point, je dissocie l'Allemagne de la France. Il n'y a pas eu de la part d'Angela Merkel de dénonciation de Schengen, même si on a pu entendre des discours de cette nature en Allemagne.

Alors que la France a été frappée par d'horribles attentats terroristes au mois de novembre 2015, pourquoi stigmatiser l'étranger et rétablir les frontières dans un pays qui, en outre, a pratiqué la ligne Maginot... ? C'est assez étonnant, car cela ne nous a pas protégés de grand-chose ! Or, dans le même temps, les autorités nationales se sont bien gardées de mettre en cause la police et la justice, qui ont pourtant failli. Le travail de la police, de la justice et du renseignement est difficile, mais avec *Charlie Hebdo* et le 13 novembre, on est face à des défaillances terribles que l'on connaît maintenant. Pourquoi alors s'en prendre à Schengen ? C'est la traditionnelle logique du bouc émissaire. Cela rejoue peut-être une figure de la mythologie politique, celle de nos « bonnes vieilles frontières ». Il faudrait que tout le monde aille voir le film de Dany Boon, *Rien à déclarer*, qui montre cet attachement et ses limites. La logique du bouc émissaire fonctionne d'autant plus en cas de choc traumatique émotionnel.

Sur la partie européenne, en revanche, c'est une forme de haine de soi. C'est aussi dû au fait de mal défendre Schengen, de ne le défendre en tout cas que comme une réalisation « libérale », si je puis dire, pour les élites. Or la réalité de Schengen, c'est une Europe populaire, du quotidien. Peut-être est-ce parce que cela a été lancé en dehors de l'Europe de Bruxelles au début, par cinq pays, avant d'être communautarisé *de jure et de facto* ? 350 000 frontaliers en France, des douaniers qui n'en pouvaient plus, des transporteurs routiers, des petits commerçants et artisans : d'une part, c'est de la liberté populaire. D'autre part, c'est de la sécurité : des frontières intelligentes, la coopération policière et judiciaire, l'action à la source, etc., tous ces sujets que vous allez aborder dans le cadre de cette commission d'enquête.

Malgré cela, certains à Bruxelles défendent très mal Schengen. C'est catastrophique et, je le répète, c'est une forme de haine de soi. En d'autres termes, quand les États membres actionnent les clauses de sauvegarde pour mieux protéger leur population, soit de façon symbolique, soit de façon concrète, ils « violeraient » Schengen : cela veut dire que Schengen n'est pas la sécurité. C'est une mauvaise perception de ce qu'est Schengen, c'est-à-dire non pas seulement un espace, mais aussi un code.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pensez-vous que tous les pays qui constituent l'espace Schengen ont le même niveau d'efficacité en termes de protection des frontières extérieures à ce périmètre ? Par ailleurs, la solidarité entre les pays joue-t-elle réellement lorsque l'un d'entre eux a plus de difficultés que d'autres à remplir cette mission ?

M. Yves Bertoncini. – On peut presque faire un parallèle avec la crise de la zone euro, malgré une différence notable : on est dans la zone euro ou en dehors d'elle. Schengen permet des flexibilités, notamment le rétablissement ponctuel de contrôles. Je le précise parce que l'on prédisait à un moment la « mort de Schengen ». Au pire moment, neuf États sur vingt-six ont rétabli leurs contrôles aux frontières nationales, ce qui est tout à fait normal et

légal. C'est le climat dans lequel cela s'est fait qui a été dommageable : que la France et la Belgique, la Suède et le Danemark, l'Autriche et l'Allemagne soient en bisbille témoigne d'un problème d'esprit entre ces États membres. Aujourd'hui, seuls quelques États membres font encore usage de ces clauses de sauvegarde, et pour trois mois – l'Autriche, l'Allemagne, la Suède, le Danemark –, auxquels il faut ajouter la France, pour des raisons liées à l'état d'urgence. Nous nous dirigeons vers un retour à la normale, si je puis dire.

Pourquoi ? Parce qu'une course contre la montre est engagée sur ces enjeux de confiance. Pourquoi ne voulait-on pas que ces États membres prennent leurs propres précautions s'ils pensaient que, notamment en Grèce et en Italie, tout passait, y compris, certains terroristes infiltrés ?

Comme pour la zone euro, nous avons élargi l'espace Schengen, accepté des États membres qui souhaitaient rejoindre cet espace, sans en tirer toutes les conséquences sur la façon dont il fallait contrôler ce que ses États membres faisaient, voire se substituer à eux – même si cela n'est pas dit ainsi. Le corps européen de garde-frontières permet de réduire le déficit de confiance. C'était d'ailleurs une condition *sine qua non* pour que, les frontières étant mieux gardées à l'extérieur, les États membres puissent considérer que la fluidité de circulation à l'intérieur de l'espace Schengen peut être maintenue, sauf cas exceptionnel.

Même si c'est insuffisant, cela permet de réduire le déficit de confiance entre États membres : on a beaucoup parlé de déficit de solidarité, alors que c'est plutôt d'un déficit de confiance qu'il s'agit. Sans doute fallait-il une crise aussi aiguë pour actionner et activer ce partage de la souveraineté qui n'est pas encore terminé, car il est très difficile en matière de police, de justice et de renseignement. Il faut poursuivre cette logique sans laquelle se maintiendra toujours la tentation d'en revenir aux « bonnes vieilles frontières nationales », au moins en théorie, même si c'est pure mythologie face au terrorisme.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ne pensez-vous pas que l'espace Schengen est un outil pertinent, mais qui n'a pas pu montrer toute sa pertinence, faute pour les États de lui avoir donné les moyens nécessaires, à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui avec Frontex, agence qui est restée longtemps une très bonne idée, mais dont la concrétisation était impossible faute de budget ? Aujourd'hui, par la force des choses, la situation évolue. Si on décidait de supprimer Schengen, peut-on en estimer aujourd'hui les conséquences ?

M. Yves Bertoncini. – Là encore, le parallèle avec la zone euro est assez tentant.

Revenons-en aux faits. François Mitterrand et Helmut Kohl dînent un soir à Strasbourg, voient les camions sur le pont de Kehl et décident que cela ne peut plus durer : « *Maintenant que nous sommes interdépendants, à quoi sert-il d'arrêter tous ces camions ?* » Les douaniers eux-mêmes n'en pouvaient plus. Des grèves de douaniers avaient eu lieu dans les Alpes, parce qu'ils se faisaient insulter. Et tout cela avait un coût. Schengen s'est construit sur ces bases très pragmatiques et pas du tout idéologiques. Les Pays-Bas ont voulu rejoindre cet espace pour des raisons tout aussi pratiques, se demandant ce qu'il adviendrait de Rotterdam si le flux commercial franco-allemand arrivait directement de Hambourg en France. Cela s'est fait à cinq.

Ensuite, Schengen a été élargi et les précautions que l'on prend aujourd'hui vis-à-vis de pays comme la Roumanie ou la Bulgarie, qui s'estiment maltraités alors qu'ils n'ont guère plus à se reprocher que la Grèce quand celle-ci a été admise dans l'espace Schengen, n'ont pas été prises à l'époque. Or il n'est pas sûr que leurs douaniers soient suffisamment

payés pour être insensibles à la corruption. En plus, intégrer la Bulgarie et la Roumanie créerait une continuité terrestre avec la Grèce, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : quand on entre en Grèce, il faut ressortir de l'espace Schengen pour y revenir par voie terrestre. On fait donc plus attention aujourd'hui vis-à-vis de pays non encore entrants, y compris la Croatie.

On fait aussi plus attention à la façon dont ceux qui font déjà partie de cet espace peuvent accepter une forme de surveillance, voire de partage de leur souveraineté. Ce n'était pas possible à froid. António Vitorino, l'ancien président de notre Institut, a bien essayé de proposer un corps européen de garde-frontières au début des années 2000, mais sans succès. Comme bien souvent en matière européenne, c'est à chaud que tout se passe : quand on est confronté au choix du retour en arrière ou d'une avancée dans la même logique, on va plutôt dans la même logique, avec des coûts politiques très forts à chaque fois.

J'en viens à la question du coût du démantèlement. Nous avons établi une compilation des coûts, la Commission européenne, la fondation Bertelsmann l'ont fait. Au-delà des dizaines de milliards d'euros que l'on peut jeter dans le débat, il faut être très précis et très concret sur ceux que cette décision toucherait très concrètement.

Ainsi, les frontaliers, au nombre de 350 000, qui sont partis ce matin et vont revenir ce soir, seront contrôlés systématiquement, car, si l'on décide de contrôler un flux, il faut contrôler tout le monde. Cela leur coûtera du temps, donc de l'argent : ils devront partir bien plus tôt le matin et rentreront bien plus tard le soir. Cela leur coûtera de l'essence. C'est très concret : 350 000 emplois, cela concerne un million de personnes, si on élargit à la famille. Les routiers aussi seront contrôlés. J'ai vu cela dans ma jeunesse au tunnel du Fréjus, quand j'allais jouer au football dans la vallée de la Maurienne : on voyait défiler des camions qui passaient une demi-journée au tunnel du Fréjus. Tout cela représente du temps, de l'argent ; ce seront peut-être des marchés perdus pour les entreprises.

Ceux qui seront touchés ne seront pas seulement ceux qui voyagent. Le seront aussi ceux qui produisent et vendent dans les pays d'à côté. La France est l'un des plus grands pays touristiques. Les touristes qui viennent de Bruxelles à Lille juste pour la journée ne viendront plus s'ils doivent passer une heure trente à la frontière à l'aller et au retour. Le Royaume-Uni perd déjà des touristes à cause de cela. De nombreux étudiants à Sciences-po m'ont affirmé avoir un visa Schengen et ne pas aller au Royaume-Uni, parce que cela coûte de l'argent. Les petits commerces de part et d'autre des frontières seront aussi touchés.

En additionnant tous ces coûts, on parvient à une estimation de l'ordre de 5 à 20 milliards d'euros pour la France. France Stratégie a effectué des calculs. Jean Pisani-Ferry vous livrera sa propre estimation. Ce démantèlement aurait des coûts très importants qu'il faut absolument mettre en regard de l'efficacité, car c'est aussi de cela qu'il s'agit.

On peut affirmer que la sécurité des Français a un prix et qu'il faut rétablir les contrôles systématiques à la frontière franco-belge, pour ne prendre que cet exemple. Cela concerne six cent vingt kilomètres de frontières. Il faudrait placer un douanier par kilomètre – et encore, on n'est pas sûr qu'il voie tout passer –, prévoir que les douaniers fassent les trois-huit, car leur présence doit être permanente, soit environ 2 000 douaniers. Cela a un coût. Qui plus est, cela ne sert à rien pour arrêter les terroristes, qui passeraient encore, d'une autre manière, la nuit.

Cela découragerait sans doute certains passeurs, mais, encore une fois, il faut traiter le problème à la source et conclure des accords avec les pays d'origine et de transit.

Nous sommes dans les bonnes résolutions de début d'année : essayons d'apaiser ou de traiter les crises syrienne, irakienne, libyenne, mais ne pénalisons pas aux frontières intérieures tous les Européens qui bénéficient de l'espace Schengen au quotidien.

M. Jacques Legrand. – Vous avez parlé de la difficulté ou de l'impossibilité de tenir une frontière. Historiquement, ce n'est pas vrai. Pendant des années, la France a eu des frontières qui étaient complètement contrôlées. Il suffisait d'y mettre les moyens. Nous avons choisi de démanteler progressivement les moyens que nous mettions à la frontière en termes de lignes de douane. Dans le folklore du Nord, on se souvient encore des douaniers qui, avec leurs chiens, traquaient les passeurs de tabac entre la France et la Belgique. Était-ce très utile ? Je n'en suis pas persuadé et je crois que personne ne plaide pour un tel retour. Ceux que l'on traquait à la frontière, c'étaient les étrangers éventuellement animés d'intentions belliqueuses, par exemple à la frontière franco-allemande. C'était surtout du contrôle économique. Nous sommes entrés dans une autre période. On ne peut pas dire qu'il est impossible de tenir une frontière. Pour un pays comme la France, c'est possible, mais cela coûte cher et ce n'est pas nécessairement économiquement rentable. On a fait un autre choix, celui d'un espace de circulation.

Vous avez raison de dire que c'est sans doute l'un des acquis les plus populaires de l'Union européenne. Mais était-il logique de diminuer comme on l'a fait, de manière très importante, les contrôles internes, alors que nous n'avions plus de douaniers ? Les contrôles de police sont tout de même assez aléatoires. Salah Abdeslam a été contrôlé par la gendarmerie française au poste de péage autoroutier de Cambrai. Il y a eu sans doute en Belgique un dysfonctionnement interne, puisque les services belges consultés n'avaient rien qui justifiait une arrestation. C'est une demi-heure après que les gendarmes ont relâché l'intéressé qu'un nouvel avis est arrivé de Bruxelles informant qu'il fallait le garder. Cela s'est passé non à la frontière, mais à un poste de péage autoroutier, qui se situe à quarante kilomètres de la frontière et qui est physiquement le seul endroit où il y a un contrôle entre Bruxelles et Paris. S'y trouvent parfois les douaniers, souvent les gendarmes, et les voitures sont obligées de s'arrêter pour payer le péage. Voilà la réalité perçue de la frontière.

Notre problème n'est-il pas que, lorsque l'on a voulu cet espace libre de circulation de Schengen, on n'a pas mis en place aux frontières extérieures un système de contrôle efficace ? Pour avoir récemment conduit une mission d'information sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, j'ai été frappé par le fait que les Turcs ont longtemps laissé passer tous ceux qui voulaient entrer en Grèce au point que la Grèce s'est trouvée submergée. Or, une fois que l'accord a été conclu, comme par miracle, pratiquement plus personne ne passait de Turquie en Grèce. Cela montre bien que les Grecs avaient du mal à contrôler leurs frontières, mais que les Turcs, quand ils le voulaient, contrôlaient assez bien la leur.

Sur les limites extérieures de Schengen, le problème concerne non seulement l'état des contrôles frontaliers sur les territoires de Schengen, mais aussi la volonté ou la mauvaise volonté de ceux qui sont de l'autre côté de la frontière. Les Turcs contrôlent quand cela les arrange. Pour les Italiens, le problème, c'est bien l'inexistence d'un État libyen : quand on arrête en Italie quelqu'un qui veut passer en Europe, on ne peut pas le ramener en Libye, on est obligé de l'admettre sur le territoire européen. On comprend alors la tentation italienne qui consiste à les laisser partir. Jusqu'à une époque récente, cela se terminait sur les quais de Calais.

J'aimerais connaître votre sentiment, non sur la critique des bonnes vieilles frontières de papa, mais, très précisément, sur ce qu'il faut faire pour avoir une sécurité réelle aux frontières de Schengen et sur un mode de contrôle de la circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen revu et corrigé puisque, quand certains circulent à l'intérieur de Schengen, il y a parfois intérêt à être fixé assez vite sur leur dangerosité ; on l'a vu avec Salah Abdeslam.

M. Jean-Pierre Vial. – Je formulerais une observation qui prolonge les remarques exprimées à l'instant par mon collègue et qui concerne la frontière franco-italienne. Pour avoir passé deux journées au poste frontalier afin de comprendre comment cela se passait, je rejoins volontiers votre analyse d'une opposition entre le discours politique, qui se sert de Schengen comme bouc émissaire, et la réalité. Je vous remercie d'ailleurs d'avoir rappelé l'historique de Schengen. C'est sur ce sujet que je souhaite que vous approfondissiez votre réflexion.

Pour ma part, je m'interroge sur ce paravent que l'on commence à installer, à savoir, après Frontex, les garde-frontières. Dans le cadre de la mission d'information à laquelle j'ai participé sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, nous avons pu constater sur le terrain que, comme par enchantement et brutalement, les frontières avaient eu un effet dès le lendemain de la signature de la convention. Or les moyens humains ou matériels des garde-frontières, turcs ou grecs, de la gendarmerie, de la police, des garde-côtes n'ont pas changé du jour au lendemain. Pourtant, du jour au lendemain, cela a fonctionné. Cela montre bien que, quand les pays mobilisent leurs moyens, cela peut fonctionner.

Frontex, comme les gardes frontaliers, est-il vraiment l'outil nécessaire quand on sait les moyens qui existent aujourd'hui en Méditerranée et qui peuvent être mobilisés ? Au regard des effectifs déployés, les gardes frontaliers mobilisés par l'Europe sont-ils véritablement une solution ? Ne vaut-il pas mieux accompagner les pays à condition qu'il y ait une véritable politique ?

Les difficultés que nous avons rencontrées et les événements qui se produisent aussi bien en France qu'en Allemagne ont montré des dysfonctionnements au sein de la justice et de la police. Vous avez évoqué de façon très discrète le rapport particulièrement éloquent, même si les médias l'ont peu mis en exergue, de la mission conduite par l'Assemblée nationale, dans lequel tout est dit : les insuffisances, la nécessité de voir fonctionner à l'échelon européen les polices entre elles, les justices entre elles, et les moyens de sécurité, et ce y compris au sein des pays, vous l'avez souligné.

La crise de Schengen ne nécessite-t-elle pas aujourd'hui de mettre davantage sur la table les véritables dysfonctionnements et la nécessité de mobiliser les moyens qui existent ? Encore faut-il les mobiliser. Vous avez cité la politique sur le transport aérien, qui a eu bien des difficultés à être mise en place à l'échelon européen, alors qu'il suffisait d'observer ce qui se faisait aux États-Unis. Sur ces sujets, n'y a-t-il pas matière à davantage cibler les vraies difficultés pour que l'Europe puisse se saisir des outils qu'elle a partiellement déjà en main ?

M. Olivier Cigolotti. – Dans votre propos introductif, vous avez souligné l'intérêt de Schengen. Sans vouloir remettre en cause cet espace, un certain nombre de questions se posent. Tout d'abord, Schengen a été mis en œuvre à une période où le risque terroriste n'était pas celui que l'on connaît malheureusement aujourd'hui et la sécurité de nos concitoyens est à l'évidence un enjeu actuel.

À votre avis, la volonté européenne de constitution d'un corps européen de gardes-frontières est-elle réelle ? En a-t-on les moyens ou n'est-ce que de l'affichage ?

Mon autre question porte sur le système d'information Schengen. N'a-t-on pas atteint les limites de ce système d'information ? Est-il aujourd'hui utilisé et renseigné par l'ensemble des États membres de sorte que la coopération de police, de justice et de renseignement puisse être concrète et opérationnelle ?

M. Michel Billout. – Monsieur le Directeur, je souhaite vous inviter à élargir votre propos. Dans une tribune du mois de janvier 2016, vous avez exposé votre conception de ce que devrait être un renforcement de Schengen en réponse à la crise migratoire et à la menace terroriste, à savoir une politique européenne qui agirait au-delà des frontières et des foyers terroristes. Quelles seraient selon vous les mesures à mettre en œuvre dans un premier temps pour aller dans ce sens ? Vous avez évoqué tout à l'heure l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ou les accords avec les pays sources d'immigration. Est-ce pour vous le modèle qu'il faut développer, alors que ce sont des solutions qui peuvent générer d'autres problèmes ?

Certes, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie fonctionne, mais c'est parce que nous avons transmis la solution à d'autres, avec toutes les incertitudes que cela comporte. Au-delà de l'efficacité de la police turque, on peut s'interroger sur la relation entre l'État turc et les réseaux de passeurs. Je pense aussi à l'accord qui est en train de se conclure entre l'Union européenne et le Soudan, qui soulève d'autres problèmes, puisque l'on accorde beaucoup de crédit à des États particulièrement autoritaires.

Mme Pascale Gruny. – Nous avons besoin de savoir concrètement ce qui bloque dans la coopération entre les pays de l'Union européenne.

Quid des accords du Touquet, que vous n'avez pas du tout évoqués ? Dans la région des Hauts-de-France se trouve Calais. Certes, à la suite du démantèlement de la « jungle », la situation est un peu plus calme, mais c'est le calme avant la tempête. Nos concitoyens nous interrogent à longueur de temps sur ce sujet. Les flux migratoires sont très importants et très mal vécus dans cette région. Il faut apporter des réponses concrètes à la population, notamment au regard des prochaines échéances électorales. On a souvent déclaré qu'il fallait revoir les accords du Touquet. La frontière britannique se trouve chez nous, en France. Avec le Brexit, que vont devenir nos relations avec le Royaume-Uni par rapport à ces flux migratoires ? Qu'est-il possible de faire ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Les explications que vous donnez ne m'étonnent pas : nous avons là affaire à des attitudes habituelles, qui relèvent de la contradiction. Celle-ci est typique quand on parle de l'Europe : on insiste à la fois sur les défaillances de l'Europe et sur la nécessité, à l'intérieur, d'avoir des politiques qui ne sont pas forcément en conformité avec l'esprit européen. En l'occurrence, les gouvernements sont appelés à des réponses contradictoires : d'une part, la négociation européenne pour essayer de rendre plus opérationnel l'espace Schengen, d'autre part, la réponse à l'angoisse et au besoin de sécurité des populations. En la matière, les discours ne sont pas forcément suivis d'effet, mais lorsqu'on dit que l'on va rétablir un contrôle aux frontières, on alimente le sentiment d'insécurité et on donne raison à ceux qui pensent que la protection est largement insuffisante.

D'où vient ce manque de confiance des populations dans l'espace Schengen ? Sans doute du discours que nous tenons, mais aussi du caractère un peu vaste de cet espace.

On a du mal à imaginer que l'on peut être protégé sur un espace aussi vaste. Notre histoire, marquée par des frontières nationales, ne nous y a pas habitués.

L'espace Schengen vise à développer à la fois la liberté et la sécurité, et pourtant, nous ne parlons que de la liberté donnée. Vous-même, Monsieur Bertoncini, avez répondu aux questions qui vous ont été posées sur les conséquences financières de la suppression des dispositions Schengen. Encore une fois, l'aspect « sécurité » est un peu oublié, or la remise en cause de l'espace Schengen est directement liée au besoin accru de sécurité après les attentats. Il faut rétablir une communication équilibrée, notamment sur la sécurité, qui est le besoin le plus immédiat. Je retiens de vos propos que la meilleure façon d'assurer réellement la sécurité, et non de satisfaire à un fantasme, est d'avoir des personnels et des moyens suffisants, non seulement aux frontières, mais également à l'intérieur. Les auteurs d'attentats en préparation ou d'attentats commis n'ont été appréhendés qu'à l'intérieur des pays, jamais aux frontières. Il est donc préférable de libérer des personnels des frontières anciennes pour les redéployer en plus grand nombre à l'intérieur et mettre en place des coopérations.

Bien qu'il soit loin d'en traduire la richesse, le sentiment que je retire des propos que vous avez tenus, Monsieur Bertoncini, est que la remise en cause de Schengen est sans doute moins urgente que la nécessité de communiquer mieux et de répondre au besoin de sécurité exprimé par les populations.

M. André Gattolin. – Concernant les deux questions majeures, celle des frontières extérieures et celle des frontières intérieures, ou, du moins, des flux de circulation à l'intérieur de l'Union européenne, je me demande si nous n'arrivons pas aux limites de la construction de l'Union européenne. En effet, contrairement à tous les grands États fédéraux, nous ne mettons dans le pot commun ni l'armée, ni la sécurité, ni la fiscalité. Est-ce que ce n'est pas là un modèle de fédéralisme inversé ?

Les institutions européennes disposent d'un budget ridicule. Quand on a conçu Schengen, la solution de facilité qui a été retenue a consisté à faire porter la charge des frontières par chacun des pays frontaliers. C'est ridicule ! Je me suis rendu en Italie il y a trois semaines au nom de la commission des affaires européennes. Le coût porté par ce pays est considérable. Il ne concerne pas seulement les migrants, mais aussi le repêchage des gens en mer sur cette large frontière maritime où le droit de la mer s'applique. On ne peut pas ramener chez eux les gens qui sont tombés à l'eau. On est obligés de leur prêter assistance. Nous commençons à prendre conscience de cette complexité extrêmement forte concernant les frontières extérieures, mais je ne suis pas sûr que les budgets de Frontex et des *hotspots* soient à la hauteur des enjeux.

Vient ensuite la question intérieure. Il y a trois ans, j'ai dirigé une mission au nom de la commission des affaires européennes sur Europol et Eurojust. La coopération entre les pays est d'autant plus complexe à mettre en œuvre que la Commission souhaite intégrer ces deux offices en une agence au motif qu'ils ne fonctionneraient pas. La Commission a demandé la présidence d'Europol et, chaque pays ayant un siège, elle devait en avoir deux. S'agissant d'Eurojust, à part les efforts récents qui ont été faits en matière de terrorisme, les missions sur la criminalité transfrontalière sont toujours plus larges alors que le budget n'a pas augmenté dans le dernier cadre financier pluriannuel.

En l'absence de police fédérale, la question n'est pas seulement celle de la coordination entre les polices nationales. On sent bien que, du côté des États nations, on ne sait pas à qui on va confier cette responsabilité, ni même si on a envie de la confier. Si,

demain, nous avions une véritable police fédérale, elle ne s'occuperait pas que des problèmes de terrorisme et de migrations, mais également des détournements d'aides européennes, ce qui n'arrangerait pas tout à fait les États ni certains intérêts économiques dans ce pays.

La Fondation Robert Schuman nous expliquera pourquoi elle estime qu'il n'est pas nécessaire de refonder l'Europe. En la matière, il y a un manque de moyens et un manque de volonté politique, or j'ai beaucoup de mal à voir comment nous allons sortir de ce fédéralisme inversé uniquement avec de la coopération et du normatif.

M. Yves Bertoncini. – Quand on est gardien de but et qu'on voit un ballon arriver, faut-il sortir de ses buts ou rester sur sa ligne ? J'ai toujours vu les gardiens sortir. Si on reste sur la ligne, sur la frontière, on n'arrête pas le but.

Votre commission d'enquête porte sur les frontières, mais aussi sur le contrôle des flux des personnes et des marchandises. C'est la question du contrôle qui est fondamentale pour les Européens et pour l'avenir de l'espace Schengen. Ce dernier ayant été confronté aux deux défis que sont les flux migratoires et le terrorisme, comment reprendre le contrôle ?

L'enjeu politique et intellectuel est de dissocier le contrôle et la frontière. Il faut agir à la source, et, en la matière, l'union fait la force. Le grand projet français de l'Europe puissance peut sauver l'Europe, et même Schengen. L'Europe puissance, c'est ce qui nous permet d'agir à la source, en Syrie et en Irak, à la fois sur la menace terroriste et sur une partie des flux migratoires. L'Europe puissance a fait ce qu'elle pouvait en Syrie. La France a essayé d'inciter d'autres pays européens et les Américains à frapper en 2013. Elle n'a pas été suivie, et la France seule ne le pouvait pas. Il faut que les Européens soient davantage capables d'agir à la source, y compris militairement, et qu'ils le fassent bien – de ce point de vue, je ne suis pas sûr que ce qui a été fait en Libye ait été totalement approprié, en tout cas dans la gestion des conséquences.

Au fond, c'est une crise de souveraineté à laquelle nous sommes confrontés. Sommes-nous capables d'agir à la source plutôt que de nous rabougrir sur nos frontières intérieures ? Non seulement cette deuxième hypothèse entraînerait des coûts, mais ses effets seraient moindres en termes de sécurité. Agir à la source, c'est aussi passer des accords avec les pays qui accueillent beaucoup de réfugiés comme le Liban, la Jordanie ou la Turquie. C'est une question de *realpolitik*. Les crises ont des coûts. Mieux vaut transférer de l'aide, de l'assistance financière et technique aux pays dont sont issus les demandeurs d'asile afin qu'ils y restent – ce qui, je le rappelle, est leur souhait. Les demandeurs d'asile, classiquement, fuient d'abord dans leur pays puis dans les pays frontaliers pour essayer de revenir chez eux par la suite. C'est une constante. Ils ne viennent pas d'un seul coup ailleurs, notamment en Europe. J'ajoute qu'ils ne sont pas venus massivement en France, même si Calais est un peu l'arbre qui cache la forêt. Ce que signifie Calais, c'est que la France est un pays de transit.

Concernant le terrorisme, agir à la source signifie aussi agir sur notre propre sol. Les trois terroristes du Bataclan étaient « bien de chez nous ». Deux étaient nés en banlieue parisienne, et le troisième à Strasbourg. Ils ont certes un peu voyagé puisqu'ils sont allés prendre de l'argent, des instructions à l'étranger, mais ils étaient de chez nous.

Monsieur Legendre, Amedy Coulibaly a été contrôlé dans le XVIII^e arrondissement de Paris quelques jours avant les attentats de *Charlie Hebdo* ; il allait bientôt exfiltrer sa compagne via l'Espagne. Cet homme né chez nous n'a pas été arrêté quand

des policiers français l'ont contrôlé à Paris. Ils ne l'auraient pas plus arrêté à la frontière franco-espagnole puisque l'information dont ils disposaient n'était pas adéquate.

Le vrai sujet est donc l'information que partagent les polices du même pays et les polices européennes, le système d'information Schengen. Mais il y a une « barrière d'espèce », puisque nous nous espionnons les uns les autres. Nous en avons eu la confirmation régulièrement : le ministre des affaires étrangères français a été espionné par les Allemands, nous espionnons les Allemands, les Américains nous espionnent. En laissant ces derniers de côté, l'espionnage entre pays européens a des raisons industrielles et politiques. S'il y avait plus de groupes comme EADS – je crois que Jean-Dominique Giuliani en redira un mot car il a écrit sur ce sujet –, s'il y avait un peu plus de coopération industrielle, d'intérêts stratégiques européens, on s'espionnerait un peu moins les uns les autres et on s'échangerait un peu plus d'informations. Si l'on est dans un espace ouvert avec des esprits fermés, cela ne pourra que difficilement fonctionner en matière de partage de renseignements.

Concernant les flux migratoires, nous avons un problème de solidarité et de confiance. La solidarité vis-à-vis du Calaisis était nécessaire, et elle a été organisée au niveau national par une répartition des demandeurs d'asile. Quoi qu'il en soit, Calais restera un tunnel, un moyen d'accéder au Royaume-Uni, qui est attractif, et il sera sans doute nécessaire de revenir, une fois que les Britanniques auront quitté l'Union européenne, ou même avant, sur la façon dont les flux sont contrôlés. Il faut d'ailleurs rappeler que les Britanniques nous payent pour faire cela. Il faut aussi rappeler que les Britanniques, qui ne sont pas dans Schengen, coopèrent étroitement en matière policière et judiciaire. L'auteur des attentats de Londres de 2005, qui avait réussi à fuir et à sortir du Royaume-Uni, avait ainsi été arrêté à Rome.

La situation en Turquie a été évoquée. D'après les autorités, le terroriste présumé de l'attentat d'Istanbul pourrait être arrivé par la frontière syro-turque. Il n'est donc pas facile d'arrêter les terroristes aux frontières, même quand des pays ne sont pas dans Schengen. Seule la coopération policière et judiciaire le permet.

Pour les migrants, agir à la source signifie, et cela a commencé, agir avec les pays d'origine de ces migrants en leur donnant un intérêt à ne pas les laisser partir ; cela signifie aussi agir avec les pays de transit. C'est évidemment difficile en Libye où il n'y a plus d'État, ou peut-être deux à la fois. C'est un défi de longue portée, au-delà des seules crises migratoires.

Permettez-moi de conclure sur une formule : quand on évoque les peurs comme cela a été fait, il faut se souvenir que la peur peut être aussi un moteur positif de l'histoire. Si nous avons lancé la construction européenne, c'est parce que nous avions peur. Nous avions peur de nous entre-tuer à nouveau, et nous avions peur de Joseph Staline. Il ne faut pas laisser les peurs aux extrémistes. Les peurs peuvent être utilisées de manière positive, parce que l'union fait la force.

Ce sont souvent les technosstructures qui bloquent la coopération policière, judiciaire et du renseignement alors que les opinions publiques y sont plutôt favorables. Face à ces crises, quand on est confronté au choix du retour en arrière ou de nouvelles avancées, les attentes légitimes des opinions publiques peuvent nous aider à avancer non seulement pour Schengen, mais surtout pour les Européens, parce qu'il faut rappeler que Schengen est un outil à leur service.

M. Jean-Claude Requier, président. – Comme quoi les crises font avancer l'Europe !

Je vous remercie, Monsieur Bertoncini.

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

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, héritier du Commissariat général du Plan.

M. Pisani-Ferry est accompagné de M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie, et de M. Boris Le Hir, qui travaille dans ce même département.

Outil de pilotage stratégique, France Stratégie a pour mission d'évaluer, d'anticiper, de débattre et de proposer. Chacun de ces termes peut s'appliquer à l'espace Schengen, dont le fonctionnement traduit concrètement le grand principe de liberté de circulation des personnes et des marchandises, mais qui fait aujourd'hui l'objet de critiques, voire de remises en cause dans certains États membres, y compris en France.

France Stratégie a publié, en février 2016, une note d'analyse sur les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, dont il ressort que le coût annuel pour notre pays s'établirait à 1 à 2 milliards d'euros à court terme et à environ 10 milliards d'euros à plus long terme.

C'est précisément pour cette étude que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Pour alimenter sa réflexion, elle a besoin de connaître ce que pourrait induire un rétablissement des contrôles aux frontières, quels secteurs et acteurs économiques seraient touchés et si, au contraire, des avantages peuvent être attendus d'une telle décision.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures consécutif aux attentats qui ont touché notre pays a-t-il déjà des répercussions tangibles – je pense aux difficultés du secteur touristique ? Nous serions également très intéressés de connaître le coût budgétaire d'un rétablissement de ces contrôles.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean Pisani-Ferry, Vincent Aussilloux et Boris Le Hir prêtent serment.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie. – Voilà qui invite les experts à prendre leurs responsabilités concernant notamment les chiffres qu'ils publient...

Je vous remercie de nous entendre sur ce sujet. Effectivement, nous avons publié en février 2016, au moment où le sujet suscitait intérêt et préoccupation, une note d'analyse sur les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, par laquelle nous avons cherché à examiner quelles pourraient en être les conséquences économiques. J'insiste sur le mot « économiques », puisque notre expertise ne s'étend pas aux questions de sécurité, sur lesquelles nous ne nous sommes donc pas prononcés. Cette étude a été la première à circuler en Europe sur ce sujet, suivie par d'autres. Je serai donc amené à compléter notre analyse est à dire ce que je pense de ces autres études.

Notre préoccupation était européenne et française et portait assez peu sur les autres pays européens pris individuellement. Nous avons cherché à évaluer deux types d'impacts économiques : d'abord, un impact à court terme, immédiat, en essayant de chiffrer ce que pourrait être l'effet d'une moindre porosité des frontières sur les échanges de marchandises et de personnes ; puis nous avons essayé d'envisager les effets à plus long terme.

Le premier exercice vise à mesurer ce que pourrait être l'impact d'un renforcement des contrôles aux frontières pendant une durée de quelques mois à quelques trimestres, de façon non permanente.

Le second exercice vise à évaluer ce que pourrait être l'impact d'un rétablissement permanent des contrôles aux frontières, avec des effets structurants sur les flux de biens.

Les coûts directs de court terme dont il est question sont d'abord les coûts administratifs liés à la mise en place de ces contrôles avec ce que cela suppose d'investissements et de coûts de fonctionnement. Nous ne les avons pas chiffrés nous-mêmes. Il se trouve que, depuis lors, une étude menée par RAND Europe pour le Parlement européen, strictement complémentaire de la nôtre, s'est concentrée sur cet aspect-là des choses.

De notre côté, nous avons essayé plutôt de chiffrer les coûts économiques – donc non budgétaires – pour les différents agents économiques, à savoir les secteurs du tourisme et du fret, ainsi que les frontaliers.

L'étude de RAND Europe estime que, pour la France, les coûts fixes seraient compris entre 1 et 2 milliards d'euros en investissements et entre 150 et 250 millions d'euros par an en coûts de fonctionnement – admirez la précision de ces chiffres ! On retrouve les mêmes chiffres pour l'ensemble des pays de la zone Schengen, même s'ils ne sont pas strictement analogues d'un pays à l'autre : cela dépend de la géographie, de l'étendue des frontières, du nombre de points de passage et de bien d'autres paramètres.

J'en viens maintenant à ce que nous avons chiffré nous-mêmes. Nous avons chiffré d'abord l'impact sur le tourisme en nous attachant à mesurer les effets non pas sur le tourisme de moyenne ou de longue durée, mais sur les séjours journaliers qui pourraient être

affectés par un passage de la frontière plus long. On compte 122 millions d'excursionnistes, c'est-à-dire des gens qui passent la frontière pour aller faire quelques courses ou aller au restaurant. Nous avons estimé que le coût économique pour notre pays lié à une baisse des ressources touristiques consécutive à une diminution du nombre des courts séjours et des excursions entre 500 millions et 1 milliard d'euros.

En ce qui concerne les frontaliers, nous n'avons pas supposé qu'ils allaient quitter leur emploi de l'autre côté de la frontière, mais simplement qu'ils allaient subir un coût économique lié à l'allongement du temps de passage et du temps de transport. Nous avons chiffré ce coût en bien-être pour les salariés concernés entre 250 et 500 millions d'euros.

Quant au troisième impact, il concerne les transports de marchandises du fait de l'allongement du temps de transport. À part pour le tourisme de courte durée, tout reste en l'état : on continue à travailler de l'autre côté de la frontière, on continue à échanger ; simplement, les salariés subissent un coût en bien-être, les entreprises subissent un coût lié à l'allongement de la durée de transport, mais l'échange international demeure à son niveau. Donc, le coût estimé sur les exportations et les importations se situe entre 60 et 120 millions d'euros, ce qui correspond strictement à l'allongement du temps de transport.

Au global, le tourisme supporterait la moitié du coût d'un abandon des accords de Schengen et les frontaliers un quart. Un huitième de ces coûts seraient budgétaires – ils n'étaient pas intégrés dans notre étude initiale, mais nous avons repris l'estimation de RAND Europe –, le dernier huitième étant supporté par le transport de marchandises.

Tout cela n'est pas considérable, sachant qu'il s'agit non pas d'un coût budgétaire, mais d'un coût en bien-être. De fait, des mesures temporaires de contrôle aux frontières ne représentent pas un enjeu économique très marquant.

En revanche, nous nous sommes interrogés sur les coûts indirects à moyen et à long terme, qui sont beaucoup plus difficiles à évaluer parce que la méthodologie ne peut pas être la même. Nous avons fait appel à un grand spécialiste du commerce international, le professeur Thierry Mayer, pour mesurer l'intensité à ce jour des échanges, toutes choses égales par ailleurs, entre les pays membres de la zone Schengen par rapport aux pays qui n'en sont pas membres. Autrement dit, le fait de participer à cette forme d'intégration a-t-il des impacts économiques mesurables ?

Tous les spécialistes qui travaillent sur le commerce international mettent l'accent aujourd'hui sur l'importance des réseaux de personnes : l'échange est le fruit de décisions prises par des personnes, et donc la fréquence avec laquelle elles voyagent ou s'installent de l'autre côté de la frontière est un déterminant très important de l'intensité du commerce international entre deux pays. De fait, on peut imaginer que l'appartenance à la zone Schengen a un impact sur le commerce international en créant et en facilitant naturellement les relations, propices ensuite aux activités économiques et aux échanges.

Notre méthode a consisté à estimer le surplus de commerce existant entre les pays de la zone Schengen par rapport aux pays qui n'en font pas partie. Nous avons pris en compte bien sûr les autres déterminants dans l'intensité des échanges – le poids économique des pays en question, la distance entre les uns et les autres, la présence ou non d'une frontière commune, d'une langue commune, etc. –, et, une fois cette série de variables intégrée, nous avons estimé que l'appartenance à la zone Schengen expliquait à peu près 10 % du montant des échanges, ce qui est considérable. Je ne vous dirai certainement pas qu'il est mesuré avec

une précision absolue ; il est le fruit d'une comparaison que nous avons faite, à situations équivalentes, entre les pays situés en zone Schengen et les autres.

Ce chiffre de 10 %, il faut le convertir en un coût économique. Première étape : nous nous sommes attachés à mesurer le surplus d'échanges qui peut être attribué à la participation à la zone Schengen. Deuxième étape : dans l'hypothèse d'une réduction des échanges à la suite d'une sortie des accords de Schengen ou d'un démantèlement des accords de Schengen, ce qui, par équivalence, pourrait conduire à une réduction des échanges de même ampleur, il faut compter avec un tarif douanier, tarif que nous avons estimé à trois points, sur l'ensemble des biens, ce qui n'est pas négligeable, sachant que, dans le cadre d'autres négociations, nous nous sommes battus pour moins que cela.

Une fois qu'on a l'équivalent tarifaire, on peut utiliser les méthodes classiques de chiffrage des mesures de libéralisation ou de protection commerciale avec les mêmes instruments, en l'espèce le modèle MIRAGE du CEPPII, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, centre internationalement reconnu en matière de commerce international et qui fait partie du réseau de France Stratégie. La seule différence, c'est que l'application d'un tarif douanier, même si elle a également un coût économique, a l'avantage de produire des recettes.

Sans surprise, les échanges commerciaux enregistreraient une diminution de l'ordre de 10 % à l'horizon 2025. En calculant, à partir de ce modèle, la variation du PIB qui s'ensuivrait, on estime que la France verrait celui-ci baisser de 0,5 %, soit 10 milliards d'euros. C'est moins que pour les pays de l'espace Schengen de manière globale, qui sont plus ouverts que la France et pour lesquels la réduction des échanges est plus importante. La France n'est pas un pays particulièrement ouvert au commerce international du fait de sa taille et en raison d'un niveau d'échanges – importations et exportations – sensiblement inférieur à celui de l'Allemagne.

Quelques points complémentaires en réponse aux interrogations soulevées dans votre questionnaire.

Les autres études ont adopté des méthodologies qui ne sont pas très différentes de la nôtre. Ensuite, les paramètres varient et peuvent donc aboutir à des chiffres un peu différents. Tout cela est valable à un horizon d'une dizaine d'années, sachant que toutes les études s'accordent à considérer qu'on peut travailler à deux horizons : un horizon immédiat pour chiffrer l'impact sur des transactions et des échanges qui demeurent ; un horizon de long terme pour chiffrer l'impact sur les échanges eux-mêmes.

Vous nous avez également demandé si l'abandon des accords de Schengen remettrait en cause l'Union européenne et l'euro. Il convient d'être prudent : l'Union européenne, sous la forme de la Communauté européenne, a existé avant Schengen et certains pays membres de l'Union européenne ne sont pas dans l'espace Schengen. Par conséquent, il ne faut pas exagérer et spéculer à l'excès sur des conséquences qui seraient désastreuses pour l'Union dans son ensemble, tout en étant conscient du fait que cet abandon aurait un impact économique. Néanmoins, la reconstitution d'un système de contrôle aux frontières serait un élément parmi d'autres, préoccupants, de désagrégation de l'Union européenne, et s'inscrirait dans un ensemble et dans une dynamique.

La question sur laquelle je conclurai est de savoir si l'on peut faire autrement et mieux. Je m'aventure là en dehors de mon domaine d'expertise puisque nous ne sommes pas

des spécialistes des questions de sécurité. Simplement, de notre point de vue, l'idée que c'est par le contrôle aux frontières que l'on assure le mieux le respect des objectifs de sécurité ne va pas de soi. On peut se demander où il vaut mieux affecter les moyens, s'ils doivent être constants : faut-il plutôt les consacrer à des contrôles statiques à la frontière, compte tenu de la multiplicité des points de passage, ou bien à des contrôles plus mobiles ? Faut-il les consacrer à un renforcement des frontières extérieures de l'Union, à des moyens de contrôle par les systèmes d'information, à un renforcement de la coopération entre les services de police et de renseignement ou à d'autres actions encore ? Très franchement, je suis incapable de vous indiquer le rapport coût-bénéfice de ces différentes options.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le président de la Commission européenne a déclaré voilà quelque temps que, si l'espace Schengen venait à disparaître, l'euro n'aurait plus d'intérêt. Votre opinion est-elle aussi tranchée que la sienne ? Un certain nombre de pays frappent à la porte de l'espace Schengen : la Roumanie, la Bulgarie, la Croatie et Chypre. À moyen terme, voire à long terme, quel impact cela peut-il avoir sur l'ensemble des échanges économiques et dans quelle mesure cela peut-il contribuer à les développer ? Enfin, comment est-il possible de faire mieux fonctionner Schengen ? Vous avez évoqué la sécurisation des frontières. Peut-être avez-vous un point de vue propre à votre domaine de compétence ?

M. Jean Pisani-Ferry. – En ce qui concerne la déclaration du président Juncker, vous aurez compris que je la trouvais excessive. Il faut prendre garde de voir une complémentarité entre la participation à l'euro, d'une part, et l'intégration économique et la citoyenneté européenne, d'autre part. Schengen est l'un des éléments de la citoyenneté européenne, de la même manière que la liberté de circulation et d'installation et un certain nombre de droits attachés à la participation à l'Union européenne sont totalement séparables de Schengen. Il existe des complémentarités entre ces différents éléments ; maintenant, revoir le fonctionnement des accords de Schengen pour des raisons qui tiennent à leurs dysfonctionnements, serait-ce un coup fatal porté à l'Union européenne ? Je ne le crois pas. En revanche, il faut être vigilant, car l'accumulation d'initiatives allant dans le même sens finirait par vider de toute signification la participation à l'Union européenne. À elle seule, la remise en cause de Schengen ne serait cependant pas un coup fatal porté à l'euro.

S'agissant de l'élargissement de la zone Schengen, on parle de pays vis-à-vis desquels on a quelques raisons d'être prudent. Il n'y a pas lieu de penser qu'ils ne bénéficieraient pas, sur le plan économique, d'une participation à cet espace ; maintenant, cela ne doit pas se faire sans condition et il ne s'agit pas, en ce moment précis, de faire preuve d'imprudence en la matière, qu'il s'agisse des sujets de sécurité ou de la question des réfugiés. Pour autant, il est souhaitable qu'à terme ces pays membres de l'Union européenne puissent intégrer l'espace Schengen, une fois que les conditions requises seront remplies.

Vincent Aussilloux pourra sans doute compléter mon propos.

M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie. – Quand on parle d'un retour à la situation qui prévalait avant Schengen, on vise des contrôles perlés à la frontière, c'est-à-dire non systématiques. Bien entendu, les contrôles de ce type ne sont pas les plus efficaces pour empêcher les flux, notamment de personnes qui chercheraient à entrer dans le pays pour commettre des actes terroristes. Bien évidemment, les contrôles aléatoires sur les voitures ou les camions sont faciles à éviter compte tenu de la multiplicité des points d'entrée sur le territoire, sans même parler des points d'entrée non routiers. La France se caractérise en effet par l'étendue de ses frontières, ce qui permet d'éviter facilement ces points

de passage et de contrôle localisés et bien identifiés. Pour avoir travaillé sur ces questions avec les douanes, je puis vous dire que l'efficacité des contrôles est bien meilleure quand ils ciblent en tout point du territoire des véhicules repérés à l'avance grâce à des informations spécifiques. Mobiliser un certain nombre de douaniers dans des guérites à des points de passage, entre la France et la Belgique par exemple, n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'utiliser les ressources en hommes et en femmes dont disposent les douanes.

M. Jean Pisani-Ferry. – Pour avoir travaillé à Bruxelles à la fin des années quatre-vingt, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'espace Schengen, je peux vous dire que nous étions déjà dans un système de circulation quasiment sans contrôle. Abandonner Schengen impliquerait de revenir bien en amont de la situation qui prévalait dans ces années-là, où la circulation était nominalement contrôlée, sans l'être vraiment en réalité.

M. Jean-Yves Leconte. – Si l'on rétablit les contrôles, ce n'est pas pour faire ce que l'on ne faisait pas trop bien avant ! On imagine des contrôles sur le modèle de ceux qui sont en vigueur entre l'espace Schengen et les pays hors Schengen. Pour le coup, j'ai tendance à penser que votre estimation est très optimiste. On peut déjà considérer que ce serait la fin des travailleurs frontaliers. Ayant vécu longtemps dans un pays frontalier de l'Ukraine, je sais combien il est difficile d'attendre plusieurs heures au passage d'une frontière. C'est ce qui explique l'impact qu'il y aurait sur les marchandises : c'est d'abord l'appartenance à l'Union européenne qui fait que les marchandises peuvent circuler, et non pas l'appartenance à Schengen.

La deuxième chose, c'est qu'il est très difficile – et vous l'avez plus ou moins dit à la fin de votre exposé – d'évaluer les réelles conséquences économiques de la fin de Schengen. Ne plus pouvoir considérer l'ensemble de l'espace Schengen comme un espace unique aurait un effet symbolique majeur et chaque pays devrait alors compter sur ses propres forces. La structure du commerce extérieur français est particulièrement mauvaise par rapport à celle de ses partenaires de la zone euro ; nous sommes structurellement déficitaires quand presque tous les autres sont structurellement excédentaires. Compte tenu de cette observation, avons-nous plus à perdre que les autres ?

Enfin, il faut savoir qu'à l'aéroport de Roissy, quand on n'arrive pas d'un pays de l'espace Schengen, il y a quasi systématiquement des problèmes. Cela suscite des stratégies d'évitement soit du pays, soit de l'aéroport, parce qu'il n'est pas possible d'attendre chaque fois deux heures. Ce n'est pas le cas dans les autres pays européens. Vous vous êtes attaché à mesurer l'impact d'un rétablissement des frontières, mais, compte tenu de l'image très dégradée de notre pays en matière de sécurité depuis les attentats – cette remarque vaut également pour l'Allemagne –, en avez-vous évalué l'impact très négatif à long terme pour notre pays ?

M. Philippe Kaltenbach. – J'aurais besoin d'une confirmation : dans l'étude réalisée par RAND Europe, les coûts de fonctionnement pour la France sont estimés entre 150 et 250 millions d'euros – principalement des charges de personnels. Après un rapide calcul, je parviens à la conclusion qu'il faudrait créer entre 3 000 et 5 000 postes de douanier pour assurer un contrôle raisonnable aux frontières – je ne crois pas à un contrôle systématique aux frontières, c'est impossible, ou alors il faudrait en revenir à une période que je n'ai pas connue ; même quand j'étais petit, au passage de la frontière italienne, seule une voiture sur cent était arrêtée. Ce chiffre me paraît insuffisant : à quels types de contrôles aux frontières correspondent ces créations de postes ? À des contrôles systématiques ? À des contrôles

perlés – une voiture sur cinquante ? une voiture sur dix ? toutes les voitures, ce qui nécessiterait alors plus de 5 000 douaniers ?

L'aspect symbolique, maintenant, est extrêmement difficile à chiffrer. Ceux qui réclament la sortie de Schengen s'inscrivent plus dans cette dimension symbolique. La suppression de Schengen aurait un coût économique, serait source de difficultés pour tous ceux qui doivent passer la frontière, mais le coût symbolique serait très difficile à estimer : image de la France par rapport à l'extérieur, image de l'Europe... Peut-on mesurer la force symbolique de la suppression de Schengen et d'un retour à la période d'avant Schengen ?

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le Commissaire général, je vous remercie de votre analyse des conséquences économiques que pourrait avoir un abandon des accords de Schengen.

Nous raisonnons en quelque sorte avec le nez dans le guidon parce qu'il y a eu des attentats et parce que, en termes de communication politique, l'ensemble du personnel politique considère qu'il faut répondre à une forme de peur, de crainte de l'opinion publique. Dans ce genre de situation, ce n'est pas forcément la raison qui l'emporte : c'est plus la peur et la réponse aux peurs, qui est subjective. Vous l'avez démontré, compte tenu de la manière dont les contrôles aux frontières sont menés aujourd'hui et dont ils étaient menés avant, l'abandon des accords de Schengen n'est probablement pas une réponse au problème du terrorisme que nous connaissons aujourd'hui.

Il ne faut pas que nous soyons otages également sur le plan idéologique de ce sentiment de peur : il faut le comprendre, tout en y apportant des réponses adaptées. Ne pensez-vous pas, compte tenu de l'état de l'opinion dans l'Union européenne en général et en France en particulier, singulièrement après le Brexit, qu'il soit nécessaire de se retourner vers les peuples de l'Union pour refonder en quelque sorte l'Europe, remettre à plat l'idée de l'Europe ? Ne considérez-vous pas qu'il faille aujourd'hui véritablement tout rediscuter en quelque sorte ? Ce que les pères de l'Europe ont voulu construire après la Seconde Guerre mondiale, c'est un continent de paix. Ensuite, la construction s'est faite sur le plan économique et sur le plan de la finance, sans que soit suffisamment prise en compte sans doute l'Europe des peuples, notamment les questions sociales. Me vient immédiatement à l'esprit le cas des travailleurs détachés, difficilement compréhensible par les salariés avec lesquels ils entrent en concurrence. Ne pensez-vous pas qu'au bout du bout du compte, au lieu d'avoir le nez dans le guidon, il ne serait pas plutôt nécessaire de regarder un peu plus loin l'horizon de l'Union européenne pour reconstruire une Europe qui soit à l'image de la philosophie qui inspirait les pères fondateurs au moment de la construction européenne ?

Si chaque fois on raisonne et on réagit en fonction du temps politique, qui est un temps de communication, sans prendre de recul, j'ai le sentiment que nous allons dans le mur et qu'au bout du compte l'Europe ne s'y retrouvera pas, non plus que les peuples de l'Union européenne. Pour se réapproprier en quelque sorte cette belle idée de l'Union européenne, ne pensez-vous pas que, plutôt qu'une forme de slogan qui peut apparaître comme un idéal, mais qui ne correspond pas à la réalité, à savoir l'abandon des accords de Schengen, il serait plutôt nécessaire, au moment où nous sommes de notre histoire et de l'évolution de l'Union européenne, compte tenu de la manière dont les peuples perçoivent aujourd'hui l'Europe, de réfléchir, de travailler sereinement, de manière transpolitique et « transcourants » à l'idée que nous pouvons nous faire de l'Union européenne, aujourd'hui et demain, et d'aboutir en quelque sorte à une forme de refondation de l'Europe ?

On fait référence à Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne : c'est une caricature ! J'ai été membre du Parlement européen pendant six ans et j'ai eu l'occasion de le rencontrer : c'est quand même lui qui a empêché – et les effets continuent aujourd'hui de se faire sentir – une transparence complète et totale sur la fraude fiscale, sur l'ensemble du continent européen. L'Europe marche en quelque sorte sur la tête.

Je ne sais pas si mes questions portent sur des aspects qui sont en dehors de votre domaine de compétence ; je ne le pense pas, et c'est la raison pour laquelle je me permets de vous les poser.

M. Jean Pisani-Ferry. – Nous sommes d'accord sur le fait que le retour à la situation qui prévalait avant les accords de Schengen ne serait pas à la mesure du problème dont on parle. C'est d'ailleurs l'une des faiblesses de l'étude de RAND Europe. C'est ce que vous avez souligné, Monsieur Kaltenbach, en faisant remarquer que, pour assurer un contrôle effectif aux frontières, il faudrait plus d'équivalents temps plein que ce qui est envisagé. Disons que c'est une cote mal taillée.

M. Vincent Aussilloux. – En réalité, leur étude, comme la nôtre, part de la situation qui prévalait avant Schengen, que ce soit à court terme ou à long terme. Effectivement, les 3 000 à 5 000 ETP dont vous parlez, c'est l'ordre de grandeur de l'effectif douanier supplémentaire que nous avons « perdu » depuis 1995. Aujourd'hui, avec le retour des contrôles non systématiques, c'est effectivement la situation de référence, celle qui prévalait avant les accords de Schengen.

Certes, aux aéroports, le contrôle est quasi systématique, mais ce n'est certainement pas le cas aux points de passage routier pour les voitures particulières, les autocars et les camions. Les moyens humains et physiques qu'il faudrait déployer pour assurer un contrôle systématique sont bien entendu hors de notre portée. Ils seraient démesurés, d'autant que, même dans le cas des contrôles systématiques aux points de passage routier, les personnes voulant les éviter pourraient passer ailleurs, compte tenu de la topographie de notre territoire. Sauf à construire un mur – et encore –, le contrôle systématique des frontières ne serait donc pas possible. Ce n'est donc pas en référence à cette situation que nous nous sommes placés ; nous avons cherché à mesurer la situation qui prévalait avant la mise en œuvre des accords de Schengen en ce qui concerne les effets de court terme.

S'agissant des effets de long terme, pour répondre à une question de M. Leconte, nous avons voulu mesurer les conséquences sur le commerce indépendamment de l'appartenance à l'Union européenne et à la zone euro. En considérant les pays qui sont déjà membres de l'Union européenne et, parmi eux, ceux qui sont dans la zone euro, ainsi que les pays qui, tout en n'étant pas membres de l'Union européenne, sont dans l'espace Schengen, on parvient à isoler les effets spécifiques à Schengen. Certes, ils sont importants – 10 % de commerce supplémentaire –, parce qu'ils passent par les réseaux de personnes, mais ils passent également par les réseaux d'entreprises. Les entreprises, depuis les accords de Schengen, peuvent assez facilement localiser une de leurs filiales, un centre de production de l'autre côté de la frontière, comme si celle-ci n'existe plus. À partir du moment où les temps de passage vont être allongés simplement par des effets d'encombrement et non pas en raison d'un allongement du temps de contrôle, en particulier les jours d'affluence, l'idée germera dans l'esprit des chefs d'entreprise, des artisans et des travailleurs frontaliers qu'il est plus compliqué d'aller de l'autre côté de la frontière pour y étendre ses activités. C'est là que les effets sur le commerce sont assez importants ; c'est non pas tant le commerce longue distance

qui est affecté, mais le commerce entre villes frontalières qui, depuis Schengen, a eu tendance à s'étendre sans tenir compte des frontières nationales administratives. Elles existent encore, certes, et le commerce est nettement plus faible de part et d'autre de la frontière franco-belge, par exemple, mais cette différence tend à s'estomper.

Un retour à la situation qui prévalait avant Schengen conduirait donc à une diminution globale du commerce de l'ordre de 10 %.

M. Jean Pisani-Ferry. – Sur la situation spécifiquement française et le caractère déficitaire de notre commerce extérieur, je ne crois pas que ce soit un élément très déterminant ; ce qui est plus important, c'est le volume global du commerce, l'ouverture globale. Encore une fois, la France est un pays qui exporte et importe relativement peu non seulement par rapport à des pays de plus petite taille, mais également par rapport à l'Allemagne. Cela s'explique par le fait que nous sommes un peu moins insérés dans l'échelle des valeurs globales. C'est cela qui déterminerait essentiellement l'impact plus ou moins important sur le plan économique d'une sortie de Schengen.

La force symbolique de Schengen est par nature difficile à mesurer. J'ai le souvenir du premier jour où j'ai passé la frontière polonaise sans contrôle en atterrissant à l'aéroport de Varsovie, alors que les guérites avaient été démantelées. Je me suis alors dit que le Mur n'existant vraiment plus ! Cela a une valeur symbolique lorsque des segments – ils ne sont pas si nombreux – de la population, en particulier chez les jeunes, considèrent que traverser les frontières fait partie de leur mode de vie et de leur citoyenneté. Il faut donc faire attention à la valeur symbolique de ce type de mesures.

Au-delà, « la frontière qui protège » est une idée à très forte valeur symbolique chez nos concitoyens face à la menace actuelle, alors même que cette menace qui nous concerne, avant d'être extérieure à l'Union européenne, provient en partie de chez nous.

J'en viens à votre dernier point, Monsieur Vaugrenard, sur la capacité de l'Union européenne à répondre à une situation nouvelle. En dehors de la question spécifique de Schengen, c'est vraiment cela qui est en jeu. Les problèmes auxquels nous faisions face au moment de la création de la Communauté, ou même il y a vingt ans, n'étaient pas de même nature, et l'Union joue aujourd'hui sa légitimité dans sa capacité à répondre à une gamme de problèmes nouveaux. Une Union qui ne serait pas capable de traiter les problèmes d'aujourd'hui, seulement ceux d'hier, perdirait une part considérable de sa légitimité aux yeux de nos concitoyens, et à juste titre.

On peut appeler cela une refondation, on peut appeler cela de différentes manières. Nos concitoyens manifestent un certain agnosticisme, ce que traduisent bien les enquêtes d'opinion : certains ont *a priori* une position pro-européenne ou une position antieuropéenne, mais une grande masse de nos concitoyens considère que des problèmes relèvent plus naturellement du niveau européen parce qu'ils sont plus à la dimension de l'Union, et que d'autres problèmes relèvent plus naturellement du niveau national ou infranational – à chaque gamme de problèmes son échelle naturelle. Mais encore faut-il qu'il y ait une capacité à définir et à mettre en œuvre des réponses à la mesure de ces problèmes.

La légitimité de l'Union européenne se joue donc sous nos yeux, dans sa capacité à répondre à cette nouvelle forme d'insécurité à laquelle nous sommes confrontés.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie.

Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête va maintenant entendre M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE.

La crise migratoire qui touche l'Union européenne, et plus particulièrement certains de ses États membres, constitue l'un des phénomènes qui, avec le terrorisme, ont mis en lumière les limites, voire les dysfonctionnements de l'espace Schengen.

Quelles sont les spécificités de ces migrations ? Dans quel contexte plus général se situent-elles ? Les routes de transit observables aujourd'hui présentent-elles des particularités et ont-elles récemment évolué ? Quelle appréciation portez-vous sur les politiques migratoires aujourd'hui menées en Europe et quelles en sont les conséquences sur la mise en œuvre des accords de Schengen ? Telles sont quelques-unes des interrogations qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je précise à l'intention de nos collègues que M. Dumont est dispensé de l'obligation de prêter serment, en tant que fonctionnaire d'une organisation internationale.

M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE. – Je m'efforcerai de parler comme si j'étais sous serment !

Le champ de votre questionnaire est très vaste. Puisque vous venez d'aborder la question des conséquences économiques du démantèlement des accords de Schengen, je n'y reviendrai pas ; je précise simplement que l'OCDE n'a pas procédé à des calculs particuliers sur ce point.

En revanche, je suis en mesure de vous donner un certain nombre d'éléments de cadrage concernant la crise migratoire et l'évolution des migrations internationales, d'une manière plus générale.

En 2015, selon les dernières statistiques disponibles pour l'ensemble des pays de l'OCDE, près de 4,8 millions de personnes se sont installées de manière permanente dans un pays de l'OCDE, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à 2014. On revient ainsi au niveau observé avant la crise de 2007-2008, qui avait provoqué un recul des migrations internationales. Ce mouvement est imputable, pour près des deux tiers, à ce qui se passe en Europe, et notamment aux migrations intraeuropéennes.

Quand on observe l'Europe dans son ensemble, près d'un million de ressortissants de pays tiers sont venus s'y installer de manière permanente en 2015. On relève le même

chiffre aux États-Unis. Un autre million de personnes se sont déplacées de manière permanente, c'est-à-dire pour plus d'un an, d'un pays européen à un autre au cours de l'année 2015. Au sens des migrations internationales, telles que l'OCDE les mesure, près de deux millions de personnes ont donc migré vers un pays de l'Union européenne en 2015.

Ces migrations permanentes vers l'OCDE sont donc le fait, pour un tiers, de l'application des règles de libre circulation – essentiellement des mouvements intraeuropéens, mais aussi quelques mouvements entre d'autres pays de l'OCDE qui ont créé une zone de libre circulation, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un autre tiers de migrants se déplacent au titre du regroupement familial, ce chiffre excluant les familles accompagnant des travailleurs – il serait porté à 40 % si on les incluait. Enfin, en 2015, les travailleurs représentaient 15 % de ces migrations et les réfugiés – personnes se déplaçant pour des raisons humanitaires dans le langage de l'OCDE, cette définition étant un peu plus large – un peu moins de 10 %, ce chiffre étant amené à augmenter en 2016 et en 2017, au fur et à mesure du traitement des demandes d'asile.

Un fait marquant est à noter : la dynamique de l'immigration vers l'Allemagne. En 2014, avant la crise des réfugiés, l'Allemagne avait déjà accueilli 575 000 personnes. Sept ans auparavant, l'Allemagne et la France étaient à peu près au même niveau, la première accueillant 233 000 nouveaux arrivants, contre 206 000 pour la France. L'immigration vers l'Allemagne, hors réfugiés, a donc plus que doublé pendant cette période, alors qu'elle est passée de 206 000 à 260 000 pour la France.

Ce dernier chiffre diffère de celui du ministère de l'intérieur, qui ne compte que les premiers titres délivrés ; l'OCDE prend en compte l'ensemble des titres à vocation permanente et y ajoute les ressortissants européens installés depuis plus d'un an. Il se décompose comme suit : 88 000 ressortissants européens installés depuis plus d'un an, environ 100 000 personnes arrivant à titre familial – regroupement familial, mais aussi rapprochement de conjoints de Français –, le reste concernant des changements de statut qui ne sont pas identifiés dans les statistiques du ministère de l'intérieur – par exemple, des étudiants qui obtiennent un statut permanent. Selon nous, on compte donc 259 000 personnes ayant obtenu le droit de s'installer en 2014, même si certaines d'entre elles sont entrées en France auparavant.

La différence de dynamique entre l'Allemagne et la France est donc patente. Dans le cas de l'Allemagne, cette dynamique est très largement portée par l'augmentation des migrations intraeuropéennes, en provenance d'Europe centrale, foyer traditionnel d'immigration vers l'Allemagne, mais aussi, plus récemment, de Roumanie et de Bulgarie – 113 000 personnes en 2010 et 295 000 en 2015 – et d'Europe du Sud, qui contribue pour près de la moitié à cette augmentation.

Dans le même temps, on observe également une dynamique très forte au Royaume-Uni, en dépit des objectifs politiques affichés de réduction de l'immigration. Là aussi, on observe une forte augmentation du nombre de personnes originaires de Roumanie – elles sont passées de moins de 16 000 en 2012 à 170 000 en 2015, dépassant le niveau de l'immigration en provenance de Pologne (111 000) –, sans comparaison avec ce qu'a pu connaître la France. L'immigration en provenance d'Europe du Sud a aussi augmenté, mais dans des proportions moindres, puisqu'elle est passée de 50 000 en 2009/10 à plus de 150 000 en 2015. Je précise que les chiffres que je viens de citer concernant les migrations intraeuropéennes vers l'Allemagne et le Royaume-Uni peuvent inclure des migrants de court terme.

La dynamique de ces migrations intra-européennes est donc très forte. Ces mouvements sont liés à la crise économique en Italie, en Grèce et en Espagne, mais aussi à la dernière vague d'élargissement de l'Union européenne. Par ailleurs, les flux traditionnels persistent, notamment en provenance d'Europe centrale et orientale vers l'Allemagne.

Le panorama général est donc assez disparate, l'Allemagne jouant malgré tout un rôle moteur. Rapportés à la population de chaque pays, ces flux sont très variables : en moyenne, les nouveaux immigrants permanents, intra-européens et originaires de pays tiers, représentent 0,7 % de la population européenne ; pour l'Allemagne, le taux est exactement le même ; pour la France, il est de 0,4 %. Pour d'autres pays, comme le Luxembourg ou la Suisse, ce taux peut être largement supérieur – plus de 103 000 Européens sont venus s'installer de manière permanente en Suisse en 2014, contre environ 88 000 en France.

Il faut ajouter à ces chiffres ceux qui concernent les flux temporaires, que l'on mesure beaucoup moins bien – j'exclus les mouvements liés au tourisme et aux voyages d'agrément de très courte durée. En ce qui concerne les migrations temporaires de travail, on observe une augmentation au sein de l'OCDE dans toutes les catégories, de 2013 à 2014 : plus 25 % pour les saisonniers, plus 15 % pour les mobilités intra firme, plus 15 % pour les stagiaires et environ 10 % pour les travailleurs détachés.

Les dernières statistiques disponibles pour les travailleurs détachés, établies en fonction des certificats PDA1, remontent à l'année 2014 : elles font état de près de 2 millions de détachements concernant 1,15 million de personnes, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs détachements dans l'année. La France accueille près de 190 000 travailleurs détachés en 2014, mais elle envoie aussi environ 120 000 travailleurs détachés dans les pays voisins : le solde est donc de l'ordre de 70 000 détachements. Les détachements déclarés sont de 103 jours en moyenne en 2014 et ils représentent des pourcentages très variables de la force de travail des pays concernés : près de 10 % pour le Luxembourg, 3,6 % pour la Belgique, 2,5 % pour l'Autriche et encore moins pour la France. On observe également de très grandes disparités entre les pays européens concernant le détachement, qui fait partie intégrante des questions liées à la mobilité au sein de l'Union européenne.

Jusqu'à présent, je ne vous ai pas parlé de la crise des réfugiés, à l'origine d'une dynamique migratoire qui vient s'ajouter à celle que j'ai mentionnée précédemment. En 2015, on a enregistré l'arrivée d'un million de personnes sur les côtes de l'Union européenne ; la même année, on a enregistré 1,3 million de demandes d'asile dans l'Union européenne – 1,6 million de demandes dans l'ensemble des pays de l'OCDE –, soit le double de l'année précédente, qui correspondait au pic connu pendant la crise yougoslave.

Il faut manier avec précaution les statistiques relatives aux demandes d'asile, car elles ne prennent en compte que les demandes déposées en bonne et due forme, la procédure variant selon les pays. En Allemagne, elle comporte deux étapes, un préenregistrement et un enregistrement définitif ; en 2015, on avait compté plus d'un million de demandes préenregistrées, chiffre révisé à 900 000, mais les enregistrements définitifs s'élevaient à 450 000. Donc, 450 000 demandes n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement définitif en 2015 et ce chiffre sera répercuté sur 2016.

En 2015, on a enregistré 1,3 million de demandes d'asile dans l'Union européenne ; ce chiffre sera légèrement supérieur en 2016. Cette augmentation ne reflète donc pas la persistance des flux – ils sont restés importants pendant le premier trimestre 2016, mais

l'afflux de la Turquie vers la Grèce s'est tari, même s'il n'a pas complètement cessé, puisque l'on enregistre encore 3 000 arrivées par mois sur les côtes grecques. En 2016, le nombre des arrivées sur les côtes européennes s'est élevé à 360 000, trois fois moins qu'en 2015. Compte tenu des délais de traitement des demandes d'asile, leur nombre restera extrêmement élevé en 2016.

On observe une très grande disparité dans la situation des pays. En 2015, la Suède a accueilli l'équivalent de 1,6 % de sa population, la France 0,15 %, soit environ 80 000 demandes d'asile. En ce qui concerne la France, les chiffres de 2016 devraient s'établir autour de 90 000 demandes d'asile ; l'augmentation a été de 20 % en 2015, elle sera de 10 % ou de 15 % en 2016. Quoi qu'il en soit, elle reste beaucoup plus faible que dans d'autres pays, même si certains n'ont pas vu augmenter le nombre de leurs demandes d'asile.

On relève également une grande disparité des pays d'origine, qui évolue cependant en fonction des routes migratoires et des réseaux de passeurs. Une personne passant par la Turquie et la Grèce et remontant par l'Autriche et l'Allemagne a de fortes chances de s'arrêter dans ces deux derniers pays ; une personne arrivant de Libye en passant par l'Italie poursuivra sa route vers la France et vers d'autres pays.

Selon les données les plus récentes, on a enregistré 173 000 arrivées en Grèce en 2016 – soit six fois moins qu'en 2015 –, dont 47 % de Syriens, 24 % d'Afghans, 15 % d'Irakiens, le reste étant composé de Pakistanais et d'Iraniens. À titre de comparaison, les arrivées enregistrées en Italie se sont réparties comme suit : 21 % pour le Nigeria, 12 % pour l'Érythrée, 7 % pour la Guinée, 7 % pour la Côte d'Ivoire, 7 % pour la Gambie, le reste se répartissant entre le Sénégal, le Mali, le Soudan, le Bangladesh, la Somalie, quasiment pas de Syriens.

On observe donc deux dynamiques migratoires très différentes, qui ne relèvent pas des mêmes causes...

M. André Gattolin. – Quel est le nombre d'arrivées enregistrées en Italie en 2016 ?

M. Jean-Christophe Dumont. – Selon le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies, près de 180 000, contre 150 000 en 2015, soit une légère augmentation – on a observé un tassement en décembre 2016, mais il suivait un pic en octobre et novembre.

Il faut par ailleurs remarquer une augmentation importante du nombre de mineurs non accompagnés, qui représentent désormais près de 15 % des arrivées en Italie. Sur l'ensemble de l'année 2015, on avait enregistré 82 000 demandes d'asile émanant de mineurs non accompagnés, dont plus de 37 000 en Suède uniquement. Ce chiffre est probablement sous-estimé, parce que tous les mineurs non accompagnés ne sont pas enregistrés de la même façon en Allemagne. Cette année, le chiffre sera plus faible, mais une tendance durable semble se dessiner, notamment sur la route migratoire de la Méditerranée centrale. Cette situation pose de nombreux défis aux pays qui doivent y faire face.

Vous m'aviez posé la question des politiques migratoires européennes : elle peut être abordée sous divers angles. Je me limiterai à l'immigration légale, en écartant l'asile, qui ne relève peut-être pas du champ de votre commission d'enquête.

On observe une convergence des politiques nationales qui tient à deux faits. D'une part, un certain nombre de directives européennes encadrent les droits nationaux et ont créé, de façon tout à fait parcellaire, des standards minimaux communs. D'autre part, en ce qui concerne les migrations de travailleurs qualifiés, une compétition existe entre les différents pays de l'OCDE, notamment européens, pour attirer les talents. D'une façon générale, un modèle hybride prévaut en Europe : une offre d'emploi est exigée, ainsi que la réunion d'un certain nombre de conditions, en termes de rémunération minimale, de niveau de qualification, etc. Il s'agit donc d'un modèle fondé sur la demande et sur l'offre. Les politiques européennes convergent vers celles que l'on observe dans les pays d'installation, qui sont beaucoup plus attractives.

L'OCDE a publié une étude en juin 2016, intitulée *Recruiting Immigrant Workers – Europe*, qui comporte une série d'études de cas – celle qui concerne la France devrait paraître très prochainement. Nous y montrons que l'Europe « boxe en dessous de sa catégorie » dans la compétition pour les talents. L'immigration de travail en provenance de pays tiers représente une part extrêmement faible de l'ensemble de la population européenne. Si l'Europe accueille environ 50 % des travailleurs migrants peu éduqués installés dans l'ensemble des pays de l'OCDE, elle n'accueille qu'environ 32 % des travailleurs migrants hautement qualifiés. Si l'on examine les intentions d'immigration, on observe à peu près les mêmes proportions – 42 % de peu qualifiés contre 37 % de qualifiés. L'Europe attire principalement des personnes originaires de territoires voisins et a beaucoup de difficultés à recruter en Asie, principal continent d'origine des migrants vers l'Amérique du Nord.

On relève donc de nombreuses difficultés pour l'Europe à tirer son épingle du jeu dans la compétition pour les talents et cet ouvrage formule un certain nombre de propositions pour redresser la barre, concernant notamment la réforme en cours de la carte bleue européenne – elles ont alimenté en partie la réflexion de la Commission européenne –, mais également bien au-delà puisque la question de l'attractivité ne se résume pas à la réforme de titres de séjour.

Pour conclure, je voudrais insister sur quelques défis.

Tout d'abord, les travaux de l'OCDE montrent bien que le problème ne se pose pas tant en termes de démographie – une demande de force de travail qui viendrait compenser une population active en déclin – que d'ajustement de la demande à l'offre. Dans un contexte où l'on enregistre de nombreuses sorties du monde du travail, la demande évolue très rapidement, notamment en raison des nouvelles technologies. Face à cette évolution de la demande de travail, l'immigration peut jouer un rôle d'ajustement, mais ce dernier n'est pas automatique. C'est donc l'un des premiers enjeux auxquels doivent répondre les politiques migratoires.

Ensuite, au niveau global, on assiste à une augmentation très rapide du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dans le monde – il y a quelques années encore, l'Inde et la Chine formaient environ 17 % des diplômés de l'enseignement supérieur, elles en formeront près de 30 % en 2020. Par ailleurs, la classe moyenne se développe dans les pays émergents (la Chine et l'Inde comptaient en 2000 moins de 5% de la classe moyenne mondiale et pourraient représenter environ 50% d'ici à 2030), avec une forte demande de mobilité, soit pour des études, soit pour du tourisme. Ces évolutions constituent un véritable changement de paradigme, notamment dans le cadre des négociations commerciales, où les questions migratoires étaient souvent marginales. La facilitation des visas fera à l'avenir partie intégrante des demandes exprimées par les pays émergents dans le cadre de ces

négociations – c'est déjà le cas, également, entre pays de l'OCDE, comme on l'a vu récemment avec les États-Unis et le Canada. Cette problématique est donc appelée à peser davantage à l'avenir.

Enfin, les migrations en provenance du continent africain, en particulier d'Afrique subsaharienne, restent modestes : elles concernent environ 300 000 personnes par an. Le taux d'émigration des personnes nées en Afrique est faible : 1,7 % des personnes nées en Afrique vivent dans un pays de l'OCDE. En revanche, les intentions d'émigration sont très élevées parmi les jeunes, et augmentent. La population du continent africain va doubler d'ici à 2050, passant de 1 milliard à 2 milliards d'habitants, c'est un fait connu. Ce qui l'est moins, c'est qu'avec près de 400 millions de jeunes de 15 ans à 24 ans en 2050, près de 30 % des jeunes dans le monde seront Africains. Les politiques migratoires, notamment la politique de facilitation des visas, joueront donc un rôle clé dans les années à venir, en termes d'attractivité, de sécurité et d'équité vis-à-vis des différents pays d'origine.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je souhaite revenir sur votre dernière observation concernant les pays d'Afrique subsaharienne. L'OCDE s'est-elle penchée sur la question des accords de réadmission, leur nombre et leur efficacité, dans le cadre de la gestion des politiques migratoires ? La France a signé une quarantaine d'accords de réadmission, je ne suis pas au courant de la situation des autres pays européens. Cette thématique fait-elle partie des approches que vous étudiez en matière de codéveloppement ?

Ma deuxième question porte sur le niveau de qualification de l'immigration de travail. La France n'attire pas les gens qualifiés, d'après ce que vous dites. Est-ce lié à la politique des visas ? J'avais en tête que, au sein de l'immigration légale dans les pays de l'OCDE, l'immigration économique représentait de 7 % à 9 % des arrivées,...

M. Jean-Christophe Dumont. – Plutôt 14 %.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – ... alors que le poids de l'immigration familiale est deux fois supérieur.

M. Jean-Christophe Dumont. – Nous n'avons pas mené d'étude spécifique sur les accords de réadmission. En revanche, nous avons étudié, il y a quelques années, l'efficacité des programmes de retour volontaire assisté – notamment des incitations financières au retour dans le pays d'origine. De nombreux modèles ont été testés, mais il faut admettre que l'efficacité de ces dispositifs a été très limitée, car ils se réduisaient le plus souvent à des effets d'aubaine.

Pour citer quelques cas extrêmes, les Pays-Bas ont offert 10 000 euros aux Afghans s'ils acceptaient de retourner dans leur pays. L'Espagne, quant à elle, au début de la crise de 2008, a proposé aux travailleurs étrangers titulaires d'un permis de travail permanent et ayant perdu leur emploi de toucher d'un seul coup la totalité de leurs indemnités de chômage, s'ils renonçaient à leur titre de séjour et retournaient dans leur pays d'origine.

Les taux d'utilisation de ces dispositifs ont été très faibles, même quand les incitations financières étaient assez fortes. La raison en est simple : bien d'autres aspects entrent en ligne de compte. Ainsi, les personnes qui ont obtenu un titre de séjour permanent se sont installées, elles ont tissé des liens, leurs enfants sont scolarisés dans un système qui leur ouvre des perspectives bien meilleures, certaines ont acquis un bien immobilier et la vente de ce bien représente un coût financier largement supérieur à la prime.

En ce qui concerne les accords de réadmission, c'est-à-dire les retours non volontaires, les choses sont plus difficiles à évaluer. En effet, même s'il n'y a pas d'accord, il y a toujours des retours. Tout dépend en fait de la volonté de coopération du pays d'origine, avec ou sans accord. La signature de l'accord peut être un signe de bonne volonté, mais la valeur ajoutée de l'accord est difficile à évaluer stricto sensu. Nous procémons à une évaluation des accords de gestion concertée dans notre étude sur la France en cours de réalisation, mais je ne peux pas vous en dire plus avant sa publication. Nous essayons d'évaluer si les volets de ces accords relatifs à l'immigration légale sont utilisés et de déterminer lesquels fonctionnent vraiment.

Vous m'avez également demandé pourquoi la France attirait peu de main-d'œuvre qualifiée. Environ 30 000 personnes obtiennent un titre de travail chaque année, parmi lesquelles de nombreux étudiants ayant changé de statut. Selon les indicateurs dont nous disposons, la France réussit assez bien à attirer les étudiants étrangers et à les conserver ensuite. Reste à savoir, ensuite, s'ils se dirigent vers les filières qui ont des besoins de recrutement et comment ils réussissent dans le long terme sur le marché du travail.

Pour les autres migrants, la situation paraît beaucoup plus difficile. Des raisons structurelles l'expliquent, assez peu liées à la politique migratoire, car le cadre français est finalement très ouvert – absence de contingent numérique, nécessité de respecter les conditions d'embauche régulières, sans qu'aucun niveau minimal ne soit exigé, tant du point de vue du salaire que de la qualification. Force est de constater que, malgré ce cadre assez peu contraignant, très peu d'autorisations de travail sont délivrées. Est-ce dû à la faiblesse de la demande ? La France a-t-elle formé suffisamment de monde dans les secteurs où elle éprouve des besoins ? Au contraire, existe-t-il des obstacles, notamment dans la façon dont la politique est mise en œuvre ? C'est plutôt vers cette dernière hypothèse que nous penchons.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous avez eu raison d'insister sur l'importance croissante des classes moyennes dans les pays émergents, car cette donnée est souvent oubliée en France. Or cet *a priori* pèse de plus en plus sur l'image de notre pays et de l'Union européenne, de manière plus générale, car nous ne menons pas une politique qui permette de conserver les liens avec ces pays tout en les aidant à se développer, en essayant au contraire de nous protéger contre toutes les migrations. J'estime que, dans ce cas précis, il s'agit non pas de migrations, mais de mobilité.

Au début de votre exposé, vous avez parlé des migrations intraeuropéennes, mais ne vaudrait-il pas mieux parler de mobilité, surtout au sein de l'espace Schengen, un espace sans frontières ? Parlerait-on de migration entre la Pennsylvanie et le Texas ? Ce qui se passe aujourd'hui dans l'espace Schengen diffère-t-il vraiment de ce que l'on peut observer dans de grands espaces comme le Canada ou les États-Unis ?

Les migrations sud-nord – elles sont en fait l'objet de cette commission d'enquête –, ne représentent finalement qu'une petite part des migrations mondiales. Pouvez-vous nous en dire plus, notamment sur la part de l'immigration sud-sud ?

M. Jacques Legendre. – Ce que vous nous avez dit concernant la Roumanie m'a un peu étonné. Je n'imaginais pas de tels déplacements de population en provenance de ce pays. Je croyais que sa démographie était relativement faible...

M. André Gattolin. – Déclinante, même !

M. Jacques Legendre. – Les Roumains dont vous parlez ne représentent-ils pas plutôt une partie de la population roumaine que l'on appelle les Roms ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Premièrement, vous avez évoqué l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés. La fiabilité des statistiques mérite sans doute d'être améliorée. À quel moment ces mineurs sont-ils recensés ? À leur entrée sur le territoire ou au moment où l'on a déterminé qu'ils sont véritablement mineurs ? En effet, ils doivent réunir deux conditions : être mineurs, sous réserve que l'on dispose des moyens nécessaires pour déterminer l'âge, et être non accompagnés. Selon mon expérience d'ancien président de conseil général, beaucoup de jeunes considérés comme non accompagnés arrivent dans un département alors que des membres de leur famille y vivent déjà. Lorsqu'ils sont dirigés vers un autre département, puisque des dispositions permettent désormais de les répartir harmonieusement sur l'ensemble du territoire, ils le refusent absolument, puisqu'ils ont déjà des attaches locales. Il serait donc important de connaître les sources des statistiques que vous avez mentionnées.

Deuxièmement, vous nous dites que la France n'est pas attractive pour les travailleurs qualifiés. Faut-il vraiment qu'elle le soit ? Ne s'agit-il pas d'un pillage de la matière grise des pays d'origine ? Ceux-ci ont pourtant bien besoin de conserver leurs intelligences pour espérer se développer – ce serait même dans l'intérêt des pays déjà industrialisés.

Troisièmement, lorsque les autorisations de rester sur le territoire ne sont pas accordées, vous avez signalé la difficulté d'évaluer l'efficacité de la politique de reconduite à la frontière. En effet, un certain nombre de migrants ont eu le temps de nouer des attaches, parce que les décisions administratives sont extrêmement longues. Dans la plupart des cas, ils se sont parfaitement intégrés et lorsqu'ils doivent être reconduits dans leur pays, la population locale manifeste pour qu'ils restent. Le raccourcissement du délai de traitement des demandes a-t-il un impact mesurable sur le nombre de retours vers les pays d'origine ?

M. Jean-Christophe Dumont. – M. Leconte m'a demandé en quoi les migrations internes à l'espace Schengen étaient différentes de celles provenant de pays tiers. La différence est en effet importante. Nous avons réalisé une étude sur les migrations intra-européennes – le champ est plus vaste que l'espace Schengen, mais il s'agit toujours d'un espace de libre circulation – qui a montré que, à la suite de la crise de 2008, environ un quart du choc asymétrique subi par les pays européens en termes de chômage a été absorbé grâce à la mobilité. C'est-à-dire que les flux vers les pays les plus touchés, comme l'Espagne, ont diminué, alors que les flux vers les pays les moins touchés ont augmenté. Sans la libre circulation, le taux de chômage au sein de l'Union européenne aurait été supérieur d'un quart. Dans ces années de crise, la mobilité intra-européenne a diminué de 40 %.

M. Jean-Yves Leconte. – La situation au sein de l'espace Schengen est-elle proche de celle qui prévaut aux États-Unis ?

M. Jean-Christophe Dumont. – Tant que nous avons affaire à des États-nations, je pense que l'on peut parler de migrations plutôt que de mobilité, même si la Commission européenne sépare bien les migrations intra-européennes, traitées par la direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, des migrations extracommunautaires, traitées par la direction générale Migration et affaires intérieures. Par ailleurs, on trouve en Europe des obstacles que l'on ne trouve pas sur le continent américain, liés notamment à la langue. Même si les obstacles administratifs sont assez réduits, demeurent des obstacles linguistiques et

culturels qui n'existent pas lorsque l'on migre de la Floride à la Californie. Cela dit, nous avions comparé les effets de la mobilité après la crise de 2008 aux États-Unis et en Europe. Nous avions observé que la mobilité avait davantage contribué à absorber les chocs en Europe qu'aux États-Unis, ce qui nous avait surpris.

En ce qui concerne les migrations sud-sud, on estime que, sur 240 millions de migrants dans le monde, environ 120 millions entrent dans des pays de l'OCDE – dont un certain nombre en provenance d'un autre pays de l'OCDE –, ce qui signifie que les 120 millions restant se dirigent vers d'autres pays. Les migrations sud-sud sont donc très importantes.

Les migrations intrarégionales constituent la partie la plus dynamique des mouvements migratoires. Elles sont très développées en Europe, mais aussi en Amérique latine – entre 2009 et 2014, elles ont augmenté de 50 % –, en Asie, avec le développement de l'ASEAN et de zones de libre-échange un peu embryonnaires, et en Afrique – on décompte 15 millions de migrants entre pays africains, contre seulement 5 millions de migrants d'Afrique vers les pays de l'OCDE. Il ne faut pas oublier cette dimension intrarégionale, qui représente un enjeu majeur pour l'avenir de l'Afrique : l'existence de pôles économiques stables et dynamiques permettra seule d'absorber une partie des jeunes qui vont entrer sur le marché du travail. Lorsque j'ai été auditionné par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, j'avais expliqué qu'un Nigeria stable et prospère, compte tenu de la taille de ce pays, était essentiel pour stabiliser les flux migratoires au niveau régional. Si quelques moteurs économiques se développent en Afrique, ils joueront un rôle attractif ; dans le cas inverse, la pression migratoire vers l'Europe continuera d'augmenter, en particulier celles des jeunes qui cherchent un avenir meilleur.

M. Tourenne m'a interrogé sur les statistiques que j'ai mentionnées concernant les mineurs non accompagnés. Elles proviennent d'Eurostat et sont établies au moment de l'enregistrement de la demande d'asile. En revanche, j'ignore si les règles d'enregistrement sont harmonisées au niveau européen et si le recensement se fait une fois que l'âge a pu être déterminé de manière définitive ou au moment de l'enregistrement de la demande d'asile.

M. Jean-Louis Tourenne. – Ce qui est étonnant, c'est qu'il n'y ait pas de demande d'asile pour les mineurs. Ils sont accueillis de plein droit et ne sont pas expulsables...

M. Jean-Christophe Dumont. – Mais ils font l'objet de statistiques. Comme je vous le disais, en Allemagne, leur nombre est relativement sous-évalué.

Par ailleurs, vous avez mis en relation la question de l'attractivité de la France avec celle de la « fuite des cerveaux ». J'observe simplement que l'immigration qualifiée ne provient pas nécessairement des pays les moins avancés mais également et principalement de pays émergents et de pays de l'OCDE. On observe d'ailleurs une faible capacité de la France à attirer des ingénieurs allemands, indiens ou coréens. Pour être tout à fait exact, je n'ai pas dit que la France n'était pas attractive, mais qu'elle accueillait peu de migration de travail, et encore moins de travail qualifié, en dehors des étudiants passés par son système de formation. Il faudrait une approche plus détaillée pour conclure à un déficit d'attractivité.

Il faut prendre en compte le facteur linguistique, même si la France, grâce à la francophonie, dispose d'un bassin de recrutement important, ce qui n'est pas le cas d'autres pays comme la Suède ou la Finlande, dont la langue n'est pas parlée en dehors des frontières

nationales. Pour ces pays, la question de l'attractivité se pose dans des termes totalement différents.

Prenons le cas de la Suède. Ce pays a la politique d'immigration de travail la plus ouverte au sein de l'OCDE, et peut-être même dans le monde. Pour venir en Suède, il suffit d'avoir une offre d'emploi ; il n'y a pas de test du marché du travail ni de minimum en termes de rémunération ou de niveau de formation, pas de contingent numérique. On peut obtenir la nationalité après trois ans de séjour, venir avec son conjoint qui peut travailler immédiatement. En 2004, la Suède a ouvert son marché du travail aux ressortissants européens, en même temps que le Royaume-Uni et l'Irlande, sans période de transition. La décision a suscité d'intenses débats préalables sur les risques encourus. Or, on n'a pas observé d'arrivées de travailleurs étrangers, alors que l'on en a recensées en Norvège – elle fait partie de l'Espace économique européen – et au Royaume-Uni. Le gouvernement a alors complètement changé d'approche et s'est demandé comment être attractif : toutes les barrières ont donc été levées, cette mesure faisant l'objet d'un consensus politique et syndical. Cette ouverture a eu lieu en pleine crise économique, à la fin de 2008, mais n'a été suivie que d'une très faible augmentation du nombre des migrants de travail. Je dois préciser que, dans ce cadre très ouvert, une seule condition demeure : le travailleur étranger doit être rémunéré exactement comme un salarié suédois. La présence des syndicats dans les entreprises fait que cette condition est vérifiée. De ce fait, le recrutement à l'étranger est nécessairement plus coûteux. Il faut ajouter que la Suède n'est pas le premier pays qui se présente à l'esprit d'un Chinois ou d'un Indien qualifié désirant s'expatrier : il pense davantage aux États-Unis, à l'Allemagne ou au Royaume-Uni. Ensuite, l'apprentissage du suédois représente un investissement relativement important.

J'ai développé un peu longuement l'exemple suédois pour vous montrer que la question de l'attractivité est beaucoup plus complexe que l'on ne le croit. Elle ne se résume pas à l'ouverture du marché du travail ni à la distribution de titres de séjour. Cette réflexion explique en partie l'échec de la carte bleue européenne : elle a ouvert un canal d'immigration vers l'Europe, mais il n'a pratiquement pas été utilisé, à l'exception du cas de l'Allemagne. Cela dit, la question de la « fuite des cerveaux » pose de vrais problèmes à certains pays, je pense en particulier aux métiers de la santé, qui méritent une approche différente.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie de vos réponses.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE
PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET
LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017**

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 17 heures

Audition de M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe, membre de la section du travail et de l'emploi au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (Medef)

M. Henri Cabanel, président. – Tout d'abord, je vous présente mes meilleurs vœux pour l'année 2017. Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information, qui auront lieu désormais à un rythme plus régulier. Notre objectif est de remettre notre rapport d'ici à la mi-mai 2017.

Nous accueillons aujourd'hui M. Jean-François Pilliard. Ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), ancien vice-président du Medef, où il était chargé du pôle social, M. Pilliard est, depuis 2015, membre du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Il est également professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe. Il est surtout l'un des spécialistes incontestés du dialogue social dans notre pays, un thème auquel il a consacré bien des enseignements et des publications. Il est ainsi particulièrement à même de nous éclairer sur la façon dont la démocratie paritaire peut, en France, enrichir la démocratie représentative pour mener à bien des réformes difficiles ou des projets structurels contestés.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site Internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

M. Jean-François Pilliard, ancien délégué général de l'UIMM et vice-président du Medef, président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP et membre du Conseil économique, social et environnemental. – Ayant mis un terme à tous mes mandats professionnels il y a déjà un an, je suis un « semi-retraité », mais je continue à m'engager sur les sujets qui me passionnent, l'entreprise et le dialogue social. J'interviens sur ces questions au Cese, où je siège comme personnalité qualifiée. Je viens, par ailleurs, de créer une chaire qui est la première traduction d'une recommandation du « rapport Combrexelle » sur le dialogue social. J'exerce enfin des activités de conseil auprès d'entreprises. Mes propos n'engagent que moi, puisque je ne représente plus aucune organisation. Je parle à la lumière d'une expérience de trente-cinq ans en entreprise, puis de huit ans dans les organismes professionnels, UIMM, Medef, ou

Comité européen de dialogue social de la métallurgie. Je me considère comme un généraliste d'entreprise, pas comme un « expert ».

Il est bon de préciser les termes « paritarisme », « dialogue social », de mieux définir leur contenu, car ils font l'objet de propos réducteurs. Le paritarisme de décision renvoie à la question : qui fait quoi dans l'établissement de la norme sociale ? Le paritarisme de gestion intervient une fois la norme fixée – l'enjeu essentiel étant alors d'analyser ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et de proposer des pistes d'amélioration. Chacun a tendance à défendre l'organisation à laquelle il appartient, alors que celle-ci n'a de raison d'être que si elle apporte aux usagers, à la Nation, des résultats.

Le paritarisme de décision a été largement abordé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui visait à définir qui fait quoi dans la définition de la norme, et quel rôle joue chaque catégorie d'acteurs. Dans le champ du temps de travail, elle a ainsi clarifié les choses par rapport au passé : la norme s'élabore au plus près du terrain, la branche intervient pour apporter des réponses aux petites et moyennes entreprises (PME) et la loi fixe un socle de droits essentiels pour les salariés. D'autres champs pourraient être pareillement abordés. Un groupe de travail sur la refondation du code du travail a été annoncée, mais aucune décision effective n'a été prise à ma connaissance.

Jusqu'à cette loi, faute de choisir qui faisait quoi, les robinets coulaient à tous les étages, si vous m'autorisez cette métaphore ! Accords d'entreprise, accords de branche, accords interprofessionnels, lois, règlements, directives européennes, sans oublier la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation : du point de vue des entreprises – les chefs d'entreprise, mais aussi les salariés et leurs représentants –, tout cela était synonyme de complexité, d'instabilité et d'insécurité.

Lorsque l'on est attaché au dialogue social, on souhaite que se dégagent des voies d'amélioration. Nous avons un modèle social de qualité, en apparence ; mais il est d'une telle complexité qu'un professionnel lui-même n'y comprend rien, sauf s'il est secondé par une armée de juristes. C'est le modèle « Canada Dry », qui donne l'illusion d'un contenu très dense... si dense et si complexe qu'il en devient impossible à appliquer. Sur l'hygiène et la sécurité, je défie quiconque de dire ce qu'est le contenu de la législation.

Je voudrais à cet égard signaler trois enjeux. L'enjeu économique, d'abord : quelles sont les performances de la France, par rapport à celles de pays comparables ? Deuxième enjeu : les décisions et les droits sont-ils appliqués ? Enfin, l'emploi. Un environnement complexe et instable contribue au fort taux de chômage, à la dégradation de la qualité de l'emploi, et à des formes de contrat de travail pénalisantes pour l'ensemble des parties.

Le paritarisme de gestion fonctionne plus ou moins bien selon les domaines. J'en citerai trois. La gestion de l'assurance-chômage est-elle satisfaisante ? Le système incite-t-il ou non au retour à l'emploi ? Quelle est sa pérennité après tous les déficits cumulés depuis 2008 ? J'ai été responsable, côté patronat, de la dernière négociation et j'ai présidé l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic). Quand j'entends certains réclamer que l'État reprenne la main, je ne peux m'empêcher de penser que celui-ci n'a pas montré un haut degré de performance dans la gestion de budget ! Évitons les slogans, et ne croyons pas qu'en passant le mistigri, tout va s'arranger. Le point essentiel, c'est que l'assurance-chômage a été créée à une époque de croissance économique élevée et

que personne, alors, n'avait prévu la possibilité d'une croissance si faible, si durablement. C'est pourquoi, quand bien même l'État – ou les assureurs, autre possibilité clamée – reprenait la main, les choses n'iraient sans doute pas mieux.

La vraie question est : comment recréer un système adapté aux réalités nouvelles ? Ce que l'on appelait « crise » se révèle être plutôt une transformation permanente. Dans l'avenir, les taux de croissance resteront plus faibles qu'avant 2008. Et la structure de l'emploi change considérablement. Les nouveaux modèles économiques nous obligent à revoir l'assurance-chômage.

Les retraites complémentaires Agirc-Arrco font également l'objet d'une gestion paritaire. Celle-ci fonctionne plutôt bien, même si, sur le plan économique et financier comme sur le plan du service rendu, il y a des marges de progression. J'ai négocié et supervisé des négociations, j'identifie deux voies à suivre. D'abord, clarifier et simplifier le régime de gouvernance de la prévoyance et des retraites complémentaires, car les fusions intervenues entre systèmes différents ont débouché sur des gouvernances à plusieurs étages, exigeant de mobiliser de nombreux mandataires, qui n'ont pas toujours le professionnalisme nécessaire. Ensuite, améliorer les performances de gestion financière : j'avais proposé, lors d'une négociation, une réduction des frais de gestion de 10 % par an, qui correspond à un fonctionnement normal et qui fut acceptée après des débats très difficiles. Par ailleurs, les groupes de protection sociale ont un statut particulier et gèrent à la fois les retraites complémentaires et la prévoyance. Qui est responsable de quoi, en matière de retraite complémentaire et de prévoyance ? Je suis attaché à l'économie de marché, mais la santé n'est pas un produit comme un autre ; elle doit faire l'objet d'une régulation, et d'une gestion appropriée. Est-il sain de gérer à la fois la retraite complémentaire et la prévoyance ?

Troisième domaine où s'exerce la gestion paritaire : la formation professionnelle. Les intervenants y sont nombreux : entreprises, partenaires sociaux, branche, organismes interprofessionnels, État, régions. Faute d'une vraie réforme à la hauteur des enjeux, la situation entre 2009 et 2013 s'est peu améliorée. Tous les quatre ans, il faut y revenir. Or, procéder à des réformes à répétition contribue à l'inefficacité du système. En 2009, la négociation sur la formation professionnelle avait duré quatre mois. Nous avions créé le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Puis le Parlement a légiféré sur l'accord que tous les partenaires, fait rare, avaient signé. Or le texte a, durant un moment lors de la navette, divergé par rapport aux termes de l'accord ! Là encore, entre démocratie politique et démocratie sociale, il faudrait savoir qui fait quoi. En Allemagne, quand on signe un accord majoritaire, pas besoin de loi...

Quoi qu'il en soit, les décrets d'application ont ensuite été pris, les circulaires envoyées. Déjà un an de passé. Puis on a renégocié dans les branches. Encore six mois. Enfin, il a fallu informer les entreprises. Avant que les effets réels ne se produisent sur le terrain, trop de temps se passe, notamment dans la petite et moyenne entreprise ; en effet, on l'oublie trop souvent, la France est un pays dans lequel plus de 80 % des entreprises sont des PME, et non des grands groupes. Et, pour remédier à cette inertie, il faut clarifier. D'autant que la formation professionnelle donne lieu à une gestion pluripartite et non simplement paritaire. Au pays de Descartes, on aime les choix binaires : si le système fonctionne mal, il faut le mettre à bas, et le confier soit à l'État, soit au marché. La réponse n'est pas si simple... parce que la vie n'est pas si simple. Le paritarisme a tout son sens mais il est aujourd'hui aux limites de la rupture, probablement parce qu'il a insuffisamment anticipé les transformations permanentes de l'environnement économique. L'immobilisme – j'assume ma part de

responsabilités – s'explique aussi par la tendance à privilégier les logiques d'appareil et d'organisation sur l'efficacité pour l'usager ou le citoyen.

Il importe donc de réfléchir à l'évolution du paritarisme, au bon équilibre entre démocratie sociale et démocratie politique. Une seule initiative a réellement été prise par votre président Gérard Larcher, alors ministre du travail, lorsque sa loi a posé l'obligation, avant tout dépôt de projet de loi sur un sujet social, de saisir les partenaires sociaux. Ceux-ci négocient s'ils le souhaitent. En sens inverse, un accord majoritaire ou unanime doit-il donner lieu à une loi ? Quelle en est la valeur ajoutée ? Les partenaires sociaux se demandent alors à quoi ils servent...

Je me souviens d'une négociation, Christine Lagarde étant alors ministre de l'économie et Laurent Wauquiez secrétaire d'État à l'emploi, où le groupe de travail qui s'était réuni avant la négociation a débouché sur des lettres d'orientation ministérielles portant sur les thèmes et les délais : il nous dictait presque le résultat des négociations !

Enfin, je le redis : il est temps d'intégrer le cadre économique actuel, qui change profondément.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'intitulé de notre mission d'information peut être jugé complexe, ou trop intellectuel. La vocation de cette mission est pourtant tout à fait concrète. On a, en matière sociale, les pires difficultés à réformer, par voie législative ou paritaire, et notre pays peine à se doter des équipements structurants dont il a besoin. Comment en finir avec ces blocages ? La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels fut une catastrophe à cet égard, les manifestations se succédant interminablement ; et l'on peut craindre que, demain, si des ordonnances étaient prises, cela ne reproduise les mêmes effets. Nous voulons faire des propositions.

Pourquoi le paritarisme et le dialogue social suscitent-ils autant de difficultés ? Traditions historiques, postures, culture nationale ? Les Allemands, eux, pratiquent la cogestion depuis longtemps. Ou peut-être faut-il incriminer la complexité excessive des mécanismes ? Bref, où sont les blocages ?

M. Jean-François Pilliard. – Le dialogue social en lui-même n'a pas d'intérêt, mais il prend tout son sens dès lors que l'on s'interroge sur ses finalités. Les questions sociales sont en France essentiellement traitées sous l'angle juridique, et dans les entreprises, on se demande surtout si l'on a bien tenu toutes les réunions légales – autrement dit, a-t-on bien dit sa liturgie !

Pour moi, le dialogue social est tout autre chose, et l'avis que j'ai rapporté au Cese, avec Luc Bérille de l'Union nationale des syndicats autonomes (Unsa), recommandait d'améliorer la culture du dialogue social en France. Nous sommes repartis de la définition donnée par l'Organisation internationale du travail (OIT) : le dialogue social, ce n'est pas seulement un dialogue entre le chef d'entreprise et ses représentants et les institutions représentatives du personnel. Il faut être convaincu que la communauté de l'entreprise gagne en efficacité dès lors que ceux qui la composent, c'est-à-dire bien sûr majoritairement les salariés, sont en capacité de comprendre à quoi sert leur travail. Le dialogue social sert à donner de l'information, débattre sur celle-ci, discuter de la stratégie de l'entreprise, de la politique commerciale, économique, financière. Il permet aussi de faire évoluer les conditions de travail. L'approche éminemment juridique nous a beaucoup éloignés de ce que devrait être

le dialogue social dans l'entreprise. En Allemagne ou dans le nord de l'Europe, les chefs d'entreprise partagent l'information sur tous les domaines avec leurs salariés, sans qu'il soit besoin de le leur imposer...

On a longtemps vécu dans une culture considérant que celui qui a l'information a le pouvoir, et cette croyance a la vie dure. Or ce concept est daté ! La structure des qualifications, l'éducation ont beaucoup évolué. Aujourd'hui, un client d'une entreprise a accès à l'information en temps réel, et il apprend les événements au même moment que le chef d'entreprise lui-même...

La circulation de l'information est souvent vécue de façon défensive, alors que cette dernière devrait être considérée comme un élément de partage. Si l'on diffuse l'information dès le départ, les chances d'aboutir *in fine* à une solution, même s'il y a des divergences, sont bien plus élevées que si un seul acteur a toutes les informations et que l'autre n'en a pas. Si le débat est déséquilibré au départ, le résultat l'est nécessairement aussi.

Une seconde voie d'amélioration – il ne s'agit nullement d'un propos lié à une quelconque actualité, je me suis toujours senti totalement libre dans mes propos – concerne la représentativité et le financement des organisations, tant patronales que syndicales.

M. Henri Cabanel, président. – Et leur légitimité.

M. Jean-François Pilliard. – Tout à fait. Comment voulez-vous qu'une organisation, patronale ou salariale, ait de la légitimité si son financement provient principalement, non de ses cotisations, mais de subventions diverses ? On a dit que le financement de la formation professionnelle était opaque. La loi de modernisation du dialogue social a considérablement clarifié les choses ; cela dit, on n'a pas traité le fond du sujet : une organisation doit vivre majoritairement des cotisations. Comment être autonome vis-à-vis du pouvoir politique, quel qu'il soit, si l'on est dans une relation de dépendance ?

Ce débat sur la représentativité ne se résume pas à une question de pourcentage ; 5 % ou 6 % de taux de syndicalisation dans le privé, c'est effectivement très faible, mais, finalement, il n'en va pas tellement différemment dans le secteur politique – d'ailleurs, beaucoup de points de faiblesse existant dans le champ du dialogue social se retrouvent dans le champ politique. En réalité, le maire dans sa commune, comme le délégué syndical dans son entreprise, ont une légitimité, mais, plus on s'éloigne du terrain, moins la légitimité est forte. Cette question du financement est donc très importante.

En second lieu, se pose une question clef, qui est mal traitée : qu'est-ce qui fait, dans le champ syndical comme dans le champ politique, qu'un homme ou une femme qui a du talent et de l'énergie ait envie de s'engager dans un mandat ? Aujourd'hui, pour le dire de manière un peu provocatrice, pour exercer un mandat, il faut être soit très courageux, soit inconscient, soit incompétent. Dans une entreprise, quand un salarié assume un mandat dans un comité d'établissement – je pense à des cas concrets que j'ai vécus –, au mieux on ne tiendra pas compte des compétences nouvelles acquises au cours du mandat, au pire le salarié sera marginalisé.

Je pense donc que les mandats devraient être plus courts. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un cercle vicieux : on assume un mandat dans un comité d'établissement, on s'aperçoit que cela ne sera pas pris en compte, voire qu'on en pâtira, donc on se représente pour assumer un mandat supplémentaire. Ainsi, plus le temps passe, plus on

s'éloigne du terrain et plus on perd en compétence. *In fine*, il devient tellement difficile de retrouver un emploi que l'on se retrouve en fédération, puis en confédération. C'est ainsi que l'on se retrouve en négociation avec des gens qui, y compris dans la délégation patronale, n'ont jamais vu une entreprise de près ou de loin, ou alors il y a tellement longtemps que cela n'avait plus aucun sens...

La véritable question à se poser est donc : combien de temps dure un mandat et comment l'organise-t-on ? Si un électricien devient secrétaire ou membre du comité d'établissement, il acquiert de nouvelles compétences – des connaissances dans le champ économique, une aptitude à dialoguer... –, qu'il faut pouvoir valoriser.

M. Henri Cabanel, président. – Vous pensez à l'instauration d'un statut ?

M. Jean-François Pilliard. – J'ai plutôt tendance à être opposé aux statuts... Il ne faut pas de caractère automatique – dans une entreprise que j'ai connue, la rémunération de la personne élue ne devait pas être inférieure à la moyenne de celles de ses collègues –, mais il faut que le titulaire du mandat puisse bénéficier, un an avant la fin de son mandat, d'une discussion avec son responsable managérial, pour identifier ses compétences et déterminer la manière dont elles peuvent être utilisées.

Je suis rétif à l'idée de statut parce que, en France, on a tendance à tout réglementer. Il s'agit davantage, selon moi, d'une question d'état d'esprit, même si un encadrement est nécessaire. L'objectif n'est pas d'avoir un statut, mais que le dialogue social améliore la performance de l'entreprise.

Enfin, j'évoquerai la professionnalisation du mandat – on retrouve en partie ce sujet en politique. Aujourd'hui, un organisme d'assurance-chômage ou de caisse de retraite est confronté à des enjeux économiques, stratégiques et sociaux considérables. Si le directeur général d'une caisse de retraite soumet, par exemple, à son comité d'établissement un projet de rachat d'une chaîne de cliniques privées, cela pose toutes sortes de questions : est-ce stratégique ? Est-ce le rôle de la caisse de retraite ? Ensuite, les conditions financières envisagées sont-elles bonnes ? Le rôle de la gouvernance est, en quelque sorte, d'établir un contrepoids, dans le bon sens du terme, avec le management interne de l'institution paritaire. Or, pour assurer convenablement ce rôle, on ne peut être un amateur. Le choix du mandataire est donc crucial et sa formation continue est un enjeu clef.

Par ailleurs, le mandataire doit rendre compte de ses mandats. Lorsque j'ai assumé la présidence du pôle social à l'échelon interprofessionnel, ma première décision a été de réunir les mandataires. Je me suis rendu compte qu'il y en a avait une quantité invraisemblable, qu'on ne les connaissait pas et que la plupart d'entre eux ne rendait jamais compte de leur mandat. Le plus souvent, dans une entreprise, quand vous êtes disponible, ce n'est pas bon signe ; les plus compétents ne sont pas toujours les plus disponibles.

Nous touchons là à un véritable problème, que l'on retrouve aussi dans le sport : les mandats sont bénévoles. Aussi, beaucoup de mandataires, du côté tant syndical que patronal, considèrent que donner de leur temps, faire un acte de générosité, les dispense d'être professionnels et de rendre des comptes.

Pourquoi le débat sur la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels s'est-il si mal passé ? Il s'agit, selon moi, d'un échec collectif lié à l'absence de pédagogie vis-à-vis des citoyens.

J'avais encore des mandats à l'époque et je peux certifier qu'il y a eu une véritable concertation entre l'État et les organisations salariales et patronales. Je me souviens de l'organisation, avant le dépôt du projet de loi, d'un nombre important de réunions bilatérales avec les ministres et avec le Premier ministre. Il ne faut donc pas travestir la réalité, la concertation a été réelle et on a largement abordé la question du niveau et des modalités d'élaboration de la norme sociale.

Néanmoins, la loi a subi deux problèmes. Tout d'abord, alors que le débat initial portait uniquement sur la question de la norme, se sont ajoutées la question des indemnités prud'homales et celle du licenciement économique. Ces sujets sont légitimes et doivent, selon moi, être traités, mais ils ont été ajoutés *a posteriori* au texte. Ensuite, on a perdu la bataille de la communication avec les citoyens. Pas une personne sur dix, dans les cortèges qui ont défilé, n'avait lu la loi, car elle était illisible ! Elle comportait 165 articles, sans parler des décrets par la suite ! C'est pourtant le rôle des politiques et des partenaires sociaux que d'expliquer les enjeux d'une réforme en termes non juridiques, de détailler ce que le texte signifie du point de vue des risques et des opportunités.

Or, si je peux me permettre, mesdames, messieurs les sénateurs, on a une faiblesse endémique en ce domaine. On prétend qu'il s'agit d'un problème de communication, mais c'est plus grave. La communication, cela s'apprend, surtout quand on est à ce niveau de représentation. Pour moi, le problème repose sur le postulat que l'on s'adresse à des gens qui ne sont pas toujours en capacité de comprendre et qu'il n'est donc pas nécessaire de perdre du temps à leur expliquer les choses. Avec ce type de posture, on n'est pas près de s'en sortir...

Ensuite, on fait des choix, car, même si l'on a réuni toutes ces conditions, le positionnement des acteurs existe encore. Certaines organisations sont systématiquement dans la destruction.

M. Henri Cabanel, président. – Ou dans l'opposition.

M. Jean-François Pilliard. – Oui, mais l'opposition peut être saine. La confrontation des points de vue est source de progrès si elle est respectueuse et porte une volonté de construire. Si des organisations ne veulent pas discuter, dont acte, on ne discute pas, mais qu'elles ne se plaignent pas par la suite.

Prenons l'exemple de l'Allemagne et des réformes de Gerhard Schröder. Au-delà des cultures nationales très différentes, l'État allemand a pu agir face aux partenaires sociaux parce qu'il était fort. Si l'on n'a pas pu se mettre d'accord avec les organisations syndicales, l'État peut prendre les choses en main, cela peut être légitime. Or, si je puis me permettre, la légitimité des partenaires sociaux est remise en cause et l'État n'est plus en position de force depuis quelques années. Ainsi, chaque fois que l'on veut conduire une réforme, il manque le levier de la légitimité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous avez parlé des problèmes liés aux textes de loi, je suis d'accord avec vous ; on n'écrit pas vraiment la loi, on renvoie en permanence à d'autres articles de codes ! C'est illisible et personne ne comprend rien. Pourtant, on se complaît dans ce rôle, on ne dit rien...

Par ailleurs, vous parlez du « brouillard » qui entoure ces questions, mais peut-être que cela arrange tout le monde finalement, car cela permet de passer sous silence ce qui est essentiel à mes yeux, à savoir le caractère éminemment conflictuel des sujets que vous

évoquiez. Il s'agit en effet, disons-le, de la lutte des classes – je sais que c'est une horreur de dire cela, mais c'est un fait. Vous évoquez le dialogue social au sens du Bureau international du travail (BIT) mais c'est une vieillerie, qui date d'une époque où l'on ne considérait pas l'entreprise comme une machine à faire de l'argent pour de malheureux investisseurs qui prennent des risques...

Ainsi, comme il y a une contradiction entre des personnes qui voient les choses de manière diamétralement opposée, on tourne autour des sujets de fond sans en parler. S'agit-il de « communautés d'entreprises » ou bien est-ce le marché qui règle tout pour que le meilleur gagne ? 80 % des entreprises françaises sont certes des PME, mais elles dépendent quasiment toutes des très grandes entreprises, dont elles sont sous-traitantes. Elles subissent donc indirectement les conditions que ces groupes imposent, et je ne pense pas que la notion de « communauté d'entreprises » soit leur problème principal.

Par ailleurs, lorsque j'ai participé au conseil d'administration d'une caisse d'allocations familiales (CAF), j'ai été frappé par le pouvoir de la bureaucratie. Est-ce général selon vous ?

M. Michel Raison. – J'aurai une remarque et une question.

Tout d'abord, je rejoins ce que disait mon collègue Pierre-Yves Collombat. Il y a plusieurs domaines que, année après année, on souhaite réformer sans y parvenir. Je pense par exemple à la relation entre fournisseur et distributeur, qui a donné lieu à beaucoup de lois, mais qui n'a jamais connu de changement d'état d'esprit. Il demeure un rapport de force et une incompréhension entre les acteurs.

Ensuite, vous avez parlé d'assurance-chômage. Notre système a été conçu à une autre période. On ne traverse pas, vous l'avez dit, une crise, mais une modification du monde. Il faut donc adapter notre système. Quelle forme d'assurance-chômage pourriez-vous donc imaginer ?

Mme Sylvie Robert. – Vous avez parlé des modes d'organisation et j'ai pour ma part des motifs de satisfaction. Il existe une vraie différence entre les grands groupes et les PME, pas seulement dans le champ numérique. Bien des *start-ups* associent les salariés à l'entreprise ; il y a même des entreprises qui n'ont ni directeur des ressources humaines (DRH) ni directeur administratif et financier (DAF), qui travaillent de manière transversale, en pôles. J'ai visité une telle entreprise à Rennes, la semaine dernière ; elle va se mettre en conformité avec la loi et les salariés vont désigner leur représentant, mais eux-mêmes ne pensent pas ainsi.

Le mode d'organisation constitue un vrai problème, car cela rejaillit sur la légitimité et la représentativité des organismes. Vous avez justement parlé de défiance, de crise de légitimité. Or l'information ne circule plus de la même façon, elle est plus fluide et, à cet égard, les réseaux sociaux jouent un rôle parfois un peu dangereux.

Mon autre question a trait aux exigences des citoyens. Entre la démocratie sociale et la démocratie politique de demain, que l'on doit encore inventer, n'y a-t-il pas un espace qui permettrait d'être plus proche des citoyens et de leur redonner confiance ? Avec l'idée de la consultation, par exemple ?

M. Henri Cabanel, président. – Je suis membre de la délégation aux entreprises du Sénat. Nous allons souvent visiter des entreprises, et lors de l'une de nos premières missions, nous avions découvert un outil efficace : lorsque nous avions visité une entreprise de production de chocolats, dans la Drôme, nous avions été accueillis par un encart sur lequel était écrit « Bienvenue à la délégation sénatoriale dans une entreprise où tout va bien ».

Le président nous avait expliqué le fonctionnement de son entreprise, et nous avons compris la raison de ce panneau. Cette société s'est engagée dans la responsabilité sociale des entreprises et dans la démocratie sociale ; elle fait donc participer les salariés à la stratégie. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

M. Jean-François Pilliard. – Sur le premier point, je n'entamerai pas un long débat, il s'agit aussi de convictions personnelles. Vous l'aurez compris, j'ai passé toute ma vie professionnelle dans l'entreprise, et ma conviction est que, si celle-ci a des marges de progrès, elle demeure, qu'on le veuille ou non, la source de la croissance et de l'emploi. Certes, des débats existent sur l'« ultralibéralisme », mais nous savons aussi, par expérience, que les résultats de l'économie étatisée sont loin d'être performants.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas le problème. Il s'agit de la mutation de l'entreprise, telle qu'initialement pensée, en « machine à faire du cash » !

M. Jean-François Pilliard. – Je pense qu'il faut éviter les schémas réducteurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela existe.

M. Jean-François Pilliard. – Sans doute, mais ce n'est pas la majorité. Pour être performante dans la durée, une entreprise doit créer de la richesse pour quatre parties prenantes.

Premièrement, les actionnaires, car une entreprise sans capital ne fonctionne pas, que vous le veuillez ou non.

Deuxièmement, les clients, car sans client, l'entreprise n'existe pas. D'ailleurs, on ne parle jamais des clients, mais la pression la plus lourde qui pèse sur une entreprise provient d'eux. On peut tenir des discours théoriques, mais, quand nous sortons de cette pièce, nous devons tous des clients et, si nous ne sommes pas satisfaits du service d'un fournisseur, nous en changeons dans les dix minutes. Avec l'économie du partage, le client, qui était extérieur, est entré dans l'entreprise.

Par ailleurs, peut-être y a-t-il eu des excès dans le champ financier, mais des études sérieuses ont montré que le partage de la valeur ajoutée est plutôt équilibré. Ainsi, entre 2008 et 2014, le salaire réel a augmenté plus vite que l'inflation et la productivité. Si les gouvernements successifs avaient apporté des réponses fiscales plus pertinentes pour encourager le citoyen à investir davantage dans les entreprises, les grands groupes n'auraient pas un capital majoritairement détenu par des fonds financiers...

La troisième partie prenante est le personnel de l'entreprise et la quatrième est la société civile, car on ne peut être performant dans la durée si ses pratiques ne coïncident pas avec les attentes de la société. Je suis donc, sans être excessif, de ceux qui considèrent que l'entreprise constitue une communauté.

J'ai été interrogé sur l'assurance-chômage. Il serait trop long d'y répondre dans le détail, mais, en effet, le système d'assurance-chômage n'est plus adapté à la croissance de notre pays, ni à la modification de la structure de ses emplois. Quelques mécanismes étrangers efficaces pourraient être adaptés à la France, comme les solutions modulables. En période de croissance, on fait des réserves et en période difficile, on les utilise. Il s'agit d'un mécanisme assurantiel, mais qui n'a jamais réellement été appliqué. Je rappelle tout de même que le système actuel est équilibré jusqu'à un taux de chômage de 9 %, ce qui est élevé.

Par ailleurs, la finalité d'un régime d'assurance-chômage est double : il doit permettre à celui qui a perdu un emploi d'avoir des conditions de vie décentes et de retrouver ainsi un emploi, mais, s'il y a des droits, il doit aussi y avoir des devoirs. Ainsi, s'il est naturel que l'assurance-chômage offre à ceux qui sont privés d'emploi des conditions décentes de vie, en contrepartie, celui à qui l'on offre un emploi en rapport avec ses compétences, éventuellement moyennant une formation, a le droit de refuser, mais alors le système peut en tirer les conclusions. En Allemagne, par exemple, si vous refusez un emploi adapté et situé à moins de 350 kilomètres, vos indemnités subissent un premier abattement ; si vous refusez une deuxième fois, elles connaissent un nouvel abattement et au troisième refus, vous touchez les minima sociaux. De tels mécanismes existent depuis longtemps en France, mais ils n'ont jamais été mis en application.

Il ne s'agit pas de se comporter de façon sauvage, mais on est dans une situation où 3,5 millions de personnes au total sont sans emploi et où, pourtant, des emplois ne sont, par ailleurs, pas pourvus. Il faut donc des droits et des devoirs, c'est logique.

Vous parliez, madame Robert, de démocratie participative ; le débat politique ou social doit-il se cantonner aux institutionnels ou est-il légitime de faire entrer dans le débat d'autres acteurs ? C'est compliqué. Examinons l'exemple de l'assurance-chômage. Ce domaine doit-il rester réservé aux partenaires sociaux ou doit-il y avoir des discussions avec les autres parties prenantes, notamment les associations de chômeurs ? Si l'on pense que c'est utile – personnellement, je pense que cela va dans le sens de la démocratie sociale –, il faut définir les modalités d'organisation. Faut-il parler avec toutes les organisations de chômeurs ? Il est déjà compliqué de négocier avec cinq organisations syndicales, sans compter que l'État reste toujours présent... Il est donc intéressant de réfléchir, en amont de la négociation, à une concertation avec les autres parties prenantes, mais il faut établir des règles qui ne complexifient pas les choses.

En ce qui concerne la question sur les grands groupes, les très petites entreprises (TPE) et les PME, je le répète, si, dans l'industrie, on n'avait pas les « champions français », il n'y aurait pas une seule PME en France. Néanmoins, la relation entre le donneur d'ordre et le sous-traitant doit être plus efficace.

Mme Sylvie Robert. – Ma question portait surtout sur leur organisation interne.

M. Jean-François Pilliard. – La situation est contrastée, de ce point de vue. Il existe des fédérations de PME, des structures conçues comme des PME où le partage de l'information avec les salariés est important. Cela dit, il existe aussi des modèles paternalistes ; ce n'est pas parce que l'on dit « bonjour » le matin et « bonsoir » le soir que le modèle est idéal. De manière générale, cette question est insuffisamment traitée. Par ailleurs, en Allemagne, on ne parle pas de « donneurs d'ordre » et de « sous-traitants », terme très péjoratif, on parle de « partenaires ». Les mots ont leur importance...

Par ailleurs, la plupart des règles sociales ont été élaborées à partir du modèle des grandes entreprises ; or celles-ci évoluent aujourd’hui à l'échelle mondiale et elles fonctionnent avec leur propre modèle de négociation, qui est trop complexe pour être adapté aux petites entreprises.

Dans la métallurgie, on a décidé de rebâtir de zéro une nouvelle convention collective pour vingt ans, sans tenir compte de l'existant et en partant des besoins des « communautés d'entreprises ». Après une réflexion commune pendant deux ans, très intéressante d'un point de vue pédagogique, la négociation s'ouvre. C'est, me semble-t-il, un bon exemple.

Vous m'avez également posé la question des outils qui fonctionnent. Avant tout, ce qui manque aujourd'hui, selon moi, ce sont les bases de la relation humaine. Quand j'ai commencé ma carrière, en 1974, il n'y avait pas d'outil de ressources humaines, on ne travaillait que de manière empirique. L'enseignement de ma chaire sur le dialogue social ne consiste pas à apprendre le code social et les différentes institutions représentatives du personnel. C'est important, mais il s'agit avant tout d'une question de comportement. Sommes-nous ou non d'accord pour affirmer que la confrontation profite à l'entreprise ou au pays s'il est organisé, avec un diagnostic partagé et le respect d'autrui, surtout si l'on n'est pas *a priori* d'accord ?

L'actionnariat salarié ou l'épargne salariale peuvent être des outils très intéressants de pédagogie en direction des salariés. Il existe aussi des enquêtes de satisfaction triennales, destinées à mesurer l'appréciation des salariés, afin de conduire des plans d'actions et progresser. Dans certaines entreprises, on est tellement outillé pour assurer les processus que l'on n'administre plus la dimension humaine, mais des outils. Or il faut les deux.

En conclusion, je dirai deux choses : « peu d'outils » et « simple et stable ».

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – J'aurai moi aussi encore quelques questions : si le dialogue social bloque, est-ce principalement une question d'état d'esprit, de culture, d'histoire institutionnelle, ou est-ce lié à une série de dysfonctionnements techniques – vous mentionnez la hiérarchie des normes, les outils, les niveaux trop importants de dialogue social ?

M. Jean-François Pilliard. – Les deux vont de pair. Dans une culture de la confiance, on serait plus à même de traiter tous les sujets sous un angle technique. L'excès de loi et la judiciarisation de la vie résultent de la défiance. On ne peut dissocier les deux phénomènes.

Une fois cela posé, il faut être pragmatique ; comment restaurer la confiance perdue ? On dit que le dialogue social est bloqué, mais c'est plus compliqué que cela, car il revêt des formes très diverses. Il est bloqué à l'échelon interprofessionnel, très actif ou bloqué dans certaines branches, très actif ou bloqué dans certaines entreprises. De même, le dialogue politique est bloqué à l'échelon national, mais, plus on se rapproche du terrain, plus il est fluide.

Je crois que l'on devrait faire une pause dans la multiplication des textes et amener les politiques et les partenaires sociaux à réfléchir dans une perspective dynamique aux défis de l'entreprise et de la société moderne, pour définir un diagnostic partagé et

envisager les leviers sur lesquels agir collectivement. Cela vaudrait la peine d'être tenté, on ne l'a jamais fait.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Vous avez plusieurs fois insisté sur la notion de diagnostic ou de constat partagé et vous avez indiqué que, dès lors que l'on peut techniciser, objectiver une question, on favorise le processus de décision. Cela dit, est-ce vraiment le cas dans la réalité, car on a l'impression contraire dans le domaine social ? L'exemple des retraites est éclairant ; on a publié beaucoup de livres blancs, on est d'accord sur le diagnostic, on aurait donc pu penser que les décisions seraient prises, mais cela n'a pas été le cas. Même remarque avec la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Le diagnostic partagé suffit-il donc ?

M. Jean-François Pilliard. – Si le diagnostic partagé est réservé aux institutionnels, c'est insuffisant. S'il donne lieu à un exercice de pédagogie, cela fonctionne.

Le problème des retraites est en réalité fort simple à comprendre. La démographie évolue, et il y a deux leviers : les cotisations et les prestations. Quand l'Allemagne a mené ses grandes réformes des retraites, on a envoyé des fonctionnaires dont la qualité première était la pédagogie dans les *länder* et dans les entreprises, pour y conduire des campagnes d'explication. En France, quelle que soit la majorité, le diagnostic et la pédagogie sont quasiment inexistants. Nous allons prendre en 2017 des décisions importantes pour le pays, mais au cours des débats télévisés, les candidats ont trois minutes pour s'exprimer sur des questions fondamentales...

Le diagnostic partagé est donc nécessaire, mais il n'est efficace que s'il devient un outil pédagogique donnant lieu à un débat. Là est la véritable démocratie participative.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Comment maîtrise-t-on les minorités de blocage ? Quelle que soit la démonstration pédagogique de l'utilité de telle ou telle nouvelle infrastructure envisagée, des personnes peuvent continuer de s'y opposer. Comment créer l'équilibre entre la pédagogie et la prise de décision ?

M. Jean-François Pilliard. – Dans un premier temps, ce ne sont pas les minorités qui comptent. La première cible, dans une démocratie, c'est l'opinion majoritaire qu'on doit convaincre ; je considère qu'il y a presque une forme d'insulte dans le traitement respectif de celui qui hurle et de celui qui ne s'exprime pas, comme s'il y avait une prime au nombre de décibels plutôt qu'au calme ou à la raison.

À l'ESCP Europe, nous essayons d'amener l'élève – futur salarié, citoyen, dirigeant – à comprendre que ses responsabilités comprennent aussi la façon dont il conduira le dialogue avec ses collaborateurs. Il y a un déficit français en la matière. Cela rejoint d'ailleurs une recommandation de Jean-Denis Combrexelle et du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

La pédagogie, élément essentiel, est très peu travaillée. Dans les écoles d'ingénieurs ou les universités, le thème du dialogue en entreprise est uniquement traité sous l'angle du droit du travail et non du comportement.

Enfin – j'émets un avis très personnel –, je pense que, dans une démocratie, il faut un temps pour la concertation et un autre pour la décision. Je ne crois pas à la cogestion ni à la

codécision. Le chef d'entreprise a la responsabilité de décider, tout en créant en amont les conditions de la décision et en expliquant en aval pourquoi il a pris cette décision. Il en va de même en politique : le chef de l'État doit trancher.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'Assemblée nationale a rédigé un rapport sur le thème du paritarisme. Quelle est la mesure, parmi celles qui sont proposées, qui vous paraît la plus pertinente ?

M. Jean-François Pilliard. – Je ne saurais vous répondre à brûle-pourpoint, il faudrait que je reprenne le texte. Je me souviens que, lors de mon audition, j'avais initialement eu un mouvement d'humeur, car les débats reposaient sur des partis pris.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Vous réfléchissez depuis longtemps à ces sujets ; pourriez-vous nous suggérer le nom de quelques personnes qu'il serait pertinent d'auditionner pour nous aider à lever les blocages ?

M. Jean-François Pilliard. – En ce qui concerne les entreprises, je vous invite à écouter des personnes de terrain, par exemple le patron d'une PME. Il faut s'inscrire dans le cadre institutionnel, mais il faut aussi en sortir de temps en temps.

Ensuite, j'ai cité précédemment Jean-Denis Combexelle, car c'est un homme qui présente deux caractéristiques. D'une part, il a une grande expérience, car il a beaucoup travaillé sur ces sujets. D'autre part, il fait partie des personnes qui ne sont pas que des techniciens.

En outre, on a tendance à inscrire nos réflexions dans un cadre purement hexagonal. À votre place, je m'adresserais à des interlocuteurs d'autres pays, y compris en allant voir sur place. Je m'intéresserais aussi à la globalisation des affaires économiques et financières, à la démographie, à la cohabitation de modèles économiques différents. Et j'interrogerais des entrepreneurs de l'économie du partage, qui va au-delà du seul numérique. Il me semble évident qu'un système ne remplacera pas l'autre, mais que plusieurs systèmes cohabiteront, avec un impact sur les relations sociales et la protection sociale, dans son financement et dans son contenu.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'obligation de consultation des partenaires sur tout texte social est-elle réellement mise en œuvre ?

M. Jean-François Pilliard. – Elle a bien fonctionné, y compris pour la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, où la concertation a été très large – mais les partenaires n'ont pas voulu négocier, l'état de leur santé n'y étant sans doute pas propice, et une partie des décisions relevant plutôt de l'État. La situation s'est dégradée lorsque la loi a été complétée par de nouveaux éléments. J'ajoute que la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite « loi Larcher », ne s'applique pas aux propositions de loi... J'y insiste, si l'on veut aller plus loin, il faudrait surtout se demander si une loi est nécessaire après un accord majoritaire interprofessionnel.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les accords Hartz ont-ils fait l'objet d'une loi en Allemagne ?

M. Jean-François Pilliard. – Le gouvernement Schröder a estimé que la profondeur des réformes était telle que la voie de la négociation n'était pas pertinente : l'État

prenait donc la main, ce qui n'excluait ni la concertation ni les explications. Matteo Renzi a fait de même sur la réforme du licenciement.

M. Henri Cabanel, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 19 h 05

Jeudi 19 janvier 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30

Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE

Mardi 10 janvier 2017

- Présidence de M. Alain Milon, puis de M. Henri Tandonnet, vice-président -

Audition de Mme Marie-Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, chef de service à l'université Paris Descartes, et M. Jean-Louis Brison, inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional, auteurs du rapport « *Plan d'action en faveur du bien-être et de la santé des jeunes* » remis au Président de la République en novembre 2016

La réunion est ouverte à 17 heures 30.

M. Alain Milon, président. - Madame le professeur, monsieur l'inspecteur, je vous remercie d'avoir répondu favorablement et si promptement à notre invitation à être auditionnés au Sénat. Comme vous le savez, notre mission d'information en est encore au tout début de ses travaux puisqu'elle s'est constituée à la fin de l'année dernière.

Vous avez remis en novembre 2016 un rapport relatif à la santé et au bien-être des jeunes, pour l'élaboration duquel vous aviez été mandatés par le Gouvernement.

L'état des lieux que vous dressez et les préconisations que vous formulez s'articulent autour de quatre objectifs : repérer plus précocelement les signes de grand mal-être, mieux orienter les jeunes vers les professionnels compétents, mieux accompagner les personnels et améliorer les prises en charge.

Le champ d'investigation de notre mission d'information est moins étendu : il s'agit plus spécifiquement de la prise en charge psychiatrique des mineurs.

Dans ce cadre, il nous a paru important de vous rencontrer afin que vous nous fassiez part de votre appréciation de l'état de cette prise en charge et des évolutions que vous jugez utile d'y apporter.

Je vous cède donc la parole pour un propos introductif après lequel notre rapporteur, Michel Amiel, puis les autres membres de la mission, vous poseront quelques questions.

Je vous rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle fait l'objet d'une captation vidéo qui sera diffusée sur le site du Sénat.

Madame, monsieur, vous avez la parole.

Mme Marie-Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, chef de service à l'université Paris Descartes. - Merci pour votre aimable invitation.

La mission « Bien-être et santé des jeunes » a en effet remis son rapport au Président de la République le 29 novembre dernier, préconisant un plan actuellement en cours d'élaboration. Nous sommes missionnés pour mettre celui-ci en place.

Notre mission était centrée autour de l'école, de ses acteurs, de la famille et de tous ceux qui interviennent autour des adolescents.

Nous avons analysé, auditionné, réfléchi, comparé. Nous avons également étudié ce qui se fait au plan international du point de vue de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. C'est à ce titre qu'il existe des éléments communs avec vos propres préoccupations.

Je suis pédopsychiatre, professeur de pédopsychiatrie à Paris Descartes et je m'occupe de la Maison des adolescents de l'hôpital Cochin.

J'aimerais insister, en introduction, sur l'importance de l'enseignement, de la recherche et de la formation.

La psychiatrie des mineurs est actuellement en grand développement sur le plan international. À ce titre, la psychiatrie périnatale occupe un champ de plus en plus important. C'est une demande légitime de la société, par exemple en matière de dépression des bébés ou de dépression *post-partum*. Celle-ci touche en effet 10 % des femmes qui accouchent aujourd'hui sur notre territoire. Il faut donc savoir la déceler, la prendre en charge, reconnaître les effets de cette dépression sur le développement des enfants et, surtout, ne pas séparer les mères et les enfants, mais prévoir une prise en charge holiste globale de cette situation avec tous ceux qui s'occupent des bébés et de leurs parents. C'est une question très technique.

Ce champ extrêmement novateur de la psychiatrie des tout-petits s'est développé dans les années 1980.

Les enfants ne sont pas des adultes en miniature. Ils ont leur développement propre, des besoins, des particularités. On leur demande également d'être capables et heureux d'apprendre. La souffrance va donc s'exprimer dans tous ces champs.

Sur le plan international, la psychiatrie des adolescents est apparue à peu près en même temps que celle des bébés. Cette discipline est extrêmement poreuse par rapport à toutes les questions de société. Quand ils vont mal, les adolescents usent de comportements auxquels recourt la société dans laquelle ils évoluent : tentatives de suicide, troubles du comportement alimentaire, radicalisation.

Le concept de maison des adolescents a été novateur et on nous l'envie internationalement. Ceci a permis de vrais progrès mais ce qu'on est capable de faire aujourd'hui pour les adolescents n'est toujours pas suffisant.

Cette hétérogénéité suppose que l'on travaille sur toutes les phases de transition, que l'on développe la recherche et que l'on soit capable de traduire ce que l'on apprend dans des programmes de formation adéquats.

M. Jean-Louis Brison, inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional. - Cette aventure a été marquée dès le début, il y a un peu plus d'un an et demi, par l'originalité de la lettre de mission qui a été adressée par le Président de la République à une

spécialiste éminente de la pédopsychiatrie et des adolescents comme Marie-Rose Moro et à l'administrateur généraliste que je suis, inspecteur d'académie *lambda*.

L'institution scolaire a été rétive durant des années - et elle l'est encore - à la psychologie générale des adolescents, les collégiens et les lycéens devant laisser de côté leurs états d'âme, leur singularité personnelle, individuelle et, le cas échéant, linguistique pour devenir en quelque sorte de purs esprits, acceptant la discipline scolaire dans le seul but d'apprendre et de travailler.

La souffrance intense de ces jeunes gens et leurs pathologies, ne figurent pas dans la culture de l'éducation nationale. Il était donc original de vouloir faire en sorte d'analyser ensemble la situation et de proposer des éléments de remédiation.

Le bien-être des jeunes, c'est aussi celui de tous. Le bien-être est un véritable objectif d'apprentissage, qui vaut pour tous les élèves, ceux qui réussissent comme ceux qui sont en échec scolaire, la réussite se payant parfois un prix très élevé.

La bienveillance et le bien-être apparaissent dans la loi d'orientation 2013 comme des points de repère importants. J'en veux pour seul exemple qu'en classe de cinquième, le bien-être et la santé sont devenus des objets d'enseignement.

Enfin, tous les jeunes, quels qu'ils soient, passent par l'école, qui constitue un lieu privilégié pour identifier, reconnaître et percevoir les souffrances que quelques-uns peuvent subir de manière extrêmement intense. Il arrive parfois que l'institution scolaire elle-même exacerbe certaines de ces souffrances.

En tout état de cause, dans l'esprit des parents - et parfois même des jeunes - l'institution scolaire est un recours pour résoudre une situation difficile.

C'est dans cet esprit que nous avons conduit nos travaux.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pouvez-vous définir la frontière entre souffrance psychique et trouble psychiatrique ? Comment peut-on passer de l'un à l'autre ? S'agit-il de deux phénomènes distincts ?

Mme Marie-Rose Moro. - C'est une question fréquente, à la fois conceptuelle et pratique. Il faudrait ajouter à ces termes ceux de bien-être et de crise d'adolescence - même si, comme le disait Winnicott, celle-ci passe spontanément.

L'intensité compte également. Un enfant ou un adolescent peut avoir un soir le sentiment que personne ne l'aime, qu'il n'est pas beau, qu'il ne sait pas bien faire les choses. Ce sera passé le lendemain matin. Ce n'est ni intense ni durable. Il s'agit d'un vécu existentiel lié au développement et aux apprentissages de la vie. La question de l'intensité d'une part et le fait que ce soit variable ou que cela dure compte dans le fait de savoir à quel niveau mettre le curseur.

Il existe donc une continuité dans ces états et des catégories. À un certain moment, on bascule dans une catégorie. Celle qui relève du registre de la pédopsychiatrie est bien sûr la souffrance psychique qui se transforme en trouble psychiatrique.

Dans une situation de développement et de transformation, un certain nombre de cas peuvent passer par un mal-être, une souffrance, puis finir en une dépression constituée,

alors que cela a débuté par une difficulté d'estime de soi, de l'ordre d'un petit mal-être. Cela devient ensuite une véritable souffrance qui se répète, avant de basculer dans un état qui tire vers le bas, qui empêche de prendre du plaisir et d'être heureux.

On tombe dans quelque chose de l'ordre de la dépression. Or, la dépression - c'est une découverte de ces dernières années - existe à tous les âges, même chez les petits. Il s'agit alors d'un trouble psychiatrique.

L'enfant est souvent très bon juge de ce qui lui arrive. Un petit garçon d'environ dix ans ayant fait une tentative de suicide - ce qui est heureusement assez rare - avait dit, plusieurs jours auparavant, qu'il n'était pas heureux, que les choses n'allait vraiment pas bien, que cela ne « tournait pas rond dans sa tête » et qu'il était « aspiré par le vide ».

Il n'a pas été pris au sérieux car on a le sentiment que les enfants ne sont pas capables de faire la différence entre la vie et la mort. On se demande souvent à quel âge ils se représentent la mort. On peut se représenter la mort très tôt lorsqu'on est confronté à des situations difficiles.

Si l'enfant est assez bon juge encore faut-il le repérer. Dans le cas que j'évoque, il fallait se mettre à son niveau et lui demander ce qui n'allait pas.

Ce sont les adolescents en particulier qui nous permettent de déterminer si l'on en est à un simple niveau existentiel ou au stade d'une souffrance qui se répète et qui commence à peser, d'un état psychique, d'un trouble psychiatrique, d'une dépression constituée, ou celui d'un autre état encore plus grave.

L'enfant est capable de dire ce qu'il ressent de son point de vue. Les adultes oublient le point de vue de l'enfant. C'est ainsi. C'est peut-être une nécessité pour devenir adulte. On oublie la force que peut avoir une vexation, la répétition de petites brimades ou de rivalités car on considère que ce n'était pas si grave.

Or, il n'en est rien car, quand on est enfant et en développement, on constitue ses valeurs de jugement et ses valeurs relationnelles.

Trois niveaux vont permettre d'évaluer où en est l'enfant. Le premier niveau est celui de son développement intrinsèque. Le deuxième niveau concerne le relationnel et consiste à savoir comment il se comporte avec les autres - frères, mère, père, grand-mère, amis, professeurs. Enfin, troisième niveau : dans quel environnement l'enfant évolue-t-il ? Y a-t-il des ruptures, des violences ou est-il content ? L'environnement est-il capable de consoler, de réparer ?

On évalue ces trois niveaux et on voit si l'on se situe au début ou à la fin d'un processus.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment mettre précocement en œuvre des méthodes permettant de faire le distinguo entre la pathologie psychiatrique déjà constituée et la simple souffrance, qui peut devenir chronique ? Compte tenu de la faiblesse des moyens et des connaissances, on peut être tenté de prendre en charge les troubles les plus visibles et négliger ceux qui le sont moins, qui vont progressivement s'aggraver.

Mme Marie-Rose Moro. - Lorsqu'on travaille avec les enfants et les adolescents, on ne peut faire le tri entre les cas les plus graves et les moins graves car il existe une

continuité. Lorsqu'on fait attendre trop longtemps un adolescent qui présente des idées noires ou une rupture, on aura un passage à l'acte car le temps, pour les enfants et les adolescents, s'accélère. Faire attendre un bébé, un enfant, un adolescent, n'a donc pas de sens.

Je comprends qu'il faille hiérarchiser mais il est préférable d'organiser un diagnostic et une prise en charge précoces. Par exemple, on a fait beaucoup de progrès en matière de détection de l'autisme mais pas en matière de prise en charge précoce de la maladie. Elle doit être très intensive, pluri-institutionnelle, et réclame des moyens souvent très pointus. On fait donc des diagnostics et on fait attendre les patients, ce qui est pire que tout.

C'est comme le fait de reconnaître qu'un adolescent est déprimé ou qu'une jeune fille est atteinte de troubles du comportement alimentaire et d'annoncer que l'on ne pourra commencer la thérapie que dans trois mois, les psychothérapeutes n'ayant plus de place.

C'est une question d'outils, d'adaptation de ceux-ci aux différents âges de la vie, de formation. Je plaide pour que ces outils puissent être utilisés par tout le monde. Il existe bien sûr des outils très spécialisés pour les pédopsychiatres mais, la plupart du temps, les outils doivent pouvoir être utilisés par une infirmière scolaire, une infirmière de la protection maternelle et infantile (PMI). On peut mettre la plupart des outils à la disposition de tous, à condition qu'en même temps qu'on organise le dépistage de la dépression *post-partum*, on organise la prise en charge de celle-ci. Dans le cas contraire, il vaut mieux ne rien faire.

Créer un centre de diagnostic de référence et ne pas réaliser de prise en charge n'a pas de sens. Or, ces derniers temps, on a mis en place des centres de diagnostic sans programme de soins à la hauteur des programmes desdits centres.

Les programmes d'excellence sont des programmes qui articulent interventions et diagnostics. Si tel n'est pas le cas, il ne s'agit pas de programmes d'excellence. On est satisfait intellectuellement parce qu'on a réalisé un diagnostic mais on n'a pas rendu service aux enfants ni à leurs parents.

C'est à mon sens un enjeu important, qui constitue une sorte de paradigme de soins.

Mme Catherine Génisson. - Vous affirmez qu'en matière de diagnostic, on peut former des personnes qui ne soient pas spécialisées outre mesure.

Cela étant, il s'agit d'annoncer des diagnostics très lourds. Or, si le repérage est possible grâce à l'aide d'un grand nombre de personnes, le diagnostic précis doit être établi par des personnes spécialisées. Il est également nécessaire, comme vous l'avez souligné, de bénéficier de propositions de prise en charge immédiate.

Ce que vous dites est passionnant mais quel hiatus existe-t-il entre ce que vous décrivez - et qui devrait être mis en œuvre - et la réalité ?

Je suis élue du Pas-de-Calais : la prise en charge d'un enfant diagnostiqué comme autiste nécessite deux à trois ans d'attente - et je ne pense pas que cette situation soit exceptionnelle.

Mme Marie-Rose Moro. - C'est ce que je dénonce et c'est ce qui s'est largement passé ces derniers temps.

Vous soulignez deux points à juste titre. En premier lieu, lorsque je dis qu'un certain nombre d'outils sont utilisables par tous, ce n'est pas pour établir des diagnostics et les annoncer aux parents mais pour repérer des situations où il faut établir un diagnostic et une prise en charge. Si on n'en est pas capable, il ne faut pas le faire. À ce moment-là, on ne conduit que des accompagnements généralistes et cela ne sert à rien.

Je vois à quoi vous faites allusion : faire des diagnostics sophistiqués d'autisme précoce - sur lesquels on peut en outre se tromper, car c'est compliqué - sans prendre immédiatement en charge les enfants est cruel : on sidère les parents et on les met même en difficulté.

C'est vrai pour la dépression et pour les prises en charge des troubles des grands apprentissages. On dépiste des tas de choses à l'école, et on conseille ensuite aux parents de s'adresser au généraliste ! Qu'est-ce que cela signifie ? Si l'on met en place un dépistage, c'est que l'on pense pouvoir agir et qu'on a un programme pour ce faire. Dans le cas contraire, qu'est-ce que cela peut produire ?

C'est pourquoi il est si important de réfléchir au parcours de soins et de savoir ce que l'on veut proposer à nos enfants.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - On voit bien que la pédopsychiatrie est une discipline au carrefour du médical, du médico-social, de l'éducatif - et votre binôme en est l'exemple. Ce n'est pas un hasard si votre mission a été configurée de cette façon.

Vous parlez des retards de diagnostics. Vous évoquez également la nécessité de disposer d'interfaces entre les différents services - PMI, travailleurs sociaux, etc.

L'une de vos questions est de savoir comment mieux articuler tout cela.

Pour autant, nous n'avons pas encore abordé le sujet du diagnostic et l'aspect stigmatisant des maladies psychiatriques. Certaines familles, dont les enfants ont fait l'objet d'un dépistage de différentes pathologies, l'autisme et bien d'autres, refusent de faire face à cette réalité et la nient, car elle est stigmatisante. Quelles sont vos préconisations pour dépasser ceci ?

Dans certains départements, quelques établissements hospitaliers spécialisés très avancés en la matière recourent à des pratiques de prévention et de suivi hors les murs concernant les soins avant la naissance, dès lors que les mamans ou la famille sont en difficulté.

Je pense en particulier au centre hospitalier Esquirol de Limoges mais il existe bien d'autres établissements hospitaliers dans ce cas. Beaucoup d'expérimentations ont lieu. C'était le sens du rapport de M. Lafourcade : ne faudrait-il pas que celles-ci fassent sens et qu'il y ait, à travers votre mission également, une sorte de recueil des bonnes pratiques qui permettraient d'aller plus loin ?

M. Jean-Louis Brison. - Une partie de notre mission consiste à recueillir les bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire. On a essayé de le faire durant la phase de réaction du rapport. On a conduit deux cents auditions. Nous nous sommes beaucoup déplacés pour rencontrer des équipes particulièrement innovantes.

Ce travail de recensement, qui est extrêmement riche mais qui est isolé, organisé en archipel, où les gens sont quelque peu prisonniers du lieu où ils travaillent, est un sujet dont il faut que la puissance publique se saisisse pour le rendre apparent.

Le pari que nous faisons, même si cela apparaît comme un vœu pieux, est de faire en sorte que la totalité des collèges et des lycées de France et de Navarre disposent d'un projet de santé afin que l'Éducation nationale, reprenne à son compte ce qui fut peut-être autrefois, dans d'autres temps et pour d'autres raisons, sa mission sociale par rapport à la santé. On sait que, tout au long du XX^e siècle, et depuis ses fondations modernes par Jules Ferry, l'instruction publique et l'Éducation nationale ont assumé, pour le reste du pays et de la Nation, une politique sanitaire qui, sans cela, n'aurait pas été aussi efficace.

Autre temps, autres mœurs, autres organisations, mais le fait que la souffrance mentale et la souffrance intérieure des jeunes deviennent un véritable objet de descriptions, de discussions, d'appropriation par des équipes enseignantes, un conseil d'administration, un comité d'éducation à la santé et à la citoyenne au sein des établissements, dans lesquels les parents sont parties prenantes, peut permettre d'augmenter le niveau moyen de représentation sur ces questions. Ceci contribue à installer un sentiment de sécurité plus grand que si l'on reste isolé.

Marie-Rose Moro disait que les jeunes sont parfois excellents juges de ce qu'ils vivent et ressentent. Ils doivent pouvoir trouver dans les établissements scolaires de la formation générale, de la formation statistique et de la formation clinique sur ce que sont ces moments et ces caractéristiques d'une difficulté qui n'est peut-être que passagère mais qui peut, si on n'y prend garde, s'installer définitivement.

Pour le dire d'un mot, la réforme en cours des missions dévolues aux psychologues de l'Éducation nationale va enfin dans ce sens. C'est une histoire qui vient de loin. Cela ne produira pas des effets immédiats mais tous les conseillers d'information et d'orientation au sein des établissements scolaires vont devenir des psychologues de l'Éducation nationale. Ils vont se voir décharger, dans les années qui viennent, de leurs fonctions de conseillers en orientation, mission qui peut être dévolue au professeur principal, au principal de collège ou à d'autres instances, pour devenir des psychologues au service des équipes éducatives du collège et du lycée, et de mener ce travail d'animation et d'information au sein des établissements.

Mme Maryvonne Blondin. - Je suis très heureuse d'entendre vos propos, monsieur l'inspecteur.

Je défends depuis 2008 le bien-être à l'école au sens de l'OMS. Avec la commission de la culture, nous avons réussi à le faire inscrire dans la loi de refondation de l'école. C'est un premier pas.

Je réclame avec tous mes collègues la revalorisation de la médecine scolaire et des infirmiers scolaires. Notre médecine scolaire est en effet malade. Que peut-on faire pour ce premier lieu d'écoute ? L'infirmérie scolaire est l'endroit où les enfants vont pour se plaindre d'un mal de ventre. Ce n'est parfois pas un simple mal de ventre, il y a derrière cela tout un processus.

Ces professionnels ont été auditionnés mais on n'arrive pas véritablement à combler ce manque, alors qu'ils ont une année de formation spécifique.

Faire en sorte que les parents retrouvent leur place à l'école est aussi quelque chose que favorise la loi, en permettant aux établissements scolaires de devenir un lieu d'écoute.

Nous avons également travaillé sur les fiches métiers relatives à l'Éducation nationale, qui ont été revues.

Enfin, vous avez rappelé que les psychologues scolaires vont être désormais réunis dans une seule entité, sans distinction entre le premier et le second degré. Comment faire pour susciter la vocation des infirmiers et des médecins scolaires ?

Mme Marie-Rose Moro. - Nous avons bien sûr croisé ces questions mais un rapport a été précédemment rendu à propos de la médecine scolaire, vous le savez.

C'est une question qui n'est pas résolue et qui préoccupe tout le monde à juste titre. Il faut en outre associer à la médecine scolaire la médecine universitaire, qui est dans le même état. Il existe des dispositifs expérimentaux géniaux mais, la plupart du temps, il n'y a rien.

Cela fonctionne pourtant très bien dans certains endroits, comme le modèle canadien. On n'a même pas besoin de l'inventer : il est là !

S'agissant de la médecine scolaire, je ne reviendrai pas sur les psychologues de l'Éducation nationale. C'est une véritable révolution qui est en cours. J'espère qu'elle va aller jusqu'au bout. Il est inédit de penser que l'on va désormais s'occuper du bien-être et du mal-être à l'intérieur de l'école, en donnant entre autres cette possibilité aux psychologues scolaires, en lien avec des équipes médico-psycho-sociales.

Il est vrai que la médecine scolaire n'est guère attrayante aujourd'hui. Les problèmes sont connus : il s'agit des rémunérations et de l'harmonisation entre médecins, infirmiers, assistantes sociales et autres personnels.

Le fait de créer des dispositifs d'alerte, qui fait partie de nos propositions, va permettre d'utiliser les ressources extérieures. On a l'impression que l'école est seule au monde et ne peut utiliser tout ce qui existe dans le dispositif de soins. Les médecins scolaires sont très isolés. Les infirmières scolaires se battent seules sur ce sujet. Elles savent que si elles ne sont pas en lien avec l'extérieur, elles ne pourront rien faire à l'intérieur de l'école.

Nous avons proposé de nouvelles organisations à l'école, en lien avec le système de santé, celui-ci pouvant également entrer à l'école quand c'est nécessaire, par l'intermédiaire des maisons des adolescents ou des possibilités d'interventions de médecins généralistes, comme le médecin scolaire par exemple.

Il en va de même pour la médecine universitaire, fondamentale entre dix-huit et vingt et un ans, moment de grande vulnérabilité. C'est le moment où l'on quitte parfois ses parents, où l'on se retrouve seul. Il faut être capable de se soigner, de reconnaître que l'on va mal - addictions, souffrance, éclosion des pathologies psychiatriques.

Plus de 50 % des pathologies psychiatriques de l'adulte apparaissent avant seize ans. Ces chiffres proviennent de l'OMS, qui les a récemment communiqués.

Enfin, énormément de bonnes choses sont réalisées. Jean-Louis Brison le disait : on en a répertorié un certain nombre dans les champs qui nous intéressaient. On s'est demandé quelles étaient les raisons pour lesquelles on n'était pas capable de les généraliser, alors qu'on les évalue, qu'on sait qu'elles sont bonnes et que cela fonctionne.

Par ailleurs, afin de permettre d'utiliser les compétences d'autres pays qui ont réussi à mettre des dispositifs en place, nous proposons la création d'un institut, l'Institut national de la santé des jeunes. Il repose sur le modèle australien et permettrait de constituer un lieu où toutes ces ressources pourraient être analysées, colligées, évaluées et transformées en modèles.

Ce lieu pourrait peser sur les politiques de recherche, d'enseignement, de formation, etc. et permettre d'agir sur la société pour faire en sorte que la santé des jeunes soit considérée comme un véritable objet.

Vous avez soulevé la question de la discrimination et de la stigmatisation. Peut-être pratique-t-on parfois la politique de l'autruche.

C'est de moins en moins vrai, les nouveaux dispositifs innovants ayant poussé les murs. Ainsi, mon service, la maison des adolescents de Cochin, ne ressemble pas à un hôpital - et il n'y a pas que le mien. Il existe des équipes de liaison et des dispositifs qui vont dans la cité ou qui viennent de la cité.

J'ai lu dans une étude récente - et je le constate au quotidien - que la stigmatisation est plus importante chez les parents que chez les enfants et les adolescents eux-mêmes. Nous disposons d'un système d'accueil sans rendez-vous, anonyme. On peut venir seul à la maison des adolescents de Cochin, la maison de Solenn, sans ses parents, et on peut même ne pas donner son nom, même s'il est assez rare que les adolescents gardent l'anonymat.

Toutefois, certaines ne veulent pas que leurs parents connaissent leur état, par crainte de les faire souffrir. C'est assez caricatural. Ils disent tous la même chose, quel que soit le niveau social. Une jeune fille en classe préparatoire, issue d'une famille très aisée, m'a ainsi confié qu'elle ne pouvait avouer à ses parents qu'elle se sentait déprimée et m'a demandé de ne surtout pas les prévenir. La stigmatisation vient de la société, des parents. Cela va bien sûr changer mais c'est à ce niveau qu'il faut agir.

Sauf pour les petits, ce n'est toutefois pas le problème majeur, qui demeure partout l'attente de soins.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Je reviens sur le sujet de la médecine scolaire, qui est sinistre. Aujourd'hui, c'est un problème de démographie médicale en général. Or, vous avez évoqué le modèle canadien...

Mme Marie-Rose Moro. - Pour la médecine universitaire...

En revanche, le système est très bon jusqu'à 6 ans, grâce à la PMI. La question vient après. Il pourrait y avoir un cadre comprenant la PMI, la médecine scolaire et la médecine universitaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. - J'ai eu la charge de cette délégation au conseil général des Bouches-du-Rhône durant de nombreuses années : c'est le même problème de

démographie médicale que celui que rencontre la population de médecins de plus de cinquante-cinq ans. La relève est loin d'être assurée, pour des raisons d'attractivité diverses et variées.

Mme Marie-Rose Moro. - Pas partout !

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Ceci est exacerbé par le cadre de la fonction publique territoriale, qui ne permet pas de rémunérer les médecins de PMI au niveau qu'ils souhaitent, du fait des études qu'ils ont suivies.

Mme Marie-Rose Moro. - C'est pareil pour la médecine scolaire. Ils ne sont pas du tout rémunérés comme à l'hôpital.

Mme Patricia Schillinger. - Je suis élue du Haut-Rhin, proche des frontières allemande et suisse. J'ai travaillé moi-même en Suisse : ces pays agissent différemment dans le domaine des soins, de l'encadrement et de l'orientation.

Le Sénat représente les collectivités territoriales. Vous avez évoqué les outils qui sont en place et leur diversité. Énormément de choses se font dans mon département. Il est vrai que mettre en relation les différentes structures et aider les parents et les enseignants est souvent très difficile. L'association des maires du Haut-Rhin a créé une commission sur la santé mentale. Les maires y ont des délégués et les réunions se tiennent régulièrement. Cela fonctionne depuis quelques années. On a ainsi fait progresser certaines informations. Quand les parents sont perdus, ils vont souvent voir le centre communal d'action sociale.

On a perdu un certain nombre d'aides depuis quelques années. Dans ma commune, trente enfants se faisaient aider lorsque les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) ont été supprimés. Aujourd'hui, il devrait y en avoir cinquante ou soixante, étant donné l'augmentation des élèves. Beaucoup d'enfants ne sont pas traités. Les psychologues se trouvent à Mulhouse, à trente ou quarante kilomètres, les trajets sont longs, sans parler des remboursements. C'est un véritable casse-tête pour les parents qui travaillent. Ils aimeraient bien aider leurs enfants, mais c'est très difficile.

Beaucoup viennent me rencontrer au sujet de l'autisme ou de l'hyperactivité. Ce qui me frappe, c'est qu'ils ne sont pas pris au sérieux. Ils font remarquer à leur généraliste que leur enfant ne va pas bien mais on ne les envoie pas pour autant chez le psychiatre. Un long moment se passe avant que les enfants ne soient pris en main.

Quand on découvre des troubles, l'organisation est tout aussi terrible, du fait de la sectorisation : on pourrait aller dans un autre secteur, mais il n'existe pas de dérogation.

Je ne sais comment faire, mais il y a trop de structures. On finit par en avoir le tournis ! Les assistantes sociales n'ont jamais assez de temps et les choses sont également difficiles.

J'aimerais avoir votre avis : les collectivités territoriales ont un certain poids et peuvent aider les structures à s'organiser à ce niveau.

Mme Marie-Rose Moro. - Vous évoquez les comparaisons européennes. Les modèles sont très différents d'un pays à l'autre en matière de pédopsychiatrie. Nous faisons toutefois globalement partie du pays où l'offre de soins en pédopsychiatrie est la plus faible du point de vue des praticiens.

L'ordre national des médecins a publié une enquête en juin dernier sur l'évolution des spécialités en médecine. Entre 2007 et 2016, les pédopsychiatres ont dû diminuer de 49 % dans notre pays. Ils sont devenus une denrée rare ! Il existe des départements français où il ne reste qu'un pédopsychiatre, comme dans le centre de la France. Qu'est-ce que cela signifie dans un pays comme le nôtre ?

Les universitaires, qui sont très importants dans le domaine de la pédopsychiatrie, car ce sont eux qui vont mener la recherche, dispenser l'enseignement, et organiser la formation sur tout le territoire, n'existent même pas dans certaines régions.

Aujourd'hui, en France, les professeurs de pédopsychiatrie représentent 0,70 % des professeurs de médecine à l'université. Nous encadrons des promotions de cinquante-six internes lorsque les cardiologues en encadrent cinq ! Clermont-Ferrand, Dijon, Saint-Étienne, ne compte aucun professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent...

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pourquoi, et que peut-on faire ?

Mme Marie-Rose Moro. - Il faut former plus de pédopsychiatres, avoir une option de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Pensez que nous n'en avions pas jusqu'à présent ! Peut-être allons-nous avoir une option dans la réforme qui va se mettre en place cette année, alors qu'il en existe dans la majorité des pays européens.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Comment rendre plus attractive cette spécialité, passionnante au demeurant ?

Mme Marie-Rose Moro. - Oui, c'est passionnant. C'est un luxe absolu d'être professeur ou pédopsychiatre !

Il faut qu'il y ait au moins trois professeurs par université, cinq ou six dans les grandes universités, et créer des postes.

En deuxième lieu, il faut que les pédopsychiatres, dans les institutions et en ville, soient formés et rémunérés correctement. En ville, les consultations sont très longues et payées comme des consultations médicales psychiatriques générales, alors que cela n'a rien à voir.

En Belgique, on les paie deux fois et demie plus. Cela dépend des taux, mais on reconnaît là-bas le temps passé et la compétence.

Nous avons demandé dans la réforme du diplôme d'études spécialisées (DES) qu'un minimum de pédopsychiatres soient formés chaque année. Entre 30 et 40 % des psychiatres devraient être spécialisés dans le domaine des enfants et des adolescents. On me dit que c'est difficile, mais il faut prévoir des incitations.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Sauf erreur de ma part, il n'existe pas de DES de pédopsychiatrie.

Mme Marie-Rose Moro. - Il n'y en aura toujours pas après la réforme. Il existera une option. On passera un DES général en quatre ans. On deviendra alors psychiatre pour adultes. Après un an, on sera psychiatre pour enfants et adolescents, soit au bout de cinq années.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Cela ne pourrait-il constituer une piste ?

Mme Marie-Rose Moro. - En effet, la reconnaissance de l'option en est une. Il faut reconnaître l'option et former suffisamment de praticiens. Selon moi, il faut exercer une contrainte en matière de nombre de nominations. C'est une petite discipline, en ce sens qu'il n'y a pas beaucoup de professionnels par rapport aux autres disciplines. Elle perd donc tous les arbitrages dans les conseils universitaires, et au lieu de nommer un psychiatre d'enfants et d'adolescents, on nomme quelqu'un d'autre, l'arbitrage se faisant en faveur des disciplines qui comptent le plus grand nombre de personnes.

C'est un problème politique. Il faut nommer des psychiatres universitaires, mieux rembourser les consultations et permettre aux praticiens de travailler collectivement, d'où la question des équipes avec des psychologues. Notre mission sur le bien-être et la santé des jeunes propose un « pass santé jeunes », avec un remboursement de dix consultations de psychologues. Cela se fait déjà dans certains endroits, et l'on voudrait que ce soit généralisé.

Les enfants ont parfois besoin de pédopsychiatres, de psychologues, de psychomotriciens, de pédagogues spécialisés, d'orthophonistes, etc. Ce sont de nouvelles organisations.

Il faut enfin un moratoire sur les postes en pédopsychiatrie. On a fermé des lits dans certains départements où l'on ne compte aucun lit en pédopsychiatrie.

Lorsqu'un adolescent fait une tentative de suicide, toute bonne pratique oblige à l'évaluer et à l'hospitaliser, comme un adulte. Aujourd'hui, en France, la plupart ne le sont pas parce qu'il n'existe pas de lieu pour cela. Heureusement, on compte encore quelques lits dans des services comme le mien, mais la plupart du temps, dans vos départements, on doit hospitaliser les enfants dans les services de psychiatrie pour adultes, avec des patients atteints de pathologies chroniques lourdes. Les médecins ne le font donc pas.

Affirmer qu'il faut former des pédopsychiatres et que chaque université doit en avoir est sûrement la meilleure façon d'y arriver. Même en Grande-Bretagne, où le système de soins n'est pas le même que le nôtre, on compte vingt fois plus de professeurs que chez nous, à nombre égal d'étudiants.

Mme Laurence Cohen. - On voit bien, dans la façon dont vous abordez les choses, qu'il existe des réponses spécifiques, une situation globale.

Vous avez indiqué que la psychiatrie fait face à une pénurie de moyens de manière globale, ainsi que la pédopsychiatrie, et vous soulignez le fait que le nombre de pédopsychiatres a diminué de 50 % en dix ans en le mettant en corrélation avec les déserts médicaux.

Quand parle de pédopsychiatrie - vous l'avez vous-même expliqué - on parle d'équipes pluridisciplinaires. Or, quand on se trouve dans des déserts médicaux, il y a pénurie de professionnels, dans un contexte de pénurie générale.

Je trouve important de le répéter, de même qu'il est important que les sénatrices et les sénateurs puissent réfléchir à la question d'un moratoire. Je pense à une proposition de loi de 2014 sur un moratoire contre les fermetures d'établissements et les regroupements : quand on produit des actes, il faut réfléchir aux conséquences.

Il me semble qu'en France, l'évaluation est assez peu répandue. J'aimerais recueillir votre appréciation dans ce domaine. On pratique des politiques de santé mais on n'évalue pas suffisamment souvent ou pas assez les conséquences des actes que l'on a produits. Quand on s'aperçoit des conséquences, il faut « ramer », si je puis dire de manière familière, mais surtout rattraper les choses.

Ma deuxième remarque concerne l'articulation entre les différentes structures et ce vous avez souligné au niveau de l'école. Il faut là aussi mener une réflexion car la suppression des RASED n'est pas arrivée seule, pas plus que le manque de professionnels, de psychologues scolaires, etc.

Il faut aussi tenir compte de l'articulation entre ces structures scolaires et les structures de santé, et de la façon dont les professionnels peuvent travailler ensemble et coopérer avec des passerelles. Encore faut-il que les structures le permettent, avec des plages horaires pour pouvoir formaliser ces rencontres et ces échanges.

Troisième remarque : peut-être n'a-t-on pas assez souligné le fait qu'il faut parler de reconnaissance des professionnels et des différentes professions. On trouve de moins en moins de professionnels dans certaines disciplines, et il faut aussi réfléchir à la façon dont ceux-ci sont reconnus. On peut parler des médecins, des pédopsychiatres, des psychiatres, mais il faut aussi se pencher sur la reconnaissance des psychologues. Il existe aujourd'hui une véritable difficulté dans ce secteur, et une vraie souffrance de ces professionnels.

J'ai cru comprendre que l'une de mes collègues estime que les structures sont trop nombreuses. Je ne le crois pas ! On a fermé énormément d'établissements qui n'ont pas été obligatoirement remplacés, et on a aujourd'hui des pathologies très diverses dans ces mêmes établissements, ce qui ne devrait pas être le cas, me semble-t-il.

À tout le moins, il faudrait que les établissements soient plus diversifiés et dirigés différemment pour pouvoir accueillir toutes ces pathologies. Il faut que ces structures s'adaptent aux différentes pathologies et recourent des équipes pluridisciplinaires extrêmement pointues.

M. Michel Amiel, rapporteur. - On retrouve souvent dans les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) de jeunes gens qui n'y ont pas forcément leur place. Faute de mieux, le juge, en utilisant je ne sais quel article du code, les y place directement.

Comment mieux articuler l'action des différents intervenants s'agissant de ce problème de souffrance de l'adolescent ou de l'enfant ?

M. Daniel Chasseing. - On ne trouve pas de lits de pédopsychiatrie en Corrèze ou dans la Creuse. On en compte seulement huit à Limoges pour toute la région. Ceci pose beaucoup de problèmes en matière de prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) des enfants qui sont placés dans des structures qui ne sont pas adaptées, alors qu'ils devraient se trouver dans des services de pédopsychiatrie.

C'est un problème qu'il faudra essayer de résoudre rapidement.

Pour ce qui est de l'autisme, on a accompli des progrès en matière de diagnostic mais les parents sont ensuite obligés de se rendre en Belgique ou ailleurs pour faire prendre leur enfant en charge individuellement.

Les maisons d'accueil spécialisées comptent souvent des autistes adultes qui n'ont pas été diagnostiqués et qui sont pris en charge de façon non adéquate.

Mme Catherine Génisson. - Je vais être provocatrice mais je voudrais intervenir sur le sujet de la démographie médicale, qui connaît aujourd'hui des problèmes du fait de l'inégalité d'installation des médecins et du mode d'exercice de la médecine, qui a beaucoup changé. On sait qu'il faut former plus de médecins.

Or – et cela remet peut-être en cause le principe de l'autonomie des universités : les doyens font ce qu'ils veulent ! Il existe des spécialités pauvres. On parle beaucoup de la médecine scolaire, des pédopsychiatres, mais pas des psychiatres qui s'installent massivement en ville, où ils trouvent une reconnaissance *ad hoc* de leur profession. Ce sont les psychiatres hospitaliers qui manquent.

Il faut surtout insister sur le fait que les doyens font ce qu'ils veulent : la médecine du travail et la médecine scolaire sont les parents pauvres de notre système de santé. Lorsque je parle de la médecine, il ne s'agit pas seulement de la formation des médecins mais de tout ce qui concerne ces spécialités.

C'est une question de volonté, non de moyens. Je pense qu'il faudrait être plus coercitif par rapport aux doyens des facultés de médecine, qui font ce qu'ils veulent.

Par ailleurs, concernant la médecine scolaire, certaines décisions politiques ont été selon moi assez catastrophiques - RASED, psychologues scolaires. Même lorsque le budget de l'Éducation nationale était prospère, la médecine scolaire était le parent pauvre de l'Éducation nationale. De ce fait, le ministre de la santé et la faculté de médecine ont laissé pour compte la médecine scolaire.

Que pensez-vous de l'idée que la médecine scolaire ressortisse à nouveau de la compétence de la santé et non de celle de l'éducation nationale ? C'est une question provocatrice mais que je souhaitais vous poser.

M. Henri Tandonnet, président. - Devant cette pénurie, ne peut-on travailler avec ceux qui se trouvent sur le terrain ? Il existe pas mal de structures, même si l'harmonisation entre elles manque parfois...

Par ailleurs, comment organiser l'Éducation nationale afin qu'elle se charge de l'accompagnement nécessaire aux soins ? Une fois l'adolescent soigné, il faut le réintroduire dans un milieu normal, celui de l'éducation, au milieu d'adolescents correspondants à son âge. J'ai compris qu'on avait souvent des difficultés à trouver le bon interlocuteur ou les assouplissements nécessaires pour cet accompagnement...

M. Jean-Louis Brison. - Dans notre rapport, nous avons estimé que les maisons des adolescents sont des institutions avec lesquelles des regroupements d'établissements scolaires peuvent passer convention afin d'avoir des accès privilégiés à des professionnels qui accepteraient de conventionner une partie de leur travail avec les plates-formes que constituent les maisons des adolescents. On n'y trouve pas que des thérapeutes mais aussi des éducateurs ou des gens capables de conseiller et d'accompagner les adolescents.

Placer le monde de l'Éducation nationale, avec ses contraintes et sa culture, face au monde des soins ne permet pas d'aller assez loin. C'est pourquoi on développe à nouveau des institutions qui ont fait leurs preuves.

Vous posez la question de savoir si le fait de confier la gestion des médecins de santé scolaire à la santé et non plus à l'Éducation nationale pourrait résoudre le problème : je ne le crois pas.

Le dernier élément qui nous tient à cœur concerne le retour à la scolarité des élèves qui doivent bénéficier de manière prioritaire d'une prise en charge thérapeutique lourde.

Ces retours sont si compliqués que les thérapeutes eux-mêmes en font un motif de soins. Une scolarité avec laquelle on se réconcilie et qui redémarre constitue un facteur de retour vers des normes de vie plus classiques pour les adolescents et leurs parents.

Nous pensons aussi que l'on peut favoriser ces retours, à condition qu'une commission *ad hoc* accompagne l'élève, autour du médecin scolaire, du psychologue de l'éducation nationale et de l'infirmière, sollicités par le professeur principal ou le professeur d'EPS - qui portent parfois un regard plus acéré que d'autres sur les élèves - voire par les agents de service, souvent témoins d'un certain nombre de signes.

M. Henri Tandonnet, président. - Vous préconisez donc la nomination d'un médiateur par établissement afin de suivre les signalements et de veiller au bon déroulement de l'accompagnement au retour...

M. Jean-Louis Brison. - Oui, c'est une formule.

Mme Marie-Rose Moro. - Nous avons appelé cela un « dispositif d'alerte », en l'envisageant plus en termes de fonctions que de personnes.

M. Henri Tandonnet, président. - Le dispositif doit être assez simple. On est souvent dans l'urgence. Il faut quelqu'un de responsable et que cette cellule ne soit pas compliquée.

Mme Marie-Rose Moro. - Ce n'est pas compliqué mais ce n'est jamais individualisé. Ce système ne peut reposer sur une seule personne. Les différents métiers doivent se réunir à l'intérieur de l'école.

M. Henri Tandonnet, président. - Je pense cependant qu'un responsable identifié est nécessaire. Dans le cas contraire, je crains que cela ne fonctionne pas très bien.

Mme Marie-Rose Moro. - Cela existe déjà.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Des expériences très intéressantes ont été tentées avec les services d'assistance pédagogique à domicile (SAPAD), l'académie et les centres hospitaliers spécialisés. Il faut absolument une banque de données.

Mme Marie-Rose Moro. - On a déjà un institut et une application avec l'ensemble des ressources. C'est ce qu'on a proposé avec le « pass santé jeunes ».

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Votre proposition est intéressante.

Nous n'avons pas parlé des groupements hospitaliers de territoire (GHT). J'ai plaidé, dans ma région, pour un GHT intégrant la médecine psychiatrique. Je ne suis pas

une professionnelle mais j'ai pensé que la prise en charge psychiatrique s'inscrit dans un parcours de soins général. C'est ce qui s'est fait.

J'y vois une amorce de solution temporaire pour pallier cette pénurie via la télé-médecine, grâce à un établissement référent et à des équipes mobiles. Cela existe déjà. Dans le milieu rural profond, où l'on ne peut avoir de pédopsychiatre, il est impératif que la prise en charge se déroule hors les murs, comme pour les adultes.

Qu'en pensez-vous ? Croyez-vous qu'il faille que la médecine psychiatrique et, singulièrement, la pédopsychiatrie soient parties prenantes ? Estimez-vous qu'il aurait mieux valu continuer à séparer la médecine psychiatrique de la médecine générale ?

Mme Catherine Génisson. - Les psychiatres s'y sont opposés !

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Il a fallu les convaincre mais cela existe chez nous.

Mme Catherine Génisson. - Pas partout !

Mme Marie-Rose Moro. - La psychiatrie est maintenant une spécialité médicale. C'est plutôt une bonne chose.

Un certain nombre d'organisations s'y sont toutefois opposées pour des raisons très pragmatiques. Malheureusement, il existe des hiérarchies entre médecine-chirurgie-obstétrique (MCO), psychiatrie, et pédopsychiatrie.

Ce n'est pas ma position mais la crainte était de perdre certains budgets. Il faut donc améliorer l'organisation et rendre l'offre de soins lisible, ce qui n'est pas toujours le cas, ainsi que vous le disiez.

Certes, des dispensaires et des équipes entières ont disparu, et les professionnels se sont sentis considérés comme quantités négligeables.

En outre, les patients en psychiatrie atteints de pathologies structurées sont mal soignés sur le plan somatique.

Par ailleurs, certaines pathologies doivent être traitées par les deux systèmes. Par exemple, certaines maisons des adolescents, comme la mienne, sont pluridisciplinaires. On y trouve à la fois des pédiatres et des psychiatres - mais c'est extrêmement rare.

On a dit qu'on avait du mal à adapter les trajectoires scolaires des enfants ayant connu des moments de fragilité. Or, il existe en France un système génial, le système soins-études, issu de la Seconde Guerre mondiale. Certains départements, plus chanceux que d'autres, en disposent, d'autres non.

Ce sont des endroits qui sont situés à Paris, mais aussi parfois à la campagne, où l'on se soigne et où l'on poursuit à la fois ses études. Cela fonctionne extraordinairement bien et c'est totalement déstigmatisé : on va à l'école, au collège, au lycée, dans un centre de formation, mais on se soigne avant, pendant et après, et l'on s'occupe des parents.

Ces endroits ne sont toutefois pas suffisamment nombreux. La Fondation de santé des étudiants de France a été pionnière en ce domaine. Ceci a été évalué très positivement.

Croyez-vous que cela soit en voie de généralisation ? Pas du tout ! Pourtant, cela ne coûte pas spécialement cher et remet des collégiens, des lycéens, des étudiants sur la bonne voie, ce qui n'a pas de prix. Tous les pays européens nous envient cette organisation. Certains l'ont même mise en place.

Un institut ou une fondation permettrait de capitaliser ces solutions.

La reconnaissance des professionnels est une vraie question. La formation des psychologues est souvent très exigeante ; or, ils ne trouvent pas toujours beaucoup de travail par la suite et sont peu payés.

Dans certains pays, les psychologues qui ont une fonction de soins suivent un internat comme les médecins. Ils ont des responsabilités à l'intérieur de l'hôpital afin d'être bien formés. C'est le cas en Espagne et dans d'autres pays européens mais pas en France. Cela limite parfois leurs responsabilités et surtout leur reconnaissance.

Quant aux pédopsychiatres, quelques-uns peuvent se sentir peu reconnus. Les débats idéologiques autour de l'autisme ont ainsi été très difficiles pour la communauté des pédopsychiatres. On a même retiré l'autisme du champ de la pédopsychiatrie ou de la formation continue.

C'est là un vrai problème, quasiment spécifique à la France. On est parfois incapable de travailler ensemble sur des objets complexes.

Vous proposez que la faculté de médecine reconnaisse la médecine universitaire, la médecine scolaire, la médecine du travail et la pédopsychiatrie. Connaissant mes collègues, je ne sais si une politique coercitive pourrait être efficace. On pourrait toutefois la rendre incitative et fixer un cadre minimum aux universités.

Je crois plus à la nécessité de définir un cadre minimum si l'on veut que cela fonctionne et que l'on puisse former toutes les spécialités nécessaires à une prise en charge globale des problèmes de santé.

Mme Catherine Génisson. - C'est le problème de l'autonomie des universités, qui font ce qu'elles veulent. Je connais l'exemple d'un doyen de faculté de la région Nord-Pas-de-Calais qui ne s'intéresse pas à la médecine générale et n'organise pas de stage dans ce domaine. C'est pourtant un devoir, en particulier en matière de pédopsychiatrie.

Vous dites que les consultations privées de ce secteur sont sous-payées, alors que les psychiatres du privé gagnent bien leur vie. Pourquoi les pédopsychiatres privés n'ont-ils pas droit à une reconnaissance spécifique ? C'est une spécialité supérieure à la psychiatrie !

Mme Marie-Rose Moro. - Il n'y a pas de reconnaissance de la compétence pédopsychiatrique dans le privé. Or, un acte pédopsychiatrique nécessite bien plus de temps qu'un acte dans le domaine de la psychiatrie des adultes.

Mme Catherine Génisson. - C'est peut-être une piste.

Mme Marie-Rose Moro. - En effet.

Les psychiatres du privé font toutefois partie des spécialistes les moins payés. Les pédopsychiatres qui s'installent en ville intègrent des réseaux afin de pouvoir travailler

avec l'hôpital. Mon propre réseau compte mille professionnels, ce qui n'existe pas dans le Nord-Pas-de-Calais.

Mme Maryvonne Blondin. - Dans certaines régions, des conventions entre l'ARS et le rectorat comportent des référents afin de faire vivre tout cela, avec des conseillers techniques en médecine, dans le domaine infirmier, au rectorat, mais cette architecture n'existe pas encore chez les psychologues.

On manque de conseillers techniques pour coordonner les échanges entre l'ARS, le dispositif santé et soins, et l'Éducation nationale. Il faudrait le mettre en place dans le cadre de la création de l'institut que vous évoquez.

Mme Marie-Rose Moro. - En effet !

M. Jean-Louis Brison. - Nous avons rendu notre rapport au Président de la République, le 29 novembre dernier, en présence de quatre ministres. Les ministres de la santé et de l'éducation nationale et de la recherche ont signé ce jour-là une convention-cadre qui vaut pour les trente académies de France et de Navarre. Vous l'avez dit vous-même, cela n'existe pas partout. On demande maintenant à chacune des académies de construire une convention obligatoire avec l'ARS adaptée à leur territoire.

Je suis par ailleurs totalement convaincu qu'il faut auprès des recteurs un correspondant de la corporation des psychologues de l'éducation nationale.

Mme Catherine Génisson. - Il faut faire la même chose avec les doyens de médecine !

Mme Marie-Rose Moro. - Il faut un cadre pour les doyens de médecine !

M. Daniel Chasseing. - Les addictions, notamment au cannabis, entraînent-elles des troubles psychiatriques ?

Mme Marie-Rose Moro. - C'est une question importante et d'actualité, à propos de laquelle les associations de parents d'élèves me demandent toujours des conférences. J'ai dû en faire une centaine dans ma vie, tant la question se pose au quotidien.

Les addictions sont à coup sûr un problème de santé publique chez les jeunes et ce de plus en plus tôt. Le phénomène est assez diversifié et touche toutes les classes sociales. Les plus défavorisées et les minorités culturelles constituent des milieux qui vulnérabilisent les enfants et leur développement. Il faut donc également s'occuper de l'environnement.

Un certain nombre de jeunes utilisent le cannabis à titre d'expérimentation. D'autres vont s'y accrocher et être pris au jeu. On entre alors dans les addictions au sens psychiatrique du terme.

A priori, les addictions ne créent pas de pathologie psychiatrique structurée - schizophrénie, dépression au sens psychiatrique du terme, comme les maladies bipolaires. C'est toutefois un facteur de vulnérabilité.

Dans un certain nombre de cas, elles déclenchent des pathologies dont on n'est pas sûr qu'elles ne seraient pas arrivées sans cela, les aggravent et rendent le diagnostic

beaucoup plus tardif. Il s'agit donc de quelque chose de grave. L'unité de l'INSERM de Bruno Falissard mène un certain nombre d'études sur ces questions.

Cela crée également des tas d'autres pathologies - symptômes dépressifs, troubles de la mémoire, de l'attention, retrait du monde, etc. - mais il faut être nuancé.

Deuxièmement, ceux qui ont une vulnérabilité psychologique ou psychiatrique vont parfois considérer les addictions comme une sorte de médicament pour se soulager, s'endormir, diminuer la souffrance, et avoir une raison objective de ne pas comprendre ce qui se passe.

Il faut donc vraiment s'occuper des addictions à l'adolescence, non seulement pour éviter les pathologies psychiatriques structurées, mais surtout pour éviter à ces adolescents de souffrir et de développer une sorte de rapport difficile au monde.

Lors de nos auditions, nous avons été frappés par l'intérêt des associations de pairs, dont les membres sont capables de repérer l'alcool, l'héroïne et les amphétamines en allant au plus près de leurs camarades en danger.

L'engagement et l'intérêt de ces jeunes sont impressionnants. Cela leur fait également du bien de mener ce travail en rapport avec le lien social.

Il s'agit de quelque chose à encourager. C'est le cas dans les textes sur les lycées et les collèges. Cela devrait être organisé et soutenu. Il s'agit d'une véritable action en lien avec le système scolaire et le système de santé.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Pouvez-vous nous dire deux mots sur l'épidémiologie de la pédopsychiatrie ? De nouveaux troubles qui n'existaient pas il y a trente ans sont-ils apparus ? Comment voyez-vous les choses en fonction des catégories sociales et des territoires ?

Mme Marie-Rose Moro. - C'est tout l'objet de notre unité INSERM. Très peu d'unités de l'INSERM traitent de l'épidémiologie des troubles des enfants et des adolescents. Cela devrait pourtant être encouragé.

Ces trente dernières années ont en effet connu une évolution des pathologies du développement, qui sont très influencées par les organisations familiales, l'école et la société.

Par ailleurs, la société tolère beaucoup moins de souffrances et de dysfonctionnements chez les enfants - et c'est tant mieux. Elle demande donc qu'on les reconnaisse, qu'on les diagnostique et qu'on les soigne.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Ne trouvez-vous pas que le seuil de frustration individuelle a beaucoup baissé ?

Mme Marie-Rose Moro. - Vous voulez parler de la tolérance individuelle... En effet, mais j'ai l'impression que c'est la tolérance des parents et de la société qui a reculé, plus que celle des enfants.

La dépression des enfants n'existe pas auparavant. Elle existe à présent. Il en va de même chez le bébé. Il est vrai qu'on était moins capable de la diagnostiquer mais cela devient un objet de la pédopsychiatrie.

La dépression, chez l'adolescent, reste très importante. Elle touche entre 8 % à 10 % d'une classe d'âge, ce qui est beaucoup, et prend des formes en rapport avec la société, comme les troubles du comportement alimentaire qui, il y a trente ans, n'existaient que dans certaines classes sociales, surtout les plus favorisées.

Aujourd'hui, les troubles du comportement alimentaire se sont démocratisés. Ils appartiennent non seulement à toutes les classes sociales, mais également à toutes les cultures de notre pays. Auparavant, les enfants de migrants n'avaient aucun trouble du comportement alimentaire, contrairement à ce qui se passe à présent.

Cela signifie que la souffrance, qui est parfois diffuse, prend une forme qui attire l'attention de l'adulte.

Les troubles de l'attention ont augmenté de façon très importante ces dix dernières années. Ceci est peut-être lié à la nécessité de se concentrer à l'école et d'être bon élève. Peut-être acceptait-on auparavant que les enfants ne se concentrent pas tous, ne soient pas tous parmi les meilleurs et n'apprennent pas tous ce qu'ils devaient apprendre. Les pathologies sont également liées aux attentes et aux projections.

Des pathologies comme les phobies scolaires apparaissent. Elle n'existe pas sur tous les territoires. On les trouve surtout dans les grandes villes. On parle même d'épidémies à Paris, Lyon, etc. La phobie scolaire touche les élèves qui n'arrivent pas à aller à l'école et qui sont pris d'une angoisse sur le chemin de celle-ci, ou lorsqu'ils y arrivent. Ils sont angoissés par le rapport aux autres, mais aussi par le rapport au savoir et aux adultes.

M. Michel Amiel, rapporteur. - Est-ce que la violence a véritablement augmenté, en particulier en milieu scolaire ?

Mme Marie-Rose Moro. - Pour en finir avec l'épidémiologie, les troubles psychotiques ne se sont pas modifiés. Il y a des discussions autour de l'autisme, mais ce sont à peu près les mêmes prévalences.

Pour ce qui concerne la violence à l'école, je dois dire que ni les études ni mon expérience clinique ne me permettent vraiment de dire si les choses sont objectives ou ressenties.

Toujours est-il qu'il existe une violence ressentie importante, qui se modifie avec les réseaux sociaux, et qui fait que les enfants ne sont pas toujours armés pour y répondre. Ils ont beau connaître les réseaux sociaux, ils doivent se protéger seuls, les parents ne connaissant pas trop le sujet, qui est nouveau pour eux. C'est peut-être là la nouveauté. Les formes changent et les enfants y sont exposés seuls, comme si les adultes ne pouvaient pas correctement les protéger. On doit donc faire en sorte de protéger ces enfants. La notion de protection et le fait que l'école soit un havre de paix sont importants.

Mme Catherine Génisson. - Qu'en est-il des jeux de rôle et du jeu du foulard ?

Mme Marie-Rose Moro. - Le jeu du foulard est un jeu dangereux, mais ce n'est pas un jeu de rôle. Il se répand un peu comme une épidémie : il arrive à un endroit, s'étend, puis on n'en parle plus. Il continue à exister, mais il a diminué.

Vous n'avez pas évoqué la radicalisation : voilà un processus qui peut fasciner les personnes fragiles ou qui n'ont plus d'idéaux, et que la guerre excite. Ce sont des pathologies de la fragilité et de la désespérance.

M. Jean-Louis Brison. - Je pense qu'on a encore énormément de progrès à faire pour faire en sorte que les élèves aient le sentiment d'avoir des moyens de recours et puissent parler de ces choses au sein de l'établissement scolaire.

Je l'ai dit en introduction, notre institution scolaire n'a pas l'habitude de ces prises de parole et de ces recours. Il n'en demeure pas moins qu'il faut faire savoir que le cabinet de l'infirmière constitue un espace de protection où déverser sa souffrance ou ses difficultés, dont on peut se débarrasser. Toutes ces choses méritent d'être mises en place.

J'en veux pour dernier exemple les conditions de travail du lycéen, qui ne font pas l'objet de discussions réelles ni objectives. Lorsqu'on est apprenti, on est protégé par le droit du travail. Il existe une réglementation qui s'impose à l'employeur, et la santé et les conditions de travail doivent répondre à un certain nombre d'exigences.

Combien de temps un lycéen de terminale travaille-t-il ? À quel rythme ? Quelle est l'ergonomie du lycéen par rapport au travail ? Où en parle-t-on ? Le statut du lycéen de terminale, qui a souvent dix-huit ans et est donc majeur, est le même que celui d'un élève de sixième !

Interrogeons-nous sur les formes de scolarité. Le recueil de la parole de l'élève doit sans doute être adapté à son âge, afin de faire en sorte qu'il existe une écoute particulière.

Je ne me situe pas sur le même plan que Marie-Rose Moro qui, par son métier, ses compétences et son expérience, traite des cas les plus lourds, mais les souffrances passagères, les difficultés, les incompréhensions, le sentiment de la dignité des élèves en échec scolaire peuvent sans doute être entendus et traités de manière plus fine et plus efficace.

Mme Marie-Rose Moro. - Il s'agit au fond de démocratie scolaire !

Mme Catherine Génisson. - Des budgets participatifs à l'initiative de la région existent...

M. Henri Tandonnet, président. - Merci. On a bien vu que les besoins étaient immenses.

Mme Marie-Rose Moro. - Sauvez la pédopsychiatrie !

M. Henri Tandonnet, président. - Grâce à votre investissement, on voit qu'il existe des pistes et des solutions, comme le projet de santé, la formation, la recherche...

M. Jean-Louis Brison. - Marie-Rose Moro vient de demander avec humour que l'on sauve la pédopsychiatrie. Je vous recommande également, si vous me le permettez, d'être attentif à l'évolution du statut des psychologues de l'Éducation nationale. Nous sommes actuellement sur une ligne de crête. Les arbitrages sont en train d'être rendus. Des choses importantes vont se jouer dans les semaines qui viennent.

Mme Maryvonne Blondin. - Cela aurait dû sortir en fin d'année dernière. Ce n'est pas encore le cas et l'inquiétude est vive, car le concours arrive.

Mme Marie-Rose Moro. - Surveillez bien les choses !

M. Henri Tandonnet, président. - Merci.

La réunion est close à 19 heures 20.

Jeudi 12 janvier 2017

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

Audition des docteurs Zinna Bessa, sous-directrice « Santé des populations et prévention des maladies chroniques », et Philippe Leborgne, adjoint à la cheffe du bureau de la santé mentale, de la Direction générale de la santé (DGS)

La réunion est ouverte à 14 h 10.

Mme Corinne Imbert, vice-présidente. – Veuillez excuser le président Milon, qui nous rejoindra dans quelques minutes. Je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de notre mission d'information sur la prise en charge psychiatrique des mineurs, dont notre collègue Michel Amiel est rapporteur.

Il nous a paru naturel de demander au Directeur général de la santé de nous présenter la vision qu'a le ministère des enjeux liés à cette question particulièrement importante en santé publique. Je précise que nous recevrons le 24 janvier Mme la Directrice générale de l'offre de soins pour discuter avec elle des questions qui la concernent.

Un important travail de clarification des concepts est nécessaire. Selon la définition des troubles dont souffrent les jeunes, différentes formes de prise en charge sont proposées aux familles. De plus, la définition des concepts influe sur les priorités données à l'action publique.

Nous souhaitons connaître la position de la Direction générale de la santé sur ce qui entre dans le domaine de la psychiatrie des mineurs, sur la qualité globale de cette prise en charge et sur les moyens de l'améliorer.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je précise que nous ne sommes pas tous médecins. Il serait préférable que le vocabulaire employé soit le moins ésotérissant possible.

Mme Zinna Bessa, sous-directrice « Santé des populations et prévention des maladies chroniques » de la Direction générale de la santé (DGS). – Je vous prie d'excuser le directeur général de la santé, actuellement préoccupé par la gestion de l'épidémie de grippe.

Merci d'avoir créé cette mission d'information sur la question particulière de la santé mentale et de la psychiatrie des enfants et d'avoir pensé à la Direction générale de la santé. Je sais que vous interrogez des agences d'expertise telles que la Haute Autorité de santé, ainsi que la Direction générale de l'offre de soins. La position stratégique de la DGS est de définir les priorités de santé en agissant le plus préocurement possible.

En 2013, la ministre des affaires sociales et de la santé a posé les bases de la stratégie nationale de santé, axée sur cinq priorités, dont la santé mentale et la jeunesse.

Elles ont trouvé leur place dans la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016. L'un des buts de la stratégie nationale de santé est de réduire les inégalités sociales de santé. Pour ce faire, il faut soutenir la prévention en agissant de la façon la plus protectrice possible : plus on intervient tôt, plus on est efficace. À ce titre, il ne faut pas négliger certains lieux stratégiques tels que l'école et la protection maternelle et infantile (PMI), qui assurent un accès à tous.

La stratégie nationale de santé s'est traduite par les travaux préparatoires de M. Laforcade et la loi de modernisation de notre système de santé. Sa principale avancée est l'inscription de la santé mentale, enjeu de société, dans une politique globale qui concerne davantage d'acteurs que les seuls spécialistes de la psychiatrie et les malades. La loi reconnaît une place à chacun dans le parcours de santé. Son article 69 insiste sur la spécificité des mineurs et enclenche une dynamique, par l'élaboration de projets territoriaux de santé – précisée dans le décret du 28 novembre 2016. Le but est de parvenir à une offre coordonnée sur tout le territoire national.

Le 10 octobre 2016, journée mondiale de la santé mentale, a été installé le Conseil national de la santé mentale, qui soutiendra la mise en place des projets territoriaux de santé. Il assurera la cohérence et l'évaluation des politiques publiques.

Une mesure phare a été prise à la suite du rapport Brison-Moro : l'expérimentation du repérage de la souffrance psychique avec une prise en charge en ville.

Un tournant doit être pris. La mise en place des actions de prévention doit se faire, selon nous, dès la PMI.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

M. Philippe Leborgne, adjoint à la cheffe du bureau de la santé mentale de la Direction générale de la santé (DGS). – Le champ de la DGS est celui de la prévention. J'insiste sur l'opportunité de l'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé, qui met l'accent sur la santé mentale des enfants et des jeunes.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Merci de votre présentation dense. Vous avez déjà répondu en partie à nos questions, notamment sur le champ, que vous ne réduisez pas à la psychopathologie ni à la psychiatrie. *Quid de l'épidémiologie ? Quelle approche chez le jeune ?*

M. Philippe Leborgne. – Des enquêtes ont été menées en population générale sur les enfants et les adolescents. La difficulté des troubles mentaux chez les jeunes réside dans le fait que l'observation première a lieu dans le milieu de vie ; les premières personnes amenées à repérer ces troubles ne sont pas issues de professions médicales. Autre difficulté, la mesure de la souffrance psychique est davantage donnée en fourchettes qu'en chiffres précis.

Selon une étude de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) de 2009, environ 2 % des enfants de moins de douze ans souffrent de troubles de déficit de l'attention, avec ou sans hyperactivité, 5 % de troubles anxieux et 0,5 % de dépression. Il faut repérer ces cas avant l'âge adulte, où ils se chronicisent. Selon une enquête de l'Inserm sur les troubles psychiques en amont des troubles mentaux menée auprès des adolescents, 45 % des filles de 13 à 18 ans souffrent d'une mauvaise image d'elles-mêmes, contre 20 % des garçons.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Il faut bien différencier les souffrances psychiques et mentales.

M. Philippe Leborgne. – L'Organisation mondiale de la santé distingue la santé mentale positive, c'est-à-dire le bien-être, de la détresse psychologique, c'est-à-dire la souffrance psychique ou le mal-être, qui n'est pas encore une maladie et constitue notre champ d'intervention principal. Souvent labiles, ces événements sont résolutifs s'ils sont pris en charge précocement. Les causes en sont notamment le stress et les accidents de la vie. De cinq à dix séances de psychothérapie, associées à d'autres prises en charge, peuvent y répondre. Enfin, l'OMS distingue une troisième catégorie, celle des maladies mentales et psychiatriques, tels que les troubles anxieux, dépressifs, schizophréniques ou bipolaires. On trouve aussi les troubles des apprentissages en « dys », comme la dyscalculie ou la dyslexie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pouvez-vous en dire plus sur les bipolarités ?

M. Philippe Leborgne. – Bipolarités et schizophrénies surviennent à l'adolescence ou au début de l'âge adulte. Le retard du diagnostic s'explique par la difficulté à déceler les premiers signes, qui sont labiles. Il faut poursuivre la surveillance dans le temps avant de poser le diagnostic, afin d'éviter tout faux positif. Il est toutefois important de poser un diagnostic précoce car ces pathologies sont plus difficiles à traiter si elles sont décelées plus tard. Une autre difficulté est liée au fait que la prévalence de ces pathologies étant basse, les personnes non issues du monde médical, les pédiatres ou les médecins de ville n'y sont pas assez confrontés pour savoir les dépister à temps. C'est pourquoi il faut améliorer le lien entre les acteurs de première ligne et les psychiatres.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ne constate-t-on pas des difficultés de suivi dans le temps ? La psychiatrie infantile prend en charge les enfants jusqu'à 15 ans. On pourrait préconiser une prise en charge jusqu'à 18 ans pour éviter la transition difficile entre psychiatrie infantile et adulte.

M. Philippe Leborgne. – Votre suggestion va dans le sens des préconisations générales, qu'il est difficile de mettre en place puisque 97 % des soins sont en ambulatoire et les lits en hospitalisation adulte.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment, madame Bessa, jugez-vous la qualité de l'articulation entre les différents professionnels – pas seulement sanitaires mais aussi issus de l'éducation, voire de la justice ?

Mme Zinna Bessa. – Mon *leitmotiv*, c'est l'intervention précoce. Beaucoup d'initiatives locales vont dans le sens du décloisonnement souhaité. Une des difficultés actuelles est le manque de visibilité par absence de pilotage des différentes interventions. L'enjeu est de faire remonter les initiatives et d'insuffler une animation globale. La loi de modernisation de notre système de santé inclut l'animation nationale des PMI. On ne peut que se féliciter du travail préparatoire mené avec l'Assemblée des départements de France. Le Comité technique pour l'animation nationale des actions de PMI sera installé le 24 janvier. L'une des missions sera de remonter les actions de ces structures de proximité, accessibles, et de travailler à l'émulation et à l'échange des pratiques qui ont fait leurs preuves, mais aussi à l'identification des actions manquantes. Le comité, outil majeur, sera animé conjointement par l'Assemblée des départements de France et la DGS et se réunira deux à trois fois par an.

Après l'échelon de la périnatalité, au sein des PMI, se trouve celui de l'école, lieu de l'égalité des chances. Pour réussir le décloisonnement, nous nous appuyons sur trois outils : un contrat cadre de partenariat en santé publique, signé le 29 novembre 2016, qui montre l'engagement du Gouvernement en faveur d'une politique intersectorielle entre la Santé et l'Éducation nationale, assurée par les agences régionales de santé et les rectorats ; le parcours éducatif en santé, qui donne un rôle aux éducateurs et aux enseignants – la santé, que l'on souhaite avec les vœux de nouvelle année, est un enjeu majeur que tous les enseignants doivent aborder, et non uniquement en sciences de la vie et de la terre ; l'expérimentation du repérage de la souffrance psychique, notamment en milieu scolaire, qui est inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. En cours de préparation dans trois régions – Grand Est, Ile-de-France et Pays de Loire –, elle impliquera trois types d'acteurs : les adultes au contact des jeunes, tels que les enseignants et les éducateurs, s'appuieront sur un guide pour les orienter vers un second type d'acteurs qui assurera une évaluation – médecin traitant, médecin scolaire, psychologue de l'Éducation nationale. Celui-ci se référera ensuite au troisième type d'acteurs que sont les psychologues libéraux. Une prise en charge financière assure un forfait de douze séances, les parents pouvant aussi bénéficier de consultations.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quels sont les outils d'évaluation des professionnels du deuxième échelon ? Cette question recoupe celle de la formation des médecins généralistes.

M. Philippe Leborgne. – Depuis novembre, la DGS a établi un groupe de travail national réunissant l'ensemble des professionnels concernés, notamment les médecins généralistes, les psychologues et psychiatres et les Maisons des adolescents. Des groupes de travail plus resserrés valideront ensuite les outils de repérage en milieu ordinaire ainsi que les outils destinés aux médecins généralistes et scolaires. Nous avons besoin d'un consensus puisque ces outils influeront sur le type de prise en charge proposé aux adolescents et à leurs parents. Ils s'inspireront de ce qui a déjà été expérimenté dans différentes régions.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les psychologues de ville seront-ils payés par la sécurité sociale ?

Mme Zinna Bessa. – L'expérimentation, qui définira des outils de repérage, sera financée dans un premier temps par le fonds d'intervention régional FIR, c'est-à-dire pas directement par l'assurance maladie. Le montage est en cours.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quelle prise en charge pour l'urgence en pédopsychiatrie ? Les professionnels comme les familles sont parfois totalement démunis. Nous manquons de lits. C'est une véritable catastrophe. Quelles sont vos solutions pour l'ensemble du territoire ?

Mme Zinna Bessa. – J'ai défini le périmètre de la DGS en préambule. Je laisserai Mme Armanteras vous répondre.

Parmi les jeunes prioritaires, il faut aussi citer ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Nous avons débuté des travaux préparatoires à la signature d'un contrat de partenariat avec la PJJ, à l'instar de celui avec l'Éducation nationale.

Les médecins de premier recours doivent aussi être mieux intégrés. Aujourd'hui, les réponses sont trop tardives. À côté de la prévention, quelle place accorder à la médecine

générale pour assurer une prise en charge précoce ? L'expérimentation fournira des bases solides et pérennes.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'Agence nationale de santé publique a-t-elle une mission en ce sens ?

Mme Zinna Bessa. – Oui, elle joue un rôle majeur de surveillance et de promotion de la santé. L'un de ses enjeux est de travailler sur des pratiques validées. La santé mentale fait partie de ses priorités pour 2017.

M. Philippe Leborgne. – Des programmes expérimentaux sont actuellement menés et évalués par Santé publique France. On peut citer Panjo, « Promotion de la santé et de l'attachement des nouveau-nés et de leurs jeunes parents », qui a pour objectif de renforcer le rôle de détection des puéricultrices de PMI auprès des familles en grande précarité, ainsi que d'autres programmes de soutien en compétences psychosociales en milieu scolaire, ou de prévention du suicide, deuxième cause de décès chez les jeunes. La DGS pilote le programme Vigilans, de recontact des suicidants au cours des six à douze mois après la tentative puisque c'est la période la plus propice à la récidive.

Mme Catherine Génisson. – Merci de ces propos qui nous éclairent. Mon sentiment est que beaucoup de propositions intéressantes sont impossibles à mettre en place à cause d'une carence de moyens criante. Le hiatus est énorme. On sollicite beaucoup la médecine générale – M. Rapin ne me contredira pas – or les diagnostics sont très difficiles à poser. Un médecin généraliste n'est pas forcément aguerri, il fait face à une surcharge de travail, l'environnement professionnel autour de lui n'est pas important... Nous avons tous une part de responsabilité dans cette catastrophe. Je vous assure que ce n'est pas la joie quand un enfant souffre d'une pathologie psychiatrique.

M. René-Paul Savary. – Je partage ces propos. Il n'y a pas suffisamment de médecins généralistes, scolaires, de pédopsychiatres pour faire face à la schizophrénie. La mise en réseau des professionnels, qui n'est pas si difficile à établir, est victime de la complexité du système. C'est toutefois dans ce sens qu'il faut avancer.

Dans quelle catégorie les troubles en « dys » sont-ils classés ?

Monsieur Leborgne, vous avez évoqué les troubles psychiques des filles de 13 à 18 ans. Quelle proportion de ces troubles relève de comportements addictifs ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le professeur Moro avait répondu que les études actuelles ne pouvaient pas trancher sur le caractère déclenchant – et non révélateur – des addictions.

M. René-Paul Savary. – J'en suis étonné.

M. Jean-François Rapin. – Moi aussi !

M. Philippe Leborgne. – Les troubles des apprentissages sont en première et deuxième catégorie. Leur repérage se fait avec l'Éducation nationale, puis avec des pédiatres, voire des neuropédiatres. Cela ne relève pas de la psychiatrie.

Je vous ferai parvenir les enquêtes sur les différentes addictions, dont je ne dispose pas ici.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Appréhendez-vous les troubles liés à l'addiction aux jeux, qui entraînent une désocialisation ?

Mme Zinna Bessa. – Actuellement, l'addiction aux jeux n'est pas intégrée dans le champ de la santé mentale. Un travail important a en revanche été mené sur le tabac et les drogues illicites.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Merci.

Mme Zinna Bessa. – Je reste à votre disposition. Mon dernier message est : pensez à la prévention et à l'intersectorialité.

La réunion est close à 14 h 55.

Mardi 17 janvier 2017

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

Audition de Mmes Viviane Kovess-MASFÉTY, présidente de la Commission spécialisée évaluation, stratégie et perspective (CSESP), et Claudine Berr, présidente de la commission spécialisée maladies chroniques (CSMC), représentant le Haut Conseil de la santé publique (HCSP)

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je préside cette séance à la place du président Alain Milon, qui vous prie de l'excuser.

Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation et de nous avoir communiqué l'important travail fait par le Haut conseil à la santé publique sur l'évaluation du plan psychiatrie et santé mentale 2011-2015. Le Haut conseil à la santé publique est en effet investi depuis longtemps sur les questions de santé mentale et d'efficacité des politiques publiques dont celles en matière de psychiatrie.

Notre sujet, comme vous le savez est la prise en charge psychiatrique des mineurs. C'est donc un cadre défini même si les tentations sont grandes de l'élargir et les frontières sont parfois poreuses.

Vous nous avez préparé une présentation que nous allons écouter avec intérêt avant que le rapporteur Michel Amiel et les autres sénateurs présents ne vous posent des questions.

Je vous indique par ailleurs que cette audition est ouverte au public et à la presse.

Mme Viviane Kovess-MASFÉTY présidente de la Commission spécialisée évaluation, stratégie et perspective (CSESP). – Nous vous remercions de cette invitation. Le Haut conseil à la santé publique a été créé en 2004, reprenant les missions du Haut comité de la santé publique et du Conseil supérieur d'hygiène publique. La loi de modernisation de notre système de santé a rénové ses missions, qui sont principalement de contribuer à l'élaboration du plan national de santé, de fournir une expertise et des réflexions prospectives aux agences sanitaires et aux pouvoirs publics. Surtout, le Haut conseil à la santé publique

contribue à l'élaboration d'une politique : cette année, il s'agit d'établir une politique de l'enfant globale et concertée.

Pour conduire ces missions, le Haut conseil à la santé publique évalue des plans : récemment, nous avons évalué le plan psychiatrie et santé mentale et le programme national d'action contre le suicide.

Le Haut conseil à la santé publique peut être consulté par les ministres intéressés, ainsi que par les présidents des commissions compétentes du Parlement, sur toute question relative à la prévention, à la sécurité sanitaire ou à la performance du système de santé. Si toutes les directions générales nous saisissent, la direction générale de la santé est notre principale commanditaire.

Le Haut Conseil regroupe des équipes pluridisciplinaires. Je suis psychiatre, avec une formation de santé publique, Claudine Berr est médecin et chercheur à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ; s'ajoutent également des profils des sciences humaines, des économistes, des géographes, des sociologues, ainsi que des médecins de diverses spécialités. Nous sommes reconnus pour notre capacité à fédérer les organismes partenaires et les praticiens de terrain.

Ces précisions faites, je vais vous présenter le contexte de la psychiatrie et de la santé mentale, puis Claudine Berr récapitulera les principaux enseignements de l'évaluation.

La santé mentale et les maladies mentales forment un sujet très vaste et complexe, ce qui n'empêche pas un traitement rigoureux. En premier lieu, les maladies mentales constituent un ensemble de symptômes ayant un retentissement significatif sur le fonctionnement des personnes. Elles font l'objet de classifications, à l'instar de la classification américaine DSM, dont la cinquième version a introduit de nombreuses modifications en psychiatrie infanto-juvénile. Elle a consacré l'évolution de différentes catégories d'autisme et de troubles du développement au profit d'une conception plus large de troubles du spectre autistique, regroupant ces différentes maladies classées en trois niveaux de gravité en fonction de l'assistance nécessaire. Cette évolution a des répercussions sur la quantité de patients concernés : un enfant sur quatre cents pour les troubles autistiques, contre un pour cent pour les troubles du spectre autistique. D'une façon générale, ces classifications sont adaptées pour tenir compte de la spécificité des enfants.

En second lieu, la détresse psychologique regroupe des symptômes psychologiques, souvent passagers, et très fréquents en population générale : qu'il s'agisse des enfants, adolescents ou adultes, environ 15 % à 20 % de la population a des symptômes de ce type. Il est important de garder en mémoire ces masses différentes de populations. En fonction du groupe de pathologies considéré, si le système psychiatrique doit connaître 20 % de la population, il va avoir du mal à remplir son rôle. C'est pourquoi il est important de faire cette distinction entre des maladies mentales ayant des conséquences importantes sur le développement, et des symptômes passagers. Je ne dis pas que rien ne doit être fait pour ces symptômes passagers, mais il n'est pas certain que ce soit la psychiatrie qui doive intervenir.

En troisième lieu, la santé mentale positive correspond à la notion plus large du bien-être.

À ces concepts différents répondent des besoins de soins distincts : des soins psychiatriques ou des soins de santé mentale.

Une des spécificités de la pédopsychiatrie est que l'enfant ne demande pas lui-même des soins. L'adolescent peut le faire, mais pas le jeune enfant. C'est donc son entourage qui va porter sa parole. Or les enquêtes épidémiologiques en pédopsychiatrie soulignent bien que les symptômes sont perçus très différemment par l'enfant, les parents et les enseignants. Ainsi l'agitation est-elle beaucoup mieux perçue par les enseignants que par les parents. Surtout, les symptômes qui gênent sont perçus très différemment par l'entourage : les principaux motifs de consultation d'un pédopsychiatre sont l'échec et les difficultés scolaires, ainsi que les troubles des acquisitions et du comportement. Par conséquent, les troubles dépressifs et anxieux ne sont pas les plus rapportés à la psychiatrie.

Les problèmes se forment très tôt, et l'adolescence s'inscrit en continuité avec l'enfance. En matière de politique publique, il faut donc s'interroger sur l'intérêt de s'intéresser à la petite enfance et à la période de 6 à 11 ans, dès lors qu'il est plus facile de traiter certains troubles à cet âge que lors de l'adolescence.

En outre, l'enfance concerne des intervenants multiples : la famille, l'enseignement, la justice, les services sociaux. Chacun veut de bonne foi protéger l'enfant et faire son bien. L'articulation des différentes instances autour de l'enfant est particulièrement complexe. D'une façon générale, le monde de la psychiatrie infanto-juvénile ressent un déni général de la maladie mentale. Ce déni existe pour l'adulte, mais il est encore plus fort en psychiatrie infanto-juvénile : il est difficile d'admettre que la maladie mentale existe chez les enfants. Ce déni général va de pair avec une stigmatisation de la psychiatrisation, des médicaments psychotropes, en contradiction avec les pratiques réelles, dans la mesure où environ 7 % des jeunes filles de moins de 15 ans ont pris au moins un anxiolytique dans l'année.

S'ajoutent des clivages entre les soignants, les rééducateurs, les enseignants, les travailleurs sociaux, les intervenants judiciaires : ces professionnels éprouvent des difficultés à travailler ensemble autour de l'enfant.

La question est de savoir si la pédopsychiatrie, qui dispose de moyens non négligeables, exerce bien dans son domaine de compétence. La pédopsychiatrie intervient dans des domaines qui ne sont pas de son ressort, et se trouve *de facto* exclue des champs où sa compétence pourrait être la plus utile et où se trouvent les troubles les plus graves : l'aide sociale à l'enfance, le médico-social. Alors que ces domaines devraient constituer le cœur de métier des pédopsychiatres, quand ils sont appelés à l'aide sociale à l'enfance ou dans le médico-social, c'est le plus souvent pour « éteindre un feu ».

M. Jean-François Rapin. – Nous faisons face à un véritable problème de ressources : les pédopsychiatres seraient certainement plus utiles pour soigner les enfants vraiment malades.

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Ce n'est pas tant le manque de moyens que la répartition géographique et fonctionnelle des ressources qui pose problème en pédopsychiatrie. Or pour l'aide sociale à l'enfance par exemple, la pédopsychiatrie n'intervient souvent qu'en ultime recours, alors même que, face à des enfants gravement perturbés, un travail à long terme est nécessaire.

Vous m'avez interrogée sur l'état des connaissances et sur la relation entre les conditions socioéconomiques et les troubles psychiatriques chez les enfants. L'association de la pauvreté aux troubles psychiatriques ne fait pas de doute et est décrite internationalement.

Le problème tient à l'explication de cette relation. Il y a deux façons de l'interpréter. Selon l'hypothèse de la « social causation », la pauvreté, et tout ce qu'elle recouvre, de la difficulté d'accès à l'éducation aux mauvais traitements, ferait que les personnes pauvres deviennent malades : c'est la société qui rend malade. Inversement, selon la théorie de la sélection sociale, les personnes fragiles, ayant des difficultés à s'adapter à l'environnement, deviennent de ce fait pauvres. Des travaux britanniques montrent que des enfants éprouvant des difficultés émotionnelles à l'école primaire ont une plus grande probabilité d'exercer des emplois précaires trente années plus tard. Le fait d'être fragile entraîne de facto une descente dans l'échelle sociale.

Les deux hypothèses peuvent se cumuler, avec un cercle vicieux : vous êtes fragile, donc vous vous retrouvez dans une situation difficile, qui ensuite n'arrange pas votre pathologie. Les théories privilégient actuellement les interactions gènes-environnement, compatibles avec les deux hypothèses. Selon cette analyse, les personnes avec une fragilité génétique ne vont développer de maladie que si elles sont confrontées aux difficultés qui accompagnent la pauvreté, mais aussi ces personnes n'arrivent pas à gérer les difficultés et à sortir de la pauvreté lorsqu'elles s'y trouvent.

En matière de santé mentale, la notion de causalité doit être considérée avec prudence. Cela dit, il est aujourd'hui établi que la génétique et l'environnement jouent un rôle.

M. René-Paul Savary. – De quelle pauvreté parle-t-on : sociale, intellectuelle, financière ? Auquel cas, la conclusion revient à dire que la richesse règle les problèmes.

Mme Viviane Kovess-Masfety. – Je vous expose l'état actuel des connaissances : il y a une relation entre l'appartenance à une catégorie sociale défavorisée et la prévalence des problèmes de santé mentale. Cependant, la difficulté est que les données sont majoritairement américaines. Or l'appréhension de la pauvreté n'est pas identique entre l'Amérique du Nord et l'Europe, et encore moins entre les États-Unis et la France. Dans l'étude que j'ai réalisée en région Provence-Alpes-Côte-D'azur sur des données françaises, la relation entre les catégories socioprofessionnelles des parents et les troubles des enfants mettait en évidence une courbe en « U » : les enfants les plus à risque étaient les enfants les plus pauvres et les plus riches ; les enfants qui allaient le mieux étaient ceux des classes moyennes.

Mais il est très délicat d'extrapoler des enquêtes nord-américaines vers un contexte français très différent, pour lequel très peu d'enquêtes épidémiologiques sont réalisées.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment expliquer qu'il y ait aussi peu d'enquêtes conduites en France ?

Mme Viviane Kovess-Masfety. – Avant de répondre à votre question, je voudrais vous présenter une enquête mondialement connue. Il est difficile de savoir pour quelles raisons les gens sortent de la pauvreté, et notamment s'ils en sortent grâce à une résistance plus forte. Cette difficulté méthodologique doit être prise en compte. Or cette étude neutralise ce biais : en Caroline du Nord, certaines personnes sont sorties de la pauvreté grâce aux accords passés lors de l'ouverture d'un casino, octroyant une somme d'argent significative à certaines familles. L'étude a analysé les effets de la sortie de la pauvreté de ces personnes sur quatre ans. Les résultats conduisent à distinguer plusieurs groupes : ceux à qui l'on donne de l'argent et qui ne sortent pas de la pauvreté, ceux à qui l'on en donne et qui en sortent, et ceux

qui n'étaient pas pauvres, ce qui permet de faire un étalonnage. Il en ressort que, quand les enfants sortent de la pauvreté, les troubles de conduite s'améliorent considérablement, alors que les troubles anxieux et dépressifs ne se réduisent pas.

La restauration du rôle parental semble un des facteurs principaux de ces résultats. En d'autres termes, à partir du moment où les gens sortent de la pauvreté, ils n'ont plus besoin de travailler autant, et passent plus de temps avec leurs enfants, ce qui restaure une relation parentale.

Mais tout n'est pas transposable : cette étude a été réalisée en milieu rural ; rien ne dit qu'elle aurait du sens en milieu urbain, ou en France. Il faut donc conduire des études françaises, dans les conditions sociales françaises. Actuellement la recherche épidémiologique en santé mentale se résume à peu de choses : deux enquêtes d'Éric Fombonne sur l'autisme dans quatre régions en 1985, une enquête en population générale à Chartres en 1987, une enquête GAEL sur les enfants d'une cohorte de travailleurs d'EDF-GDF entre 1991 et 1999, ou encore l'enquête que j'ai effectuée en 2005 en région Provence-Alpes-Côte-D'azur.

Nous rencontrons donc de grosses difficultés en France pour mettre en place des enquêtes épidémiologiques, sur les adultes mais plus particulièrement sur les enfants. Cette difficulté résulte notamment de positions anti épidémiologie. La plupart des gens sont très peu formés sur les instruments standardisés et sur la façon de conduire une enquête épidémiologique.

Les difficultés sont également présentes en ce qui concerne la recherche évaluative, même si des améliorations récentes doivent être soulignées. Il y a très peu de recherche appliquée : la recherche médicale française se porte bien dans de nombreux domaines, mais ce n'est pas le cas de la recherche appliquée. Des expériences dites innovantes prolifèrent, sans que l'on sache si elles le sont réellement. Ce sont souvent des actions déjà prévues et appliquées dans le passé au sein des secteurs mais non évaluées objectivement, et souvent arrêtées lorsque le porteur emblématique du projet n'est plus présent.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'innovation est un terme que l'on utilise très souvent, en santé comme dans d'autres domaines. Quel est pour vous le concept d'innovation en psychiatrie et plus particulièrement en pédopsychiatrie ?

Mme Viviane Kovess-Masfety. – C'est quelque chose qui n'avait jamais été fait auparavant. Pour qu'on puisse dire qu'une pratique est innovante, il faut aussi qu'elle ait été évaluée selon un protocole avec un groupe de contrôle. Le double problème porte souvent sur l'évaluation, d'une part, et sur la transposabilité, d'autre part. Si vous suivez une pratique intéressante, il faut pouvoir le prouver, puis décrire cette intervention afin de déterminer les ingrédients nouveaux et innovants de votre pratique. Un exemple d'intervention innovante récente en Australie pour la schizophrénie permettrait de détecter, pour des enfants à ultra haut risque, de détecter ce fort niveau de risque et donc d'éviter le passage psychotique.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pouvez-vous nous définir brièvement le concept d'ultra haut risque en psychiatrie ?

Mme Viviane Kovess-Masfety. – Cette situation recouvre un ensemble de symptômes : des antécédents familiaux de schizophrénie ou de troubles psychotiques, une timidité excessive, une angoisse très forte, des troubles dépressifs, etc. En tout état de cause,

la combinaison de risques génétiques, d'éléments symptomatologiques, de difficultés relationnelles, permettrait de prévoir la possible survenue de troubles. L'enjeu de la recherche est d'identifier des éléments suffisamment prédictifs, afin de tenter d'éviter le passage psychotique. Mais je préfère, sur ce point, vous communiquer des publications afin d'éviter toute approximation.

L'évaluation du plan psychiatrie et santé mentale a mis en évidence des efforts en matière de recherche appliquée. En particulier, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a financé plusieurs projets en ce sens. Malheureusement, parmi les projets présentés, peu sont en psychiatrie, et très peu réussissent l'évaluation préalable à l'octroi de financement. Ces efforts se heurtent donc à l'absence d'un tissu de chercheurs formés pour ces recherches.

Une autre difficulté en France est l'absence de la recherche infirmière et paramédicale : au Canada, par exemple, existent des sciences infirmières où les infirmières font des maîtrises et des doctorats. Cette situation permet une formation en recherche et la formulation de questions de recherche très pragmatiques, mais selon des modalités scientifiques. Or cela n'existe pas en France : le département en recherche infirmière de l'École des hautes études en santé publique n'a ainsi pas prospéré.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pourquoi ce retard de la France en matière épidémiologique, en recherche appliquée, en recherche paramédicale ? On met toujours en avant la question des moyens, or ce n'est pas évident si l'on compare à d'autres pays. Est-ce donc un manque de culture, un tabou ?

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Je suis franco-canadienne et j'ai exercé comme psychiatre dans des hôpitaux canadiens. Au Canada, les infirmières en psychiatrie font une grande partie de ce que font les psychiatres en France : le découpage des professions n'est pas le même, car la formation n'est pas la même.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La spécificité de certaines formations infirmières, comme la formation d'infirmières psychiatriques par exemple, a été supprimée. Pensez-vous que ce fut une mauvaise décision ?

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Il y a plusieurs sujets. Je parle de la formation des infirmiers en général. Un point central de la réflexion de l'organisation du système de soins porte sur la répartition entre ce que font les médecins et ce que font les non-médecins, les infirmiers, les kinésithérapeutes, les sages-femmes, les psychologues. La France suit encore le modèle d'Europe du Sud sur cette question : le médecin a un pouvoir et un savoir très important, et les autres personnels doivent l'assister. La question ne porte pas sur les moyens, mais sur l'état d'esprit : est-ce qu'on offre une carrière universitaire aux infirmiers, en leur permettant d'accéder à des niveaux maîtrise ou doctorat, en leur ouvrant la recherche ?

Pour la psychologie, la situation est différente. La psychanalyse a été très accusée, j'en suis plutôt une défenderesse. Mais il faudrait une répartition différente : aujourd'hui le monde de la psychologie n'est pas structuré pour faire de la recherche évaluative. Dans les pays anglo-saxons, les psychologues ont un rôle très important en épidémiologie psychiatrique comme en recherche évaluative. C'est beaucoup plus difficile en France.

Par ailleurs, je tiens à souligner le rôle très positif de la Haute Autorité de santé (HAS) en ce domaine, avec des revues de littérature internationale, y compris sur des

pratiques très concrètes. Le problème concerne ensuite la diffusion des recommandations de bonnes pratiques.

Pour terminer, notre propos est d'encourager la formation et la multidisciplinarité en accordant une attention particulière au médecin généraliste, dont on ne peut que souligner le besoin de formation en psychiatrie.

Mme Claudine Berr, présidente de la commission spécialisée maladies chroniques (CSMC), représentant le Haut Conseil de la santé publique (HCSP). – Je vais poursuivre en vous présentant les travaux du Haut conseil à la santé publique sur l'évaluation du plan psychiatrie et santé mentale. Nous avons conduit des auditions nationales et régionales. Certains éléments du rapport d'évaluation nous ont ainsi été rapportés par les acteurs de terrain des cinq régions que nous avons visitées.

Un premier constat, que l'on retrouve dans la psychiatrie des adultes, est le problème des retards de prise en charge.

Quelles sont les actions que nous avons pu mettre en exergue, sachant que pour la majorité d'entre elles nous ne disposons pas d'évaluations de leur efficacité ? Certaines démarches d'évaluation sont en cours, mais elles demeurent rares. Il est tout d'abord possible de relever l'essor des maisons d'adolescents, présentes désormais dans quasiment tous les départements. Elles jouent un rôle très important pour le repérage et les premières étapes de prise en charge. Ensuite, des initiatives locales peuvent aussi être soulignées, comme la présence de psychologues dans les missions locales pour l'emploi, qui accueillent les jeunes de 16 ans à 25 ans en recherche d'emploi, souvent sans formation. S'agissant de l'accès aux centres médico-psychologiques (CMP), où les délais pour obtenir un premier rendez-vous sont très importants, des initiatives de terrain sont parfois lancées pour diminuer les délais, tels des binômes d'accueil entre un psychologue et un infirmier en Franche-Comté. Notre conclusion est que les délais traduisent plus un problème d'organisation que de moyens.

Mme Catherine Génisson. – C'est étonnant !

Mme Claudine Berr. – C'est notre conclusion pour l'Île-de-France, mais elle n'est pas nécessairement généralisable : les résultats peuvent être différents d'un département à l'autre.

Également, nous avons noté des problèmes d'adressage des enfants : il s'opère de moins en moins par le scolaire. Des regrets nous ont été exprimés sur la suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased), qui tenaient une grande place dans la prévention.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Les Rased ont-ils été supprimés partout sur le territoire ?

Mme Claudine Berr. – S'ils ne sont pas supprimés partout, les moyens consacrés sont vraiment fortement réduits et ils ne remplissent donc plus les mêmes missions.

Par ailleurs, des structures de soins dédiés ont été développées : citons des CMP pour adolescents en Bretagne, des dispositifs d'accueil et de soins pour adolescents et jeunes adultes, des lits de crise réservés en pédiatrie en Franche-Comté.

En ce qui concerne la continuité des soins, le Haut conseil à la santé publique a relevé un manque de prévisibilité de la pédopsychiatrie. Nous avons déjà mentionné la diminution programmée des ressources humaines : la pédopsychiatrie fait face à un grand manque de professeur des universités-praticien hospitalier (PUPH) et l'enseignement ne peut plus être assuré dans les mêmes conditions. S'ajoute également un problème humain pour le recrutement des paramédicaux salariés dans les institutions.

Le manque de lits en pédopsychiatrie constitue un problème récurrent, en particulier dans certaines régions. Or les taux d'hospitalisation augmentent, ce qui provoque parfois des situations de pénurie, où des soins non programmés conduisent à des hospitalisations dans des lieux inadéquats. À cet égard, une des situations les plus regrettables est la présence d'enfants dans des structures de psychiatrie adultes. Les délais d'attente pour les hôpitaux de jour sont très importants, conduisant souvent à des situations de crise, dont la survenue aurait pu être évitée.

La transition d'un âge à l'autre suscite aussi des interrogations pour la psychiatrie infanto-juvénile: la périnatalité, l'enfance, l'adolescence, puis l'entrée dans le système adulte. La sortie de la pédopsychiatrie, qui s'opérait à 16 ans auparavant, est désormais prévue à 18 ans. Une piste intéressante est de développer des maisons d'adolescents qui étendent leur action au-delà du mal-être, pour devenir des unités de soins permettant de préparer la transition vers la psychiatrie pour adultes. Pour les familles également, la transition entre la pédopsychiatrie et la psychiatrie pour adultes constitue une difficulté.

Nous avons aussi rencontré les acteurs du médico-social et du social, en particulier des responsables de maisons départementales de personnes handicapées (MDPH). Il en ressort que les relations sont difficiles entre le soin et le médicosocial. Les professionnels du soin se plaignent de l'absence de sollicitation des MDPH par les pédopsychiatres, entraînant des risques de ruptures de soins. Les délais entre les décisions prises pour établir le projet de vie de l'enfant et la prise en charge de terrain sont facteur de pertes de chance pour les jeunes et d'embolisation du système, car ces jeunes continuent d'être pris en charge par les structures qui les ont accueillis, sans pouvoir les transférer dans les structures qui devraient les accueillir. A l'inverse, les MDPH nous ont fait part de difficultés dans le remplissage des certificats médicaux, en particulier pour les enfants présentant un handicap psychique, et dans leur évaluation des besoins de l'enfant.

Enfin, de nombreux enfants et adolescents sont sans solution : les relations entre l'aide sociale à l'enfance et la pédopsychiatrie sont difficiles, en particulier s'agissant des jeunes qualifiés « d'incasables ».

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il reste un volet important à traiter concernant le suicide. Je propose de vous réinviter pour que l'on aborde ce sujet lors d'une prochaine audition.

Mme Claudine Berr. – Je termine mon propos en soulignant que, souvent, les enfants sont dans des circuits médico-social ou psychiatrique, selon les intervenants qui ont déclenché la prise en charge au moment de la détection des troubles. Des expérimentations sont conduites, comme les groupes de travail créés par la direction générale de la cohésion sociale sur « les jeunes incasables », ainsi que des dispositifs de coordination à différentes échelles - régionale, départementale. Les MDPH font un travail de fond pour tenter de fluidifier les parcours.

Mme Viviane Kovess-Masfety. – Une précision sur les inégalités territoriales d'accès aux soins en psychiatrie : en psychiatrie générale, le nombre de lits d'hospitalisation par département variaient de 1 à 5 en 2011, et de 1 à 3 en 2015 ; en psychiatrie infanto-juvénile, le ratio est de 14 lits pour 100 000 habitants, mais cette moyenne cache des écarts très importants, qui se sont accentués sur la période 2011-2015. Certes, les agences régionales de santé (ARS) mettent en place des mécanismes de péréquation pour réduire les inégalités entre régions, et, au niveau national des efforts de régulation des dotations sont conduits afin d'amorcer un rééquilibrage, mais les inégalités demeurent fortes. De nombreuses zones sont sous-denses en psychiatres, *a fortiori* en pédopsychiatres. Il faut savoir que la pédopsychiatrie libérale est un mode d'exercice assez rare.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Lors de la prochaine audition, nous aborderons la question du suicide et le mouvement de réorganisation, avec les groupements hospitaliers de territoire (GHT).

Audition conjointe de fédérations hospitalières

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mesdames, Messieurs, nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation à échanger sur la prise en charge psychiatrique des mineurs. On le sait celle-ci est largement tributaire des moyens humains mis au service de la santé mentale dans notre pays. On sait aussi que la prise en charge psychiatrique des mineurs est à plus de 90 % une prise en charge ambulatoire et qu'il existe très peu de lits pour les mineurs. Ceci pose d'ailleurs parfois problème lorsqu'un lit est nécessaire, notamment pour faire face aux situations d'urgence, et qu'il n'y a parfois de lits que dans des services pour adultes.

Enfin le contexte dans lequel interviennent les établissements de santé mentale a été modifié, au moins pour les établissements publics, par la mise en place des groupements hospitaliers de territoire, sachant que l'activité privée dans ce domaine est très importante. Il nous a donc paru indispensable de vous entendre et de connaître votre vision de la prise en charge psychiatrique des mineurs sur le territoire et des mesures qui vous paraissent nécessaire pour l'améliorer. Je vous demanderai simplement dans un premier tour de table de présenter rapidement votre fédération puis chacun aura la parole pour un bref propos introductif après lequel le débat pourra s'engager. Je vous rappelle que notre audition de ce jour est ouverte au public et à la presse et vous laisse la parole.

Docteur Gilles Moullec, vice-président du Bureau national de l'Association des établissements participant au service public de santé mentale (ADESM). – Notre association regroupe 200 établissements publics et privés à but non lucratifs ; ces établissements étant spécialisés ou non. Nous comptons ainsi parmi nos membres des centres hospitalo-universitaires (CHU). Avec ma collègue vice-présidente, Mme Luce Legendre, nous intervenons en l'absence de M. Pascal Mariotti qui siège actuellement au Conseil de santé mentale.

Docteur Olivier Drevon, président de l'Union nationale des cliniques psychiatriques privées (UNCPSY). – Je suis psychiatre et préside l'Union nationale des cliniques psychiatriques privées (UNCPSY) qui fait partie de la Fédération de l'hospitalisation privée (FHP) et que représentent également le Docteur Vincent MASETTI, coordonnateur pour le groupe Clinea et M. David Castillo, délégué général.

M. David Causse, coordonnateur du pôle santé social de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap). – Je représente, avec ma collègue Anne-Charlotte de Vasselot, la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap). Nous fédérons des associations, des structures mutualistes, des institutions de prévoyance, complémentaires et de retraites, qui gèrent des établissements tant médicaux, que sociaux et médico-sociaux.

M. David Gruson, délégué général de la Fédération hospitalière de France (FHF). – J'interviens comme délégué général de la Fédération hospitalière de France qui est aussi représentée par mon adjoint, M. Alexandre Mokédé. C'est pour nous une grande satisfaction que votre mission d'information se soit saisie du sujet majeur de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. La fédération hospitalière de France a fait connaître en 2015, avec sa commission psychiatrie et santé mentale, une série de propositions que nous allons vous transmettre.

Le contexte rend nécessaire une mobilisation forte et rapide sur ces questions avec plusieurs éléments de préoccupation qui nous remontent du terrain. En effet, on constate des besoins et une demande accrue dans les différents champs de la psychiatrie et de la prise en charge des enfants et des adolescents, qu'il s'agisse de la périnatalité, de l'autisme ou des populations migrantes, voire de la question de la radicalisation des jeunes.

Dans ce contexte, notre dispositif de prise en charge est mis en tension par les problématiques de démographie médicale, notamment dans le domaine de la pédopsychiatrie qui connaît une indéniable baisse. Ces difficultés sont d'ailleurs exacerbées par les inégalités territoriales. Le Plan de santé mentale 2005-2008 pointait déjà le paradoxe de la démographie médicale en France : avec l'une des densités de professionnels de santé exerçant en psychiatrie parmi les plus fortes en Europe, on constate une forte hétérogénéité entre les territoires et entre les modes d'exercice public et libéral. On perçoit également un effet d'entonnoir sur les besoins de financement pour accompagner le développement des secteurs. À cet égard, la FHF appelle de ses vœux l'évolution du mode de financement des établissements psychiatriques.

Pour répondre à ces enjeux considérables, plusieurs axes de réflexion peuvent être avancés. Il convient d'articuler l'organisation des modes de prises en charge et d'accompagnement entre le secteur sanitaire et le secteur médico-social. Si cette séparation peut être justifiée par le statut juridique des établissements, elle est beaucoup moins pertinente s'agissant des modes de prise en charge et de la nécessité de s'organiser en cours d'intervention. En effet, la succession ou l'empilement des solutions crée trop souvent des ruptures dans les parcours. Cela se vérifie particulièrement dans les situations d'urgence ou de crise, lorsque les différentes structures ne se complètent pas de manière fluide.

Pour améliorer cette situation, quelques propositions peuvent être avancées, en améliorant, d'une part, la coopération, l'articulation et la coordination entre les services de pédiatrie et les équipes de pédopsychiatrie de secteur, notamment dans l'évaluation et l'orientation des jeunes patients et en favorisant, d'autre part, le travail en réseau des structures médico-sociales et des secteurs de pédopsychiatrie, afin de mieux coordonner les interventions de chacun dans ses responsabilités sanitaires, sociales ou médico-sociales. Il convient également de favoriser le développement d'instances de travail en réseau pour faire émerger sur des territoires donnés des solutions aux situations très complexes, de type « groupes ressources » ou « intervisions » entre les établissements sanitaires et les établissements ou services médico-sociaux. Dans la facilitation de ces parcours et de ces

initiatives, les départements et les ARS peuvent jouer un rôle utile. Dans ce cadre, il convient également de favoriser des dispositifs innovants et hybrides entre les équipes de pédopsychiatrie et les structures médico-sociales, comme les équipes mobiles de liaison ou encore les équipes d'intervention mixte.

Nous souhaitons également que soit mieux reconnue la prise en charge des enfants autistes dans les hôpitaux de jour de pédopsychiatrie. Les équipes de pédopsychiatrie ont fait ces dernières années, en lien avec les Centres Ressources Autisme (CRA) de chaque région, de considérables progrès en termes de formation aux techniques les plus actuelles. Cette activité de prise en charge thérapeutique a besoin d'être reconnue à la fois en termes de moyens, mais également d'articulation avec les accompagnements médico-sociaux, comme les Centres-Médico-Psycho-Pédagogiques (CMPP). Le troisième Plan Autisme a quelque peu ignoré les prises en charge sanitaires. Dans le cadre de la préparation du quatrième Plan Autisme, qui doit être mis en œuvre après 2017, des visites d'hôpitaux de jour de pédopsychiatrie sont en cours au niveau national pour évaluer la qualité des prises en charge d'enfants autistes selon les recommandations.

Il faut également reconnaître les spécificités de la psychiatrie de l'adolescent et du jeune adulte (15-25 ans). L'adolescence est une période complexe et, sans pour autant en faire une discipline à part entière, reconnaître une psychiatrie de l'adolescent et du jeune adulte sur une tranche d'âge de 15 à 25 ans permettrait de déployer un dispositif de soins spécialisé et adapté à cette période cruciale de la vie, notamment en termes de prise en charge du premier épisode psychotique ou de prévention de la crise suicidaire.

Il faut également encourager les solutions de dépistage, de diagnostic et de prises en charge les plus précoces. En matière de prise en charge d'enfants ou d'adolescents, le dépistage et le diagnostic précoce sont essentiels dans la mise en place des soins. Ceux-ci sont mis en œuvre par des techniques médicales et paramédicales adaptées, mais certains dispositifs, qui n'étaient pas initialement afférents à la psychiatrie, ont pu se révéler utile en matière de coordination, à l'instar du dispositif de réussite éducative qui a permis une prise en charge par les équipes favorisant l'articulation entre l'école et les soins. Il faut également développer et soutenir la psychiatrie périnatale en articulation avec tous les acteurs de la petite enfance.

Assurer cette fluidité de la coordination est certainement l'un des aspects essentiels pour aborder la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Pour ce faire, il est important de prendre en compte deux évolutions qui sont plus globales, à savoir la révolution de la territorialité, qui concerne le secteur public et le déploiement des GHT, et la constitution des communautés psychiatriques de territoires qui trouvent une partie de leur raison d'être dans ce champ de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Il ne s'agit pas d'une nouvelle forme institutionnelle, mais plutôt d'un dispositif ouvert sur le secteur médico-social afin de garantir une approche thématisée par discipline.

La seconde révolution concerne le numérique avec l'enjeu majeur du déverrouillage de la télémédecine et de la téléconsultation. Nous vous adresserons des éléments sur ces dispositifs qui concernent notamment la téléconsultation psychiatrique, comme au CHS du Rouvray en Normandie. Cette démarche permet ainsi de créer des liens intelligents avec le secteur médico-social.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je souhaiterai connaître votre avis sur la prise en charge des jeunes en urgence.

M. David Causse, coordonnateur du pôle santé social, Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap). – Dans tous nos territoires, si l'accès à un psychiatre pose déjà problème, que dire de la consultation d'un pédopsychiatre ! Or, pour former de nouveaux praticiens, encore faut-il être sûr de disposer d'un professeur par faculté ! En outre, le secteur tant sanitaire que médico-social est confronté à de nouveaux défis. Ainsi, les représentants de l'Assemblée des départements de France nous ont indiqué que la situation des mineurs isolés et des enfants migrants induit de graves conséquences, notamment en matière d'hébergement puisque, dans certains territoires, jusqu'à la moitié des lits disponibles y est consacrée. Notre système ne vit pas en vase clos, il lui faut absorber des tensions qui lui viennent de l'extérieur. Sur la détection et le diagnostic précoce, je vous invite à consulter l'avis de la Conférence nationale de santé, qui a été adopté à l'unanimité de ses membres.

S'agissant des situations d'urgence où il faut être en mesure de programmer un accueil inopiné, le système a manifestement fonctionné dans un double-déni, tant sur le versant médical que médico-social. En effet, l'absence de lits d'hospitalisation était présentée comme un facteur de modernité et une rupture avec une tradition asilaire révolue. Cependant, le maillage de l'offre n'est heureusement pas univoque et certains territoires assurent l'hospitalisation à plein temps des mineurs. Certaines hospitalisations se font ainsi dans des cadres qui ne sont pas toujours souhaitables pour les mineurs. On retrouve une telle situation dans le versant médico-social et concernant le maillage territorial qui comprend les Instituts Thérapeutiques, Educatifs et Pédagogiques (ITEP), les Instituts d'Education motrice (IEM) ou encore les centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP). L'organisation de structures, sous la forme d'externats ouverts aux horaires de bureaux, ne permet pas de répondre aux urgences survenant en dehors de ces horaires. C'est là une vraie difficulté pour l'aide sociale à l'enfance. Comment faire ? Le principe de subsidiarité et l'intelligence de situation des acteurs dans nos territoires répondent, selon nous, à ces enjeux. Le prochain décret sur les projets territoriaux de santé mentale devrait mieux prendre en compte les spécificités territoriales. Il faut ainsi s'extraire d'une vision par trop uniforme, trouver des solutions à l'échelle des territoires et privilégier les interrelations de solidarité, grâce aux politiques sociales et médico-sociales portées par les Conseils départementaux. En effet, outre les maillages sanitaires des grandes régions et des GHT, il faut assumer une maille départementale qui soit un point de rencontre cohérent des politiques publiques que l'Etat a soutenu au travers des ARS ou via l'action des préfets ; le département étant une alvéole qui s'inscrit naturellement dans les régions constituées par les ARS.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Êtes-vous favorable à des GHT psychiatriques qui ont fait débat lors de l'examen de la dernière loi santé ?

M. David Causse. – Je ne suis pas le mieux placé pour aborder ce sujet, puisque le GHT est un dispositif obligatoire pour les établissements publics. Le GHT, tel qu'adopté à l'article 116 de la loi de modernisation, suscite notre interrogation à deux égards : d'une part, il est centré sur le service public et sa gouvernance tend à prendre en compte les acteurs essentiellement publics. On ne peut par conséquent en faire l'outil du pilotage territorial puisque d'autres composantes importantes, comme la médecine de ville, le secteur privé non lucratif ou encore le secteur privé à statut commercial, n'y figurent pas, bien qu'ils pourraient y participer si les GHT ne se limitaient pas au seul secteur public comme la loi en a disposé. D'autre part, l'expérience montre que la pression sur l'utilisation des ressources fait que les soins aigus et immédiats absorbent les marges de manœuvre des agences régionales de santé au détriment parfois des investissements de santé publique de plus longue échéance en psychiatrie et dans la santé mentale. Les acteurs ont ainsi observé que les financements

consacrés à la psychiatrie et à la santé mentale ont été régulièrement écornés pour financer des soins somatiques et de court-séjour. La communauté des acteurs publics et privés s'est accordée sur une dimension plus ouverte au champ médico-social, à la parole des usagers et des entraides qui se font jour au sein des communautés psychiatriques de territoires qui ne sont pas antinomiques avec la logique de fédération publique des GHT, mais qui demeurent cependant plus ouvertes à la participation des différents acteurs. Je pense néanmoins que les acteurs de statut public sont les plus à même de parler des GHT.

Docteur Gilles Moullec. – La question des GHT spécialisés a pu se poser comme le Sénateur Amiel le sait. Il faut se garder d'une certaine forme de systématisme, puisque certains territoires peuvent accueillir un GHT, tandis que d'autres en sont dépourvus. Je prendrai l'exemple des Bouches du Rhône où sont implantés trois établissements spécialisés en psychiatrie. Leur regroupement semblait relever d'une démarche rationnelle. Cependant, créer un GHT spécialisé en psychiatrie ne saurait induire la fin des relations avec les établissements somatiques. Il faut des membres associés qui soient notamment des établissements MCO. Il faut garder une cohérence territoriale. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, le refus de l'un des trois établissements de se regrouper a entraîné la création d'un établissement départemental polyvalent. Pour qu'un tel établissement soit opérationnel, il lui faut individualiser la filière psychiatrique santé mentale comme prioritaire ; ce qui est, du reste, généralement le cas. A l'intérieur de cette filière prioritaire, il conviendrait également d'individualiser la filière consacrée à la psychiatrie des mineurs. Il ne fait pas oublier, non plus, le rôle des conseils locaux de santé mentale qui restent un levier puissant pour fédérer les acteurs en raison du pouvoir de convocation du maire.

La question de l'adolescence est centrale pour les urgences. Comme l'a souligné M. David Causse, trop de lits destinés à l'accueil des adolescents ont été fermés. Ces lits doivent se trouver à proximité des urgences générales. Pour bien fonctionner en termes de lits d'urgence ou de crise, il faut que ces petites structures, avec une densité importante de personnels financés, puissent fonctionner avec des durées de séjour très courtes, de l'ordre d'une semaine, à la condition que le réseau périphérique fonctionne lui aussi très bien. Lors de l'admission de ces adolescents dans l'unité, il faut ainsi anticiper le mode de sortie. Un gros travail d'articulation doit être conduit avec les différents partenaires, afin d'éviter que les unités de crise ne fonctionnent comme des unités d'hospitalisation classique dont les adolescents ne parviennent pas à sortir. L'urgence n'est pas dissociable de la problématique du réseau.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quelle peut être l'articulation entre les secteurs public et privé ?

Docteur Olivier Drevon, président de l'Union nationale des cliniques psychiatriques privées (Uncpsy) – La psychiatrie est l'un des secteurs qui connaissent le moins de problèmes en matière d'articulation public-privé. Je pense que notre coordination, certes perfectible, repose sur le respect mutuel de ses acteurs. C'est une spécificité de notre spécialité que j'ai observée depuis trente ans. Dans les territoires de santé, on se coordonne très facilement, à la condition de le vouloir. En ce qui concerne la pédopsychiatrie, présente dans 21 établissements de la FHP, nous connaissons de sérieux problèmes de structures qui s'expliquent par l'absence de tarification spécifique dans les hôpitaux de jour pour cette spécialité. Il faut ainsi lutter pendant plusieurs mois pour obtenir un tarif. Comment est-il possible alors d'élaborer des projets médicaux ? De nombreux établissements sont en coopération avec des établissements publics ou avec les agences régionales de santé et souhaitent prendre en charge les adolescents, car ils traitent les adultes et comprennent la

nécessité d'intervenir plus en amont. Les hôpitaux de jour, à la lueur de nos quinze années d'expérience, se sont spécialisés dans certaines pathologies, comme les troubles des comportements alimentaires et le traitement des addictions chez les 15-21 ans. Je passe la parole à mon collègue, le Docteur Vincent Masetti, qui va vous exposer ce qui est fait, dans sa clinique Lautréamont située en Nord-Pas-de-Calais, à l'égard des classes d'âge plus jeunes.

Docteur Vincent Masetti, coordinateur CLINEA de l'Union nationale des cliniques psychiatriques privées (Uncpsy). – Je vous invite d'ailleurs à venir visiter notre clinique Lautréamont située à Loos-lez-Lille qui répond aux besoins évoqués en matière de prise en charge des mineurs. De fait, elle illustre aussi les écarts en matière de prise en charge sur le territoire. Nos médecins exercent à mi-temps dans notre clinique et continuent leurs activités de recherche au CHU. Nous accueillons des internes également. Nous avons trois unités spécifiques, respectivement consacrées aux 8-12 ans, 12-15 ans, et aux 15-25 ans ; cette dernière classe d'âge étant la plus difficile. Notre unité fait de la recherche et poursuit des travaux innovants, tout en répondant aux exigences d'un hôpital de jour. En guise d'illustration, je rappellerai que 120 dossiers sont en attente de manière permanente pour l'hospitalisation alors que nous nous situons dans le réseau d'hospitalisation de pédopsychiatrie. Bien que nous disposions de certains relais, il nous est impossible d'accueillir toutes les demandes.

Nous ne parvenons pas à réaliser une démarche analogue dans d'autres régions que la nôtre. Ailleurs, les enfants n'auront pas la même chance d'accéder à des soins de qualité. Notre groupe a pourtant un maillage territorial national et dispose des ressources suffisantes tout en étant adossé à un cahier des charges reconnu de qualité. Afin de faire face à la pénurie de l'offre médicale, nous avons su mettre en place la délégation ; le pédopsychiatre est ainsi devenu un chef d'orchestre qui va animer une équipe de spécialistes et mettre en œuvre des thérapies brèves et innovantes, qui permettent des prises en charge de trois semaines en moyenne. Nos outils, présents sur nos plateaux techniques, assurent le suivi objectif des patients et permettent de raccourcir les durées de séjour. De telles technologies, aussi innovantes soient-elles, réclament cependant des investissements conséquents. En revanche, nous n'avons pas encore organisé d'hôpital de nuit pour les enfants comme nous l'avons fait pour les adultes, faute d'avoir pu obtenir les autorisations nécessaires. Les disparités régionales nous empêchent ainsi de dupliquer notre modèle de manière opérationnelle.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vos résultats ont-ils fait l'objet d'une évaluation publiée ?

Docteur Vincent Masetti. – Notre unité est vraiment en lien avec le centre hospitalo-universitaire. Ses deux médecins seniors co-publient sur ces stratégies innovantes de santé, en particulier sur le *neuro-feedback*. Nous sommes soumis aux certifications comme les autres établissements et mettons en œuvre des procédures de qualité destinées à vérifier la pertinence scientifique de nos pratiques.

M. Alexandre Mokédé, Fédération hospitalière de France. – Je voulais rebondir sur la territorialisation en santé mentale, s'agissant notamment des relations entre les groupements hospitaliers de territoire, les communautés psychiatriques de territoire et la prise en charge des soins psychiatriques. Les GHT ont été défini en juillet 2016 et chaque territoire a pu voir, avec son ARS, quelle était la pertinence d'accueillir un GHT généraliste ou spécialisé en psychiatrie. En sachant que ces établissements répondent à une double logique : soit une mutualisation des fonctions, non médicales et plutôt d'ordre logistique, au sein de

l'offre publique, soit l'organisation de filières publiques de prise en charge des patients sur un territoire donné. Il s'agissait alors de délimiter le territoire pertinent en prenant en compte les parcours patients et les filières nécessaires. L'objectif en pédopsychiatrie était de constituer des filières supra-territoriales, quitte à former des communautés psychiatriques de territoire permettant de dépasser le territoire du GHT et d'organiser des filières de soins publics, de manière à avoir une prise en charge adaptée aux besoins des populations et à conforter le lien avec les différents acteurs. Notre objectif est de ne plus avoir des forteresses hospitalières. Il faut abattre les murs pour en faire des ponts. De ce fait, il faut que les GHT soient le plus ouverts possible vers le monde libéral qui participe, en premier recours, à la prise en charge des patients. Il ne faut donc pas que les GHT suscitent des craintes disproportionnées.

Mme Catherine Génisson. – Vous nous avez tous indiqué qu'il fallait séparer la psychiatrie de l'ensemble de la médecine hospitalière et générale. Comment voulez-vous créer un maillage si, quelles que soient les propositions qu'on vous fasse, vous entendez autonomiser votre organisation ? Comme médecin anesthésiste à l'hôpital d'Arras où se trouve un service de psychiatrie et un service de pédopsychiatrie qui a cessé d'exister le jour où son chef est parti en retraite, j'ai longtemps travaillé aux urgences. Dans ce cadre, j'ai pu constater une séparation entre le somatique et la psychiatrie qui fait que la psychiatrie ne peut pas s'occuper du somatique. Or, un patient présentant une crise psychiatrique aigüe doit nécessairement passer, dans un premier temps, aux urgences avant d'aller en psychiatrie.

Docteur Vincent Masetti. – Ce sont là des séquelles du temps passé ! Les psychiatres tentent justement de créer des ponts. Ainsi, nos établissements ont souhaité adhérer à l'ensemble des GHT, mais seuls deux de ceux-ci ont répondu à notre demande. La supra-territorialité des communautés psychiatriques de territoire a entraîné la création d'une sorte de mille-feuille supplémentaire, alors qu'il faut, au contraire, travailler sur la souplesse des régions. Les patients ne sont pas régionalisés. Je défends le fait que les établissements psychiatriques soient intégrés aux GHT ce qui me paraît normal puisque notre discipline est elle-aussi fondée par les preuves. Nos patients ont les mêmes exigences que dans les autres spécialités et c'est très bien ainsi !

M. Michel Amiel, rapporteur. – Clairement, vous n'êtes pas en faveur d'un GHT-psychiatrie ?

Docteur Vincent Masetti. – Non, pas du tout. Je suis pour un GHT général qui accueille les établissements psychiatriques.

M. René-Paul Savary. – Il est vrai que les GHT ont été, à un moment, hospitalo-centrés. Pour preuve, on a opéré les découpages des territoires avant d'élaborer les projets de santé, comme nous l'avions relevé en commission. Chacun, sur ses territoires respectifs, commence à recevoir les premières remontées d'expériences. Dans le département de la Marne, j'ai pu constater une certaine ouverture du monde public vers le monde privé, la médecine de ville et la psychiatrie. Comme j'ai pu le constater en tant que président du Conseil départemental, certaines actions, pas forcément complexes d'ailleurs, pourraient être conduites, comme la mise en réseau et la télémédecine, afin d'alléger la charge du secteur médico-social qui doit gérer les jeunes en période de crise. Avec un peu de bonne volonté, des délégations de tâches, tout en formant des pédopsychiatres, permettraient d'avancer, s'agissant notamment de la tarification. Notre mission pourrait ainsi proposer de telles mesures.

M. Michel Amiel, rapporteur. – En effet, c'est une profonde erreur que la pédopsychiatrie ne dispose pas de tarification propre.

Docteur Olivier Drevon. – N'oublions pas que la consultation de pédopsychiatrie de ville est à un niveau très bas par rapport à tous les niveaux européens, comme en Allemagne où son coût est double par rapport à celui d'une consultation en psychiatrie normale. Si l'on veut rendre attractif la pédopsychiatrie de ville, il faut commencer par cela. L'avancée de l'internat et l'élargissement du numerus clausus ont conduit à l'augmentation du nombre de psychiatres depuis ces quatre dernières années. Il faut ainsi flécher davantage ces parcours.

Docteur Vincent Masetti. – Pour aller plus loin, les familles agissent comme de véritables co-thérapeutes et il faut des espaces pour les recevoir. La consultation doit durer deux fois plus de temps, car il importe d'y inclure les familles qui ne sont pas découpées selon les régions. Nos unités de soins d'hôpital de jour et de nuit doivent ainsi les accueillir dans leurs projets de soins.

Mme Laurence Cohen. – C'est un débat qui doit demeurer ouvert. Aujourd'hui, les GHT sont pour beaucoup d'immenses pôles qui ne s'appuient pas obligatoirement sur un projet de soin. Fédérer les établissements, en permettant d'économiser les moyens, a répondu à une logique comptable, sans pour autant répondre aux besoins des populations et des patients. Il faut effectivement travailler sur des projets de soins en ouvrant à tous les professionnels et en revivifiant, du même coup, la démocratie sanitaire. Il est important d'assurer l'articulation des missions de l'hôpital et de suppléer aux manques de la médecine de ville. Pour ce faire, il importe de travailler en coopération, et non en concurrence, et réfléchir à de telles pratiques. En outre, la formation des pédopsychiatres et la reconnaissance des statuts sont deux autres facteurs d'importance. Ainsi, les professions paramédicales sont également malmenées, de même que les psychologues. Enfin, il faut assurer la répartition territoriale des pédopsychiatres dont le nombre doit être accru.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment introduire dans le débat l'offre et la demande ? On peut construire les plus beaux projets qui s'avèrent illusoires, faute de partir du réel pour atteindre l'idéal.

Docteur Luce Legendre, vice-présidente du Bureau national de l'Association des établissements participant au service public de santé mentale (ADESM). – Le GHT n'est pas forcément le problème le plus important car il y a un usage de l'ambulatoire extrêmement développé depuis de nombreuses années. Les outils mis à disposition par les communautés psychiatriques de territoire devraient faire l'objet d'un prochain décret sur la construction des projets territoriaux de santé mentale. Ceux-ci répondent déjà aux besoins de la pédopsychiatrie et à notre constat sur les difficultés propres à la fluidité de parcours hospitaliers. Ces outils vont nous permettre de mieux travailler avec l'ensemble des acteurs du champ médico-social et social, en donnant plus de visibilité aux différents niveaux de l'offre. Il est ainsi nécessaire de travailler à la gradation de l'offre de soins, en partant des trois niveaux des centres experts.

Mme Maryvonne Blondin. – Les régions sont tout à fait différentes et je ne retrouve pas la Bretagne dans les descriptions de certains de mes collègues. Nous avons toujours travaillé avec les structures médico-sociales que j'avais invitées à participer aux conférences sanitaires. La démocratie en santé dépend aussi de l'organisation propre à chaque département. Nous avons en Bretagne un GHT intégré associé à huit établissements publics

de santé mentale (EPSM) qui existent sur la région. Ainsi, le parcours du patient doit être le vecteur de l'organisation des soins. Les situations sont disparates dans notre pays.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Il faut ainsi se garder d'une position de principe quant à la constitution des GHT car ceux-ci sont très liés aux traditions de travail dans les territoires et aux spécificités géographiques. Que la psychiatrie soit partie intégrante du GHT global est un atout, comme c'est le cas dans ma propre région. D'ailleurs, comme présidente du conseil de surveillance du CHU de Limoges, j'avais plaidé pour que la psychiatrie soit intégrée, en raison de la présence d'innovation aussi bien dans les secteurs public et privé. Tout dépend des territoires. Par ailleurs, il existe, de facto, des GHT privés qui procèdent du regroupement des cliniques privées. Je ne crois pas que les moyens vont aller en augmentant de manière exponentielle, en raison de la situation des finances publiques et des besoins des établissements. Le GHT représente une manière de régler les problèmes techniques en amont. Le général de Gaulle remarquait qu'on n'avait jamais vu défiler la cantine en tête mais encore faut-il régler les problèmes matériels ! Le GHT est un outil pour mieux maîtriser la dépense publique et mieux cibler les dépenses sur les plateaux techniques. Enfin, nous avons, pour plusieurs d'entre nous, exercé des fonctions de président de département. Or, la situation des mineurs, notamment étrangers, a été évoquée au début de notre audition. Il ne faut plus que les départements servent comme variable d'ajustement, suite aux décisions de juges placeurs, de la prise en charge de l'enfance en danger via les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui confient les enfants aux services sociaux, alors que ceux-ci relèvent du médical, dans le meilleur des cas, voire du juridique. Quelle préconisation pourriez-vous faire en la matière ?

M. David Causse. – S'agissant de la réponse à l'urgence, je souhaitais attirer votre attention sur la tension qui s'exerce sur l'offre. La tentation est grande aujourd'hui d'apporter une réponse localisée aux problèmes. Ainsi, dans le contexte de l'après 2016, qui peut dire que le stress post-traumatique n'est pas important ? C'est la raison pour laquelle on crée une équipe spécialisée, comme dans tant d'autres domaines, comme l'adolescence. A force de concevoir les réponses aux besoins d'après une logique spécialisée et non territoriale, on oublie que la mobilisation constante des ressources, sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre, est rendue difficile en raison de l'éparpillement de l'offre de soins. Notre logique devrait être d'assurer une couverture de base dans les territoires, voire un minimum de polyvalence, afin d'éviter que nos ressources se retrouvent disséminées et ainsi effilochées sur une diversité de segments. L'épreuve de vérité consiste ainsi à assurer une permanence de l'offre associant les différents secteurs, afin d'assurer la cohérence de son ensemble.

Le GHT, comme tout outil, peut procurer des avantages mitigés. En face d'un problème, notre travers national est de privilégier les institutions au détriment des solutions. Nous avons intérêt à localiser nos angles de vue sur le parcours des personnes. Soit les GHT se mettent au service des usagers des territoires et ils prospéreront. Soit les GHT entendent asservir les usagers et les établissements, alors, nous nous retirerons immédiatement ! Notre responsabilité est néanmoins de penser le meilleur.

Sous le contrôle des médecins ici présents, l'expérience montre que le traitement d'une situation cataclysmique, une fois en place, est très difficile à résoudre par un professionnel qui la découvre. C'est ce que font constamment les médecins dans les services d'urgence. Si l'on peut intervenir en amont, on pourra sans doute désamorcer de telles situations. Que peut-on proposer concrètement ? La tarification des doubles prises en charge me paraît une première solution. Aujourd'hui, le principe de l'Assurance-maladie est qu'un

opérateur ne peut être financé qu'une seule fois. Mais il faut bien assurer des passerelles entre les secteurs sanitaire et médico-social, comme pour la prise en charge des adolescents dans un hôpital de jour pour enfant, à temps partiel, que compléterait la prise en charge en institut thérapeutique éducatif et pédagogique. Aujourd'hui, l'Assurance-maladie remet en cause l'intervention de la médecine de ville, en expliquant que les interventions des orthophonistes en médecine de ville doivent être financées sur le budget des établissements de santé puisqu'elles sont opérées au titre de l'action dans un centre médico psycho-pédagogique, sans avoir été commanditées à proprement parler. Toute prise en charge doit être justifiée, a fortiori celles qui donnent lieu à des passerelles entre la médecine de ville et les établissements de santé, voire entre ces derniers et les secteurs médico-social, mais il ne faut pas se priver de revisiter ces règles de double prise en charge qui risquent d'inhiber des logiques de collaboration susceptibles d'intervenir en amont.

En outre, pour faire face aux situations de grande crise impliquant des jeunes patients autistes, l'Ile de France a institué des équipes mobiles d'intervention, sans pour autant créer des unités d'hospitalisation. En effet, une telle démarche n'aurait pas permis de dégager des solutions de sortie. A l'inverse, il a été privilégié de contractualiser avec des unités médico-sociales à temps plein où le jeune patient sera hébergé et dans lesquelles les équipes d'urgence interviendront. De la sorte, une unité, comme la cellule de soins aigus destinée aux jeunes patients autistes et implantée à la Pitié-Salpêtrière, n'est pas saturée en cas d'urgence. A l'échelle des territoires et compte tenu de la solidarité entre acteurs, sous la gouverne conjointe des conseils départementaux et des agences régionales de santé, il est possible d'élaborer des projets territoriaux de santé mentale qui fixent la continuité de soins et l'organisation de solutions impliquant tous les acteurs dans une logique de responsabilité partagée.

Docteur Vincent Masetti.- Pour rebondir sur ce qui vient d'être dit, l'hospitalisation à domicile en pédopsychiatrie serait une très bonne idée, mais elle se heurte à de nombreux freins.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je vous remercie, Madame, Messieurs, de votre participation à notre audition de cet après-midi.

La réunion est close à 16 h 40.

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

Audition du docteur Catherine Isserlis, référent médical psychiatrie-santé mentale-autisme, et de M. Philippe Guinard, responsable psychiatrie, de la Direction de l'offre de soins de l'Agence régionale de santé Ile de France

La réunion est ouverte à 14 heures.

Mme Corinne Imbert, présidente. - Merci d'avoir répondu à notre invitation. Les agences régionales de santé sont au cœur des problématiques de l'offre de soins sur nos territoires et leur rôle a été renforcé s'agissant de la psychiatrie avec la mise en place des groupements hospitaliers de territoires pour les hôpitaux publics.

La mise en place en de ces GHT et l'existence de GHT psychiatriques spécifiques a fait, et continue à faire, débat.

Mais les GHT ne sont pas l'intégralité de la prise en charge psychiatrique des mineurs dont on sait qu'elle a lieu principalement en ambulatoire.

Le constat fait depuis longtemps, et que confirment nos premières auditions, est le retard en matière de prise en charge dû au manque de praticiens à l'hôpital mais aussi en ville. S'agissant des mineurs, l'importance des contacts avec la médecine scolaire, qui relève de l'Éducation nationale, a aussi été soulignée à de nombreuses reprises, en dernier lieu par le rapport Moro-Brison.

L'Ile-de-France est une région qui est à bien des égards spécifique. Mais son territoire connaît une grande variété des situations dans l'accès aux soins. Il nous a donc paru intéressant d'entendre votre témoignage sur la manière dont s'organise la psychiatrie des mineurs sur le territoire dont vous avez la charge.

Je vous cède donc la parole pour un bref propos introductif à l'issue duquel notre rapporteur, Michel Amiel, puis les autres sénateurs, vous poseront des questions.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

Docteur Catherine Isserlis, référent médical psychiatrie/santé mentale/autisme. – Je travaille comme référent médical en psychiatrie/santé mentale à l'ARS d'Ile-de-France avec la particularité d'être pédopsychiatre. Je suis ancien praticien hospitalier, chef de secteur. Dans mon propos introductif, je me situerais donc en tant que pédopsychiatre. Monsieur Guinard interviendra pour l'ARS.

« Il y a lieu de souligner le caractère itinérant des équipes. Elles doivent sortir des murs pour exercer une action à domicile et d'une façon plus générale dans le milieu. Ceci reste valable pour tous les centres de diagnostic et de traitement qui ne doivent pas se borner à un travail de consultation classique avec la seule approche du cabinet ». Cette citation date de mai 1955. Les questions qui se posent à nous aujourd'hui sont donc anciennes et elles n'ont pourtant pas reçu de réponse.

La pédopsychiatrie est une discipline très jeune puisqu'elle s'est déployée jusque dans les années 1980. En Essonne, un mouvement important de fermeture de lits a été observé dans les années 1980. Il n'a été possible d'en ouvrir qu'en 2013 puis en 2016. Nous avons ainsi passé de longues années sans aucun lit dans ce département. La pédopsychiatrie s'est donc organisée autour d'alternatives à l'hospitalisation mais dans des prises en charge au long cours.

Ce qui fait défaut actuellement, c'est surtout les prises en charge plus immédiates. C'est la question de la rapidité de la prise en charge. En pédopsychiatrie, la psychiatrie de secteur repose sur assez peu de dispositifs et d'outils. Compte tenu du faible nombre d'hospitalisations, c'est une discipline que j'appellerais « mineure » en ce sens qu'elle est minoritaire au sein des pôles. La question de l'urgence psychique passe toujours derrière la question de l'urgence vitale perceptible et plus directement guérissable.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Une urgence psychique peut devenir vitale.

Docteur Catherine Isserlis. – Oui, notamment dans le risque suicidaire.

Les besoins pour répondre aux urgences vitales, en particulier en personnels, sont très largement supérieurs à ceux des autres disciplines.

Devant la hausse des demandes, la psychiatrie infanto-juvénile a beaucoup modifié ses pratiques depuis les années 1980 mais probablement pas suffisamment, en particulier alors qu'arrivaient de nouveaux acteurs et dispositifs. C'est là-dessus qu'il va sans doute falloir mettre l'accent.

M. Philippe Guinard, responsable psychiatrie, de la Direction de l'offre de soins. – J'axerai mon propos sur le rôle de l'ARS. Vous avez par ailleurs déjà entendu Monsieur Laforcade sur ce que peut être le rôle de l'agence dans les territoires, agence qui n'intervient pas sur d'autres sujets dont vous pouvez avoir à traiter comme la formation ou encore les problèmes généraux de la démographie médicale. Le nouveau contexte institutionnel fait bouger les lignes de deux points de vue. D'une part, à l'échelle globale de la région, chaque agence travaille à l'élaboration d'un nouveau projet régional de santé, avec un schéma régional de santé unique, c'est-à-dire qui intègre le soin, l'accompagnement et la prévention. C'est un choix délibéré d'avoir une conception intégrée des parcours et de ne pas traiter en tuyaux d'orgue l'offre de soins sanitaire, les hôpitaux, la ville, les structures médico-sociales et les acteurs de la prévention. D'autre part, un changement propre à la santé mentale est intervenu. Il est prévu à l'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé. Il est donné dans la loi le cadre général d'une politique de santé mentale, avec le sous-ensemble des activités de psychiatrie, parmi lesquelles les activités de psychiatrie de secteur qui sont redéfinies et ajustées. Dans ce même cadre, il est dit que tous les territoires des régions doivent être couverts par un projet territorial de santé mentale, à l'initiative des acteurs, l'agence devant intervenir en cas de défaut d'initiative. La question est de savoir comment faire pour que les conseils territoriaux de santé mentale aient une sorte de pouvoir de convocation afin que les acteurs se réunissent. Dans ce cadre, il n'existe pas de champ contingenté de la pédopsychiatrie en tant que telle. D'une manière générale, en termes de connaissances et de données, la psychiatrie des mineurs correspond à un terme plus nuancé que la pédopsychiatrie. Par exemple, lorsque nous traitons des données relatives aux structures, aux équipements, nous avons un regard sur les structures dites de pédopsychiatrie mais il existe également un certain nombre de structures qui sont classifiées en psychiatrie générale qui prennent en charge des adolescents. Je pense notamment aux structures de soins-études, qui n'ont pas l'étiquette de pédopsychiatrie. Cela renvoie au problème des âges. On voit de plus en plus d'équipes mixtes, par exemple des structures pour adolescents et jeunes adultes de 16 à 25 ans. Nous ne sommes plus enfermés dans des frontières absolues. On est dans la gestion des transitions.

Les spécificités de notre région sont sa taille, ses grandes disparités en termes sociodémographiques, d'équipements, de recours aux soins. Ces disparités sont selon nous plus accentuées que dans d'autres champs de la santé.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les besoins en matière de souffrance psychique augmentent dans nos sociétés. Comment mieux y répondre en matière d'offre ?

M. Philippe Guinard. – En abordant cette question, on déborde du champ de la pédopsychiatrie. Il existe une plainte sociétale générale vis-à-vis des délais et de l'insuffisance des réponses mais qui résulte aussi d'un manque de connaissances sur la question de savoir à qui il faut s'adresser par exemple. Ce champ recouvre celui de l'école et renvoie à l'articulation entre l'école et la santé. Notre région fait partie de celles qui sont engagées dans l'expérimentation qui fait suite à la mission santé et bien-être des jeunes. Elle va concerner

onze petits territoires sur l'académie de Versailles. Le travail est mené conjointement avec l'académie et l'agence.

Se pose ensuite la question du médecin traitant, de son appétence ou non pour ces questions-là et des entrées dont il dispose dans le système. La proposition de Monsieur Laforcade qu'il y ait dans tous les territoires l'institutionnalisation d'une permanence téléphonique pour tous les professionnels de santé nous paraît intéressante.

Docteur Catherine Isserlis. – L'ARS a lancé une étude sur les délais d'attente, en particulier auprès des départements les plus démunis comme la Seine-et-Marne. Nous nous sommes aperçus que ces délais étaient relativement moins élevés que ce qui était dit par les demandeurs ou les professionnels. De plus, au sein d'un même inter-secteur, les délais d'attente varient fortement d'un CMP à un autre. Il manque une politique de soins à l'intérieur d'un secteur et une meilleure régulation entre CMP, lesquels fonctionnent de manière très autonome, sans redéploiement des moyens.

Cette étude a ensuite été menée en Seine-Saint-Denis et dans le Val-d'Oise. Nous avons produit un guide sur les différents moyens existants pour résorber les listes d'attente. La principale leçon est qu'en y faisant attention, les délais d'attente ne sont plus une fatalité. Il faut mobiliser les acteurs sur la régulation et la gestion des listes d'attente au lieu de recourir à des dispositifs de contournement. Cela demande une attention constante.

L'autre dispositif important s'agissant de la médecine de ville, ce sont les consultations hospitalières d'avis. Cela permet de mieux orienter les personnes qui ont un besoin qui exige une réponse très rapide et de voir quelles sont les personnes qui peuvent attendre un peu plus longtemps.

S'agissant de l'éducation nationale, je me souviens d'un travail effectué dans les Yvelines. Il s'agissait de cellules quadripartites mises en place à partir de la circulaire interministérielle de 2002 : le dispositif consistait à réunir, par bassin d'éducation, à la demande de l'éducation nationale, un peu à l'image des MAIA (méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie), des personnes ayant un pouvoir de décision et de dérogation pour les cas complexes d'élèves en grande souffrance psychique. Se réunissaient ainsi des représentants de l'éducation nationale, de l'aide sociale à l'enfance, du secteur sanitaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Des solutions dérogatoires et de travail conjoint pouvaient être définies et mises en œuvre. Ce dispositif n'a cependant pas tenu dans le temps en raison des rappels des différentes institutions aux priorités des uns et des autres ; les choses se sont effilochées. Je pense donc que, sur ces sujets, la question de l'interface et de la mobilisation des décideurs est très importante. On ne peut pas uniquement se baser sur la volonté de travailler en réseau des acteurs de terrain.

Du côté de la protection maternelle et infantile et de l'ASE, des ressources existent. En ce qui concerne les acteurs de soins primaires, il y a quand même beaucoup de psychologues. Mais leurs missions sont très centrées sur leurs institutions et peu ouvertes sur les partenariats interinstitutionnels. Des organisations nouvelles sont à mettre en place.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment éviter les ruptures dans les parcours de soins ? Au départ, le médecin de famille ou l'intervenant en éducation nationale se trouve confronté à un jeune en état de souffrance psychique. Il ne sait pas a priori si cela relève de la psychiatrie et de la maladie mentale ou de la simple souffrance psychique. Les médecins de

famille sont aujourd’hui complètement débordés dans le contexte de la démographie médicale que nous connaissons. Dire que le médecin traitant doit être au cœur du dispositif, comme on le dit pour à peu près tous les dispositifs sanitaires, me paraît être un raccourci et un vœu pieux. Que pouvons-nous faire de mieux de ce point de vue pour éviter les ruptures, en particulier à moyens constants ?

Docteur Catherine Isserlis. – Les dispositifs dont je vous ai parlés permettent de mieux répondre aux besoins et de mieux orienter. Ils ne permettent pas de lutter contre toutes les ruptures, en particulier pour les jeunes qui ont besoin d’accompagnement et d’entrer dans le secteur médico-social. Depuis longtemps, on dénonce le fait que les âges institutionnels définis en pédopsychiatrie, dans le médico-social et dans l’éducation nationale ne soient pas les mêmes. Par exemple, on sort souvent de la pédopsychiatrie à seize ans mais on peut sortir d’un IME à vingt ans. Quand un enfant est pris en charge en pédopsychiatrie jusqu’à quinze ans, il ne trouve pas de place dans une structure médico-sociale.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous parlez de la question de l’harmonisation des âges de transition ?

Docteur Catherine Isserlis. – Oui, qui concerne les enfants les plus atteints. En ce qui concerne la souffrance psychique et sa prise en charge, il me semble que dans certains pays comme en Espagne, dans les dispositifs d’exercice collectif, on a pu recourir à des psychologues et des travailleurs sociaux, notamment pour les jeunes. C’est également le cas au Canada. On n’a pas toujours besoin d’un avis de psychiatre. Nous avons la ressource en nombre de personnes formées.

Mme Corinne Imbert, présidente. - Vous disiez tout à l’heure qu’il y a des organisations à nouvelles à mettre en place. Le rapport de M. Lafourcade affirme qu’il y a une défaillance du médico-social et du social dans la prise en charge, avez-vous la même perception ?

Dans mon département les services de la PMI et d’aide sociale à l’enfance ne demanderaient pas mieux que de travailler avec la psychiatrie mais trouvent peu d’interlocuteurs. Certes chacun se recentre sur ses missions mais je pense qu’il y a une véritable attente de soutien aux professionnels de l’aide sociale à l’enfance.

Docteur Catherine Isserlis. – Lors d’un colloque il y a quelques années j’avais estimé qu’il y avait en France environ 10 000 places d’aide sociale à l’enfance et seulement 2000 lits de pédopsychiatrie.

Quand un jeune placé hors de sa famille est pris en charge dans une unité de psychiatrie et que son état est stabilisé il y a en général beaucoup de difficultés pour le faire revenir dans la structure où il était hébergé car il y est vu comme étant difficile. Ceci est sans doute lié à un manque d’accompagnement des structures médico-sociales par la pédopsychiatrie pour faciliter la prise en charge de ces jeunes dans leur établissement. C’est pour cette raison qu’en Ile-de-France nous souhaitons augmenter le nombre d’équipes mobiles de pédopsychiatrie et adjoindre de telles équipes à chaque ouverture d’unité pour qu’elles qui interviennent à la fois en pré et en post-hospitalisation.

L’essentiel en tous cas est de ne pas faire « stagner » d’enfants en pédopsychiatrie. Il faut trouver des solutions plus adaptées.

J'ai eu l'occasion de m'occuper de Foyers de l'enfance. Quand un enfant arrive dans ces structures avec des problèmes relevant d'une prise en charge psychiatrique et qu'il ne peut pas suivre le rythme cela devient vite invivable. L'idée pourrait être que ces enfants soient hospitalisés en journée en pédopsychiatrie quitte à rentrer le soir au foyer.

M. Philippe Guinard. – S'agissant des enfants avec des pathologies caractérisées on constate effectivement parfois que les structures se passent les dossiers pour s'en décharger. C'est pour cela qu'il est important que les enfants soient revus régulièrement. Ainsi nous souhaitons en Ile-de-France qu'il n'y ait pas d'unité pour adolescents sans équipe mobile. D'autres dispositifs de suivi se mettent en place comme la télémédecine pour les consultations de suivi à distance.

Il ne faut pas que ce soient les échecs de prise en charge en structures médico-sociales qui aillent en pédopsychiatrie. Ces enfants peuvent en général parfaitement être pris en charge dans les structures. Nous ne voulons pas qu'il y ait de lits de placement en pédopsychiatrie.

Docteur Catherine Isserlis. – L'Ile-de-France compte 550 lits, dont les lits pour soins études et les unités d'évaluation. Or on constate que 20 % des lits sont occupés au long cours pour une large part par des enfants autistes à cause du manque de place pour eux dans structures médico-sociales d'Ile-de-France.

Mme Corinne Imbert, présidente. - La situation n'est pas la même dans tous les départements.

M. Michel Amiel, rapporteur. – On nous dit que la pédopsychiatrie est le parent pauvre des disciplines médicales et qu'il y a un retard français par rapport à des pays comme la Belgique, l'Australie ou le Canada. Pourquoi à votre avis ? Est-ce dû à notre culture nationale ?

Docteur Catherine Isserlis. – La situation de l'Ile-de-France est particulière et notre région est mieux dotée que d'autres. Il se trouve que j'ai participé à la mission d'appui en matière de santé mentale ce qui m'a conduit à connaître la situation de 17 départements et à me faire une idée de la situation française dans son ensemble. Je pense qu'il faut relativiser l'idée d'un retard de notre pays.

Tout d'abord il y a des dispositifs français qui font figure de modèle au niveau international. Il en est ainsi par exemple de la prise en charge de la périnatalité qui est très développée dans plusieurs villes, moins il est vrai à Paris. La prévention est très importante dans ce domaine car on sait que la dépression périnatale est pourvoyeuse de troubles au long cours.

Mais il est vrai que dans plusieurs pays limitrophes la pédopsychiatrie est une discipline à part entière avec plus de formation en pédiatrie et en neurologie. En France la pédopsychiatrie est fille de la psychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Est-elle fille de la psychanalyse ?

Docteur Catherine Isserlis. – Une génération de praticiens est plus attachée à la psychanalyse. Il n'y a d'ailleurs pas à en rougir car on peut s'intéresser à la psychanalyse et aux formes de remédiation neurocognitives. Il n'y a en tous cas aucune opposition franche entre la psychanalyse et la prise en compte des innovations en termes de prise en charge, qui

parfois ne font d'ailleurs qu'apporter la vérification des intuitions de la psychanalyse. Il faut cependant que le secteur de psychiatre se renouvelle pour aller plus vite vers le diagnostic et vers les soins.

L'ARS Ile-de-France va organiser un colloque sur la prise en charge intégrative et demande aux secteurs infanto-juvéniles de proposer un ensemble de formes de prises en charge. Ceci doit permettre aux patients d'accéder sur le territoire à toutes les formes de prise en charge sans nécessairement se trouver limités à celles proposées par leur secteur de rattachement.

M. Yves Daudigny. – Je souhaite vous poser deux questions. D'une part comment évaluer vous le risque posé par le fait de placer des mineurs dans des services de psychiatrie pour adultes, alors même que certaines structures sont destinées à prendre en charge les 16-25 ans ? D'autre part comment abordez-vous la question de la preuve en psychiatrie ?

M. Philippe Guinard. – Il me semble que dans les questions qui nous sont été adressées l'inquiétude sur le placement de mineurs dans les services de psychiatrie pour adulte est liée à l'idée que l'on manque de lits en pédopsychiatrie. Il faut rationaliser les choses. En Ile-de-France on dépense un peu plus de 130 euros par habitant pour la prise en charge en pédopsychiatrie des jeunes de 0 à 16 ans et 120 euros la prise en charge psychiatrique des adultes.

Dans les établissements de santé les dépenses d'hospitalisation sont de seulement 20 % pour la pédopsychiatrie contre 50 % pour les adultes.

Nous avons adopté une logique de précocité dans l'intervention et de prévention précisément pour éviter les hospitalisations. Nous suivons d'ailleurs l'âge de la file active des patients en psychiatrie au travers du PMSI. On peut ainsi constater que l'Ile-de-France a une prise en charge des 0-3 ans supérieure aux autres régions.

Il a par ailleurs plusieurs contextes d'hospitalisation. S'agissant des adolescents, l'ARS Ile-de-France a fait des capacités d'hospitalisation un champ d'investissement ce qui signifie non seulement que les fermetures de lits ont été arrêtées mais nous avons augmenté de 11 % les capacités existantes avec la création d'une unité pour mineurs. Mais il faut faire en sorte que ces unités restent orientées vers la prise en charge des crises et ne se trouvent pas utilisée pour des soins programmés ou pour des prises en charge au long cours.

Il arrive cependant en effet que des adolescents avec des troubles majeurs se trouvent placés dans des secteurs pour adultes. Je rappelle que le code de la santé publique permet de placer dans le secteur de psychiatrie générale les malades à partir de l'âge de 16 ans.

L'objectif est pourtant bien de limiter au maximum les cohabitations lors des hospitalisations. Dans l'Essonne, où il y a deux unités pour adolescents, l'objectif est n'y a plus d'adolescents hospitalisés avec des adultes.

Mme Corinne Imbert, présidente. - Pourriez-vous nous communiquer les chiffres d'occupation des lits par type de pathologie ?

Docteur Catherine Isserlis. – Bien sûr. S'agissant de la question de la preuve il faut savoir que la France, peut-être du fait de l'influence de la psychanalyse, a longtemps plutôt travaillé sur des monographies de cas plutôt que sur des cohortes.

Par ailleurs les questions de langue ont fait que les publications de chercheurs français dans les grandes revues anglo-saxonnes ont longtemps été limitées. Cela a changé et les publications françaises dans les revues internationales en pédopsychiatrie sont nombreuses et en augmentation.

Il faut aussi être conscient du fait que la recherche en pédopsychiatrie est difficile car les enfants évoluent constamment.

Il est vrai que les enquêtes épidémiologiques ont pu rencontrer une résistance importante des praticiens. Ainsi l'enquête du Pr Kovess-Masfety n'a plus été conduite en Ile-de-France. Il est vrai que le contexte était celui du risque de ciblage d'une population du fait de diagnostics posés trop tôt et sans véritable valeur car, comme je l'ai dit, les enfants évoluent. La question du diagnostic se pose ici de la même manière que pour le handicap.

M. Philippe Guinard. – S'agissant de la question de la preuve en psychiatrie l'ARS n'a pas tous les leviers. Cette question relève principalement de la formation des praticiens et donc de l'université.

On constate néanmoins sur le terrain que les équipes mixtes évoluent dans les formes de prise en charge qu'elles proposent. Nous avons une approche pragmatique de mise en place d'un dispositif de recherche et de formation. Nous demandons aux professeurs d'université de la région d'animer des réseaux sur les recherches opérationnelles et l'organisation des soins au quotidien. Il s'agit de diffuser la culture de la preuve et les meilleures formes d'organisation.

Nous sommes convaincus que ce dispositif permet d'améliorer le niveau des prises en charge là où il a été mis en place, à Paris et en grande couronne.

M. Daniel Chasseing. – Je suis d'accord avec vous qu'il faut que le médecin traitant ait la possibilité d'obtenir une consultation immédiate des spécialistes. Mais c'est loin d'être le cas partout en France. Par ailleurs j'insiste sur le fait que nous manquons de moyens pour l'hospitalisation d'urgence.

Docteur Catherine Isserlis. – L'hospitalisation en pédiatrie générale est très utilisée y compris pour les adolescents et les tentatives de suicide. Il me semble que c'est une possibilité intéressante à condition que l'équipe de pédopsychiatrie soit aux côtés de l'équipe de pédiatrie. Cela permet notamment d'éviter les hospitalisations stigmatisantes.

Comme vous le savez les ARS agissent sur les prises en charge hospitalière au travers des CPOM. En Ile-de-France nous exigeons désormais la présence d'une équipe de pédopsychiatrie dans tous les services de pédiatrie et de maternité qui ont un secteur sur le territoire qu'ils couvrent. Il faut cependant voir que cette obligation ne fonctionne que pour les hôpitaux publics et pas dans les maternités privés qui ont un rôle très important dans la région.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le développement des réseaux de périnatalité me paraît important. Nous avons en région PACA le réseau PERINAT-SUD fait un travail remarquable.

Docteur Catherine Isserlis. – Il y a beaucoup d'écrit et moins d'actions sur la psychiatrie du bébé. Beaucoup de progrès ont été faits depuis les années 1980 mais toutes les maternités publiques ne travaillent pas avec des pédopsychiatres. Il en est de même dans le secteur privé malgré des textes prévoyant la présence de psychologues, faute de financement. Quelques-unes ont mis en place des vacations à la demande mais peu.

Il y a des réseaux de périnatalité partout sur le territoire mais tous n'ont pas intégré la dimension pédopsychiatrique malgré le fait que cela était prévu dans le cadre de l'entretien précoce.

Ce dispositif a été évalué et n'a pas pleinement atteint ses objectifs. Il est question de le remplacer par un entretien post natal qui peut être un levier sur lequel s'appuyer.

Mme Françoise Cartron. – Quels sont vos liens avec l'Éducation nationale et êtes-vous notamment sollicité dans le cadre des nouvelles ESPE pour familiariser les futurs enseignants à ces problématiques ?

Docteur Catherine Isserlis. – Les formations restent malheureusement en tuyaux d'orgue entre l'Éducation nationale, le médico-social et le sanitaire. Ceci ne favorise pas la possibilité pour les institutions de se connaître. La formation n'est pas une mission des ARS mais il faut reconnaître qu'il est assez difficile d'intervenir au sein de l'Éducation nationale. À titre personnel j'ai fait des formations dans les anciens IUFM. Il avait fallu trouver le subterfuge de présenter ma conférence comme parlant du cadre juridique de la prise en charge. Par ailleurs les propositions de formation soumises à l'Éducation nationale ne sont pas pérennes. Elles sont revues chaque année. Le temps des formations est aussi de plus en plus court. Quand l'EHESP a fait une formation commune aux médecins des MPI aux psychiatres, pédopsychiatres et médecins-scolaire cette formation qui était prévue pour durer trois jours a du se faire sur une demi-journée.

M. Philippe Guinard. – Dans tous les champs on fait l'inventaire de ce à quoi les professionnels ne sont pas formés. Mais la question se pose aussi d'inclure la question de la santé mentale dans le parcours des élèves. Ils s'informent sur eux et sur leurs camarades. C'est ce que vous a dit M. Brison en parlant de mettre en place une culture de la bienveillance. Des expériences sont menées avec des professionnels qui se rendent dans les écoles.

Il y a une mine de bonnes initiatives à exploiter

Docteur Catherine Isserlis. – C'est bien le rôle des ARS que de faire fructifier les meilleures pratiques sur le territoire. C'est cependant difficile quand on manque de moyens.

Audition conjointe des organisations représentant les spécialistes de la prise en charge psychiatrique des mineurs (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 heures 40.

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Jean-Pierre Masseret, pour la commission des affaires étrangères -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Audition M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères

M. Jean Bizet, président. – En ce début d'année, je vous adresse mes meilleurs vœux. Monsieur le ministre, merci d'être venu ce matin devant notre groupe de suivi mis en place à la demande du président Larcher, présidé par Jean-Pierre Raffarin – représenté aujourd'hui par Jean-Pierre Masseret – et moi-même. Ce groupe est à la fois chargé de suivre la procédure de retrait du Royaume-Uni – ce qui prendra un certain temps – et de formuler des propositions pour la refondation de l'Union européenne, avec une feuille de route plus ramassée, afin de les présenter à l'occasion de la célébration des soixante ans du traité de Rome en mars 2017.

Nous sentons une certaine confusion se développer au Royaume-Uni sur le Brexit. Que pensez-vous de la situation actuelle ? Quelles sont les conséquences prévisibles de ce retrait, que nombre d'entre nous regrettent ? Quelle doit être la position de l'Union européenne dans la négociation qui s'annonce ? Quelques articles de presse annoncent que cette procédure pourrait ne pas aller à son terme en raison de son coût – 60 milliards de livres sterling – et de sa complexité, avec le détricotage des traités commerciaux et internationaux à prévoir. Vous avez fait paraître un ouvrage intitulé *Sauver l'Europe* – tout un programme ! – etappelez à une nouvelle conférence sur le modèle de celle de Messine en 1955. Nous entendrons avec un grand intérêt vos analyses sur les voies envisageables pour relancer le projet européen qui en a bien besoin.

M. Jean-Pierre Masseret, président. – Je vous adresse également tous mes vœux. Nous sommes très heureux de recevoir M. Védrine qui souligne souvent le décrochage des peuples du projet européen. Vous préconisez une conférence de Messine, un « message aux citoyens », une « pause » et une « refondation ». Qu'est-ce que cela signifie ? Comment l'articuler avec l'article 50 ? Faut-il évoquer la refondation de l'Union européenne sans attendre la fin des négociations du Brexit ?

M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères. – Je vous remercie de votre invitation. Il y a deux façons d'analyser le Brexit. Soit on le considère comme une sorte d'aberration britannique, pays qui a toujours eu un pied dans l'Union et un pied en dehors, et dû à la grande prise de risques de David Cameron, puis à une campagne mal menée par les partisans du maintien, et par les arguments efficaces mais irresponsables des opposants. Soit, et c'est mon opinion, il est l'expression caricaturale d'un malaise des peuples en Europe.

Soyons prudents dans nos analyses : personne ne sait quelles seront les positions de la Commission européenne, de la Grande-Bretagne et de l'Union européenne dans six mois à deux ans. Il est impossible de prévoir les élections à trois mois, en raison d'une insurrection

électorale générale. Theresa May n'a pas le choix, elle est contrainte par les résultats du référendum. L'article 50 sera déclenché à un moment donné. Qu'adviendra-t-il après ? Personne n'en sait rien. Un engrenage vers la sortie est peut-être irrémédiable, mais l'inverse n'est pas exclu : les Britanniques pourraient considérer dans quelques temps que le mandat du peuple pour une sortie est infaisable, et envisager une nouvelle ligne.

M. Jean Bizet, président. – Vous ne l'excluez pas ?

M. Hubert Védrine – Non, même si on ne peut rien prévoir. Les Britanniques pourraient prétexter que la situation a changé et que le Parlement est important... Mais ce ne serait qu'en 2018 plutôt qu'en 2017. De l'autre côté, certains Européens ont une position très dure voire punitive – les Français, les Allemands ou Michel Barnier et Guy Verhofstadt – mais ce ne sera peut-être plus la ligne dominante en Europe l'année prochaine, notamment après les élections allemandes, pour éviter de se priver de la Grande-Bretagne. Les cartes peuvent être redistribuées en 2018. Certains experts prétendent que Theresa May l'espère au fond d'elle-même... Il faut négocier les avantages que les Britanniques souhaitent garder, et savoir jusqu'où l'Europe est exigeante, car nous aurons *a minima* des relations de voisinage avec leur pays. Je n'étudie pas chaque jour à la loupe les déclarations de chacun, dues à leurs positions contraintes. Attendons les élections françaises et allemandes.

Le Brexit est le signe d'un malaise plus large car les peuples décrochent depuis longtemps du projet européen. Je l'avais déjà constaté comme secrétaire général de l'Élysée au moment du référendum sur le traité de Maastricht, en 1992 : « l'Europe de la paix », cela ne fonctionnait déjà plus, non plus que de stigmatiser ceux qui s'y opposaient. Malgré l'engagement de très nombreux dirigeants, n'oublions pas que le référendum n'a été voté en France qu'à un point d'écart ; la tentation était déjà grande de choisir autre chose... Rappelez-vous aussi le rejet de la « Constitution » européenne en 2005 par la France et surtout par les Pays-Bas, habituellement europhiles. Selon Gerhard Schröder, un référendum en Allemagne à cette époque aurait été rejeté car les Länder ne supportaient plus le grignotage de leurs prérogatives par la Commission. Les élus étaient conscients de ce décrochage au moment du sommet de Laeken, dont je cite les conclusions et les préconisations à la fin de mon essai. Mais personne n'en a tenu compte.

Je distinguerai plusieurs types de décrocheurs : d'abord les vrais antieuropéens, qualifiés à tort d'« eurosceptiques » par la presse, dont font partie l'extrême gauche, Marine Le Pen ou les électeurs en faveur du Brexit, déterminés à couper les ponts, et qui sont plus ou moins nombreux selon les pays ; ensuite, les simples sceptiques qui ne s'y retrouvent plus ; puis les déçus de l'Europe ayant cru aux annonces enthousiastes d'une Europe des citoyens, d'une Europe sociale ou de la défense, qui ne se concrétise pas ; enfin, les allergiques à l'Europe. Jean-Claude Juncker a eu le courage d'avouer que l'Union a eu tort de réglementer à outrance depuis l'Acte unique. Cette bureaucratie a transformé des électeurs de centre-gauche et de centre-droit, théoriquement pro-européens, en allergiques à l'intégration européenne. Au total, les décrocheurs représentent une large majorité de la population, en témoignent les 60% d'abstention aux élections européennes.

Il y a deux ans, à l'ambassade d'Allemagne, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt rappelaient qu'ils avaient espéré, en 1979, que l'élection au suffrage universel du Parlement européen soit un choc créant un état d'esprit européen, et avouaient leur échec. Comment améliorer le contrôle démocratique de l'Union européenne ? Selon Valéry Giscard d'Estaing, en renforçant le rôle des parlements nationaux...

Ce péril interne est bien plus important que les relations avec Vladimir Poutine, l'accueil des réfugiés, la conjoncture économique ou l'élection de Donald Trump. Ne mélangeons pas tout. Si les peuples européens ne suivent plus, l'existence de l'Union est menacée, même si je ne crois pas à sa disparition – Jean-Louis Bourlanges affirmait en plaisantant que les Européens n'avaient même plus la force de se séparer. Mais le système peut tourner dans le vide.

Un rendez-vous entre les Britanniques et une Union européenne qui aurait accepté de se réformer en 2018 serait idéal, mais il est impossible, politiquement et démocratiquement, d'attendre une clarification du Brexit, dont les rebondissements peuvent être interminables...

N'étant plus en fonctions, je suis libre de mes dires, que j'exprime dans différents médias comme *Le Monde*, *Le Figaro*, *L'Opinion*, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* et dans mon essai. Récupérer les antieuropéens est impossible, mais tous les autres décrocheurs peuvent être convaincus de nouveau, à condition d'envoyer un message clair aux peuples. Même Wolfgang Schäuble, Européen convaincu, dit qu'il est dangereux de ne jamais écouter les peuples. Faisons une pause, pédagogique et psychologique, pour écouter les peuples. Cette conférence refondatrice, comme celle de Messine, se déroulerait dans un premier temps sans les institutions européennes : les gouvernements déterminés reprendraient la main, et clarifieraient la situation en appliquant radicalement le principe de subsidiarité, invoqué par Jacques Delors et Jean-Claude Juncker – qui a arrêté plusieurs dizaines de textes en cours – afin d'arriver à un nouvel accord sur l'Europe de demain, supprimant l'usine à gaz s'occupant de tout en permanence, mais pas nécessairement en retirant des compétences. Une harmonisation par objectifs est préférable à une harmonisation ultra détaillée : définissons un objectif chiffré de réduction des produits dangereux dans les cinq ans plutôt que d'écrire 150 pages de directives dont dix sur les tondeuses à gazon – malgré la bureaucratie existante... Tel est mon plan : pause, conférence, subsidiarité et clarification. Je n'exclus pas ensuite un accord sur lequel tous les pays voteront par référendum, mais ce serait absurde à l'heure actuelle. L'important, c'est le début du processus.

Les élites européistes doivent entendre les peuples qui demandent de conserver une certaine identité et une certaine souveraineté - idées selon eux affreuses, à rejeter absolument. Ayons le courage d'écouter pour répondre raisonnablement à ces demandes qui, sinon, prendront des formes extrêmes. Évitons de mépriser ces populations, et de croire que l'Europe dépassera les identités dans une sorte de magma général.

J'ai entendu plusieurs échos à mon livre – hormis les antieuropéens, qui n'ont pas eu de réaction. Les européistes fédéralistes n'apprécient pas du tout l'idée d'une pause, même si elle n'est pas globale – ayons un espace Schengen crédible et qui fonctionne bien, pour éviter le sentiment d'une Europe passoire. Ils continuent leurs promesses d'intégration en appelant de leurs vœux un ministre des finances de la zone euro. Ce n'est pas absurde technocratiquement, mais cela ne répond pas au décrochage politique et aux demandes populaires. De nombreuses personnalités politiques m'ont fait part de réactions intéressées, estimant que c'est risqué, mais qu'on ne peut pas continuer comme cela, à croire qu'Erasmus pour tous et autres projets irréalistes suffiront. C'est un enjeu démocratique : qui décide quoi, et à quel niveau ? C'est un débat au sein des pro-européens sur les modalités, le calendrier, les formules et le concept. J'ai répondu davantage sur l'avenir de l'Europe que sur le Brexit, faute d'avoir plus d'éléments que ceux dont vous disposez...

M. Jean Bizet, président. – Les deux questions sont intimement liées. Plus on pourra refonder l'Europe et séduire les peuples, plus la marche arrière britannique pourrait s'enclencher.

M. Hubert Védrine – Absolument.

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur le ministre, c'est toujours un plaisir de se sentir un peu plus intelligent en vous écoutant sur ce sujet complexe ! Votre regard plus clair nous stimule. Il est nécessaire de reprendre cette affaire au niveau européen par rapport à une vision trop optimiste ou déconnectée de la réalité. Dans la future Europe, avec un retrait plus ou moins provisoire des Britanniques, nombreux sont ceux qui espèrent le retour du couple franco-allemand – avec tous les bémols qui s'imposent – et qui souhaitent que quelques grands États aient la force politique d'entraîner les autres dans une nouvelle démarche. Est-ce une chimère ? Nous en débattrons avec Wolfgang Schäuble lundi à Berlin. Certes, je ne suis pas objectif et je crois à l'importance de ce couple malgré les vicissitudes – c'est peut-être un acte de foi...

Mme Fabienne Keller. – J'aimais beaucoup écouter vos chroniques radiophoniques. Dommage que cela soit terminé. Pouvez-vous nous parler du contrôle des frontières et de la libre circulation, points durs des partisans du *leave* ? Comment gérer cette exigence du peuple britannique, que ce soit dans le cadre de la sortie ou du maintien dans l'Union en 2018 ? Le Parlement Britannique, opposé à la sortie, a été contraint d'appliquer le choix du peuple, même si l'on est dans la plus vieille démocratie parlementaire européenne. Le maintien n'est-il pas un rêve français ou des 27 États-membres plutôt qu'un souhait des Britanniques ? Strasbourgeoise, je rêve qu'à l'instar d'une refondation de Schengen, on refonde l'Europe dite de Strasbourg sur la sécurité, la paix, les droits de l'homme et plutôt que sur la technosstructure. Je salue le coup d'arrêt de M. Juncker au délitre réglementaire – qui a perturbé fonctionnaires et même parlementaires européens – afin de redonner du sens à l'Union européenne. La protection pourrait être un socle.

M. Hubert Védrine – Monsieur Bockel, je ne partage pas l'idée répandue à Paris qu'une sortie des Britanniques nous autoriserait des avancées qu'ils nous empêchaient de faire précédemment. Lorsque l'Union européenne a vraiment voulu faire quelque chose, les Britanniques se sont mis en dehors du processus, comme pour Schengen ou la zone euro. Lorsque l'Union n'a pas fait une chose, ce n'est pas de la faute des Britanniques. S'ils sortent, on se retrouvera face à nos désaccords internes. Le blocage est dû aux peuples et non aux « méchants » Britanniques.

Il n'y a plus de couple franco-allemand depuis la réunification – c'est un état de fait. Depuis dix à quinze ans, le discours de la refondation du couple franco-allemand n'a jamais totalement disparu en France, alors qu'il n'était plus évoqué que par M. Schäuble en Allemagne, qui estime qu'on ne prendra la France au sérieux que lorsqu'elle aura fait des réformes sérieuses. Si je comprends la nostalgie, vous ne verrez plus jamais de couples – au sens sentimental du terme – De Gaulle-Adenauer, Valéry Giscard d'Estaing-Helmut Schmidt ou Mitterrand-Kohl, d'une autre époque. Évoquer le terme de moteur serait plus adéquat. Il n'y a pas de solution de remplacement. L'Allemagne est gênée par son poids actuel, qui n'est pas dû à Mme Merkel : le père de la réunification est Mikhaïl Gorbatchev, celui de la force économique allemande Gerhard Schröder. Les Allemands seraient contents de trouver des partenaires de très haut niveau, mais non un couple. Même après cinquante ans de religion d'État sur l'amitié franco-allemande, ils restent des peuples différents. Une entente peut se reconstituer sur certains sujets. Je crois à la nécessité d'une entraide franco-allemande pour

des projets efficaces, mais ce n'est pas si évident. Si on ne se remet pas à niveau par les réformes qu'ont réalisées tous les pays développés, les Allemands ne nous prendront pas au sérieux. C'est un objectif raisonnable, intéressant et utile.

Madame Keller, si le Royaume-Uni sort complètement de l'Union européenne, ce sera un pays tiers avec lequel les négociations seront difficiles, et qui n'est plus soumis à la libre circulation dans l'espace Schengen. Or paradoxalement, le peuple britannique souhaite un contrôle radical mais surtout par rapport aux migrations internes à l'Union européenne, et non aux réfugiés. Si les Britanniques restent dans l'Union, la libre circulation dépendra d'un éventuel accord en 2018-2019, à condition que l'Union propose des conditions différentes.

Oui, il faut respecter les peuples, mais c'est le Parlement britannique qui s'estime incarner la légitimité démocratique depuis toujours. En 2018, peut-être qu'il estimera qu'en dépit de son mandat de négociation exercé durant un an, la situation est inextricable. Il pourra reprendre la main si l'opinion publique britannique est rassurée et si l'Union se refonde. Je n'exclus pas totalement cette hypothèse...

M. Jean Bizet, président. – Cela suppose que l'Union européenne ait commencé à se refonder. Plus elle bougera, plus il sera possible pour le Royaume-Uni de se repositionner.

M. Hubert Védrine – Certains Français préféreraient un Brexit. Un environnement totalement nouveau est possible. Sur la surréglementation, plusieurs anciens fédéralistes de l'époque de Jean Monnet m'ont indiqué que l'idée initiale était une commission extranationale, concentrée, politique, de très haut niveau, disant l'intérêt général, et non une commission supranationale qui sur-réglemente. Telle est la nuance entre les fédéralistes avant et après le marché unique...

Refonder l'Europe en matière de sécurité est une évidence. L'espace Schengen est une très bonne idée, mais il a été étendu à l'époque « Bisounours » de l'Europe, sans véritable contrôle des frontières extérieures, d'autant que de nouveaux élargissements étaient prévus. Nous n'avons pas harmonisé le droit d'asile ni établi de vraie cogestion des flux migratoires par quota de métiers, selon la situation économique en Europe. Il aurait fallu des gardes-frontières terrestres et maritimes. Certes, les ministres de l'intérieur ont réalisé d'énormes progrès depuis deux ans, insuffisants. L'Europe de la sécurité est une question sérieuse. Sur la protection, on voit l'échec des slogans européistes. François Mitterrand en avait débattu avec Jacques Pilhan lors de Maastricht : « une Europe forte nous protègera mieux » ; cette demande était déjà très puissante en 1992.

Je suis pour la paix mais attention : l'Europe n'a pas fait la paix, ce sont les Soviétiques à Stalingrad et les Américains en débarquant et en gagnant. Hitler était aussi européen que les autres.

M. Jean-Marie Bockel. – ... et un peu les Britanniques !

M. Hubert Védrine – Les vrais pères fondateurs sont Staline, par la menace, et Truman, par la réponse du plan Marshall, pour une coopération européenne.

Mme Fabienne Keller. – ... et Churchill.

M. Hubert Védrine – Ce fut un très grand homme d'État mais pas pour la construction de l'Europe. L'Europe s'est construite sur les champs de bataille. Ensuite, par

l'intelligence de construire l'Europe, à partir d'une paix froide, sans risque de guerre, comme un morceau d'espace continental à vocation économique et non de défense, organique et nouveau. C'est pourquoi les idées françaises ont échoué. Les Européens n'avaient aucune envie d'abandonner l'Alliance atlantique. Les idées françaises étaient jugées dangereuses, faisant double emploi avec l'OTAN. Airbus leur convient mais pas une force européenne servant à défendre l'Europe. Au mieux, une force intervenant à l'extérieur à la demande du Conseil de sécurité serait acceptable. Ne créons pas de nouvelles désillusions, mais soyons concrets ! Les dépenses de l'OTAN sont à 70 % financées par les États-Unis.

M. Jean-Marie Bockel. – Avec Trump, ce sera 60-40...

M. Hubert Védrine – Nous sommes viscéralement attachés aux droits de l'homme, mais ce n'est pas notre mission de les imposer à l'extérieur. Doit-on être une puissance prosélyte ? L'Europe hésite entre considérer le monde tel qu'il est et à le convertir de force à nos « valeurs universelles ». Elle n'a pas cette capacité de les imposer aux autres. Voyez depuis la fin de l'URSS fin 1991 : nous avons souvent obtenu des effets contraires à ceux recherchés dans nos interventions extérieures. Soyons-y attentifs, même si le chapitre VII de la charte des Nations Unies nous autorise quelques interventions inévitables – j'en ai moi-même assumé quelques-unes.

Un objectif réconcilierait les élites européistes et les peuples : préserver le mode de vie à l'euroéenne. Il n'y a pas de différence insurmontable.

M. Didier Marie. – Au-delà des questions centrales du référendum, n'y a-t-il pas des différences d'appréciation insurmontables entre l'Union et la Grande-Bretagne sur la conception même de l'Europe ? L'Union a-t-elle vraiment intérêt à retenir la Grande-Bretagne ou à être ferme pour accélérer sa sortie ?

Je partage votre position sur le décrochage. Cela remonte à loin ; 1992 et 2005 en sont des exemples flagrants. Progressivement, les opinions publiques se détachent du projet européen. Comment marquer une pause rapidement ? Le calendrier s'étire avec des échéances électorales françaises, allemandes et peut-être italiennes. Le temps passe, le projet a du mal à se mettre en place.

M. Jean-Pierre Masseret, président. – Comment se fait-il que quelque chose qui marche à un moment donné ne marche plus ? Comment expliquer ce dérapage ? Même si ce n'est pas l'Union européenne qui a fait la paix en Europe, dans les années 1965-1970, lorsque j'étudiais en faculté de droit, on présentait le projet européen comme fondé sur les trois piliers de paix, de sécurité et de progrès. Pourquoi ne sont-ils plus assurés ?

Quels sont les éléments constitutifs d'une identité européenne venant à l'appui de l'Union européenne ? Quels sont les éléments de souveraineté européenne qui pourraient s'ajouter au concept de souveraineté nationale sans l'amoindrir ?

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaitais poser la même question sur l'identité européenne. Pouvez-vous développer votre vision sur la défense européenne ? Il ne faut pas faire miroiter certaines choses, sous peine de créer de la déception. Mais ces deux dernières années, cela a engendré certains comportements. Grâce au rapport que j'avais écrit avec M. Bockel sur la garde nationale et les réserves citoyennes, je rencontre régulièrement des lycéens. Ils se sentent français, certains ont bénéficié d'Erasmus et se sentent aussi citoyens

européens. Face aux menaces, ils attendent quelque chose de l'Europe. Il faudrait une garde nationale européenne pour cette identité européenne.

Ne faut-il pas adopter une politique de cercles concentriques, et bâtir une Europe nouvelle à partir d'une réflexion plus moderne, non entachée par les concepts du passé, en partenariat avec l'OTAN, et qui prendrait des formes différencierées ?

Mme Joëlle Garriau-Maylam. – Je sors d'une querelle de tweets car Emmanuel Macron parlait en anglais à Berlin...

M. Jean-Marie Bockel. – ... et un peu en allemand !

Mme Joëlle Garriau-Maylam. – C'est dommage. N'aurait-on pas intérêt à relancer la francophonie au sein d'une Europe post-Brexit ?

Les expatriés ont l'impression d'être pris en otages. Un article du *Financial Times*, avant Noël, évoquait le blocage des transferts d'avoirs financiers hors de Grande-Bretagne des expatriés, français ou italiens...

Dans les années 1960, le plan Fouchet prévoyait une Europe de la défense. Tous les pays se réarment, et l'Europe a aussi progressé grâce à l'Europe franco-britannique de la défense. Nous devrions pousser une Europe de la sécurité, pour répondre à l'attente des peuples. Nous en avons besoin, de même que de lutte contre le terrorisme ; selon Bruxelles, seuls cinq pays donnent 90 % des informations...

M. Jean Bizet, président. – Comment voyez-vous les rapports entre l'Union européenne et, respectivement, la Russie et la Turquie ?

Mme Fabienne Keller. – Deux excellentes et brèves questions !

M. Hubert Védrine – Il faut distinguer sécurité et défense. Refonder un espace Schengen crédible et fonctionnel, ce n'est pas hors de portée, tandis qu'une Europe de la défense serait plus complexe.

Monsieur Marie, il n'y a pas d'un côté, la Grande-Bretagne et, de l'autre, les autres pays européens : ces autres pays ne sont pas unanimement d'accord entre eux ! Sinon on n'aurait pas un tel désarroi des peuples. La Cour de Karlsruhe considère que l'Allemagne doit arrêter tout abandon de souveraineté, et que le Parlement européen n'est pas assez représentatif des Allemands – alors qu'à chaque réforme, les Allemands ont gagné du terrain : nombre de parlementaires, droits de vote au Conseil... Il n'y a pas de vision homogène.

Les Britanniques ne nous ont pas empêchés de progresser et sont un partenaire sérieux pour la politique étrangère et de défense. Je le dis d'autant plus que j'ai joué un rôle dans l'accord de Saint-Malo : il place les progrès en matière de défense européenne sous l'égide de l'Alliance atlantique et, en échange, Tony Blair reconnaissait que l'Union avait vocation à développer une capacité de défense. Cet accord a conduit à celui de Lancaster House, très utile et important. Nous avons intérêt à conserver ce lien et cet accord.

La pause n'est pas une mise à l'arrêt mais l'écoute des peuples, au lieu de continuer à avancer coûte que coûte. C'est un arrêt momentané pour plus de réflexion et pour casser le bulldozer européen qui n'a pas de marche arrière, afin de rétablir la confiance.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les Européens ont confié la défense à l'Alliance atlantique. Les Américains sont repartis après la guerre mais, devant la menace de Staline, l'Europe a paniqué. Ils ont essayé le bricolage de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui n'a rien donné, avant de demander le retour des Américains qui ont rétabli leur protection. Le Sénat américain ne voulait pas de l'Alliance atlantique avec son article 5 qui l'obligerait à aider un Etat attaqué, mais Truman a arbitré en faveur du traité de Washington. Les idées françaises étaient alors les plus ambitieuses. Le danger est réapparu avec la guerre de Corée, De Gaulle déclarant que l'armée rouge n'était qu'à deux étapes du Tour de France... L'Alliance ne reposant sur rien, la France a réclamé une organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les États-Unis, échaudés par les deux guerres mondiales, ont accepté, à condition qu'ils contrôlent tout. L'OTAN a été créée avec un général en chef systématiquement américain.

M. Jean-Marie Bockel. – ... dans la maison de Pierre Schwed.

M. Hubert Védrine – Par la suite... À cette époque, Pierre Schwed était dans la maison d'Eisenhower. Désormais, on débat sur le partage le fardeau – à l'instar des déclarations agressives de Donald Trump. De Gaulle estimait qu'il fallait partager le fardeau mais aussi les décisions, ce que refusent les États-Unis. Ils financent à 70 % l'OTAN. À aucun moment, l'Union européenne n'a pris ses responsabilités pour augmenter son budget de défense et créer un pôle européen au sein de l'Alliance.

M. Jean-Marie Bockel. – Cela évolue un peu...

M. Hubert Védrine – Certes. Une ouverture était possible durant le premier mandat de Barack Obama, fenêtre que nous avons ratée. Désormais, les provocations lors du troisième mandat de Vladimir Poutine incitent les pays est-européens à demander une défense dure, sous l'égide de l'OTAN. La France, prise au sérieux peut-être par l'égoïsme de M. Trump, voudrait que le budget de la défense atteigne 2 % du budget pour tous les pays. Ensuite, que fait-on ? Soit la défense européenne est un morceau de l'Alliance atlantique avec des décisions prises par les États-Unis ou leur général en chef de l'OTAN, soit il faudrait choisir un général en chef européen, mais issu de quel pays ? Si on arrive à créer une véritable force européenne, ce serait surtout pour des interventions extérieures. Mais qui la commanderait ? Qui déciderait d'entrer en guerre ? Près de trente pays ont délégué leur souveraineté monétaire ou les négociations commerciales, mais aucun traité n'a prévu le transfert de souveraineté pour des déclarations de guerre. Il faut se poser ces questions et aller plus loin, malgré la défiance et les inquiétudes face à MM. Trump et Poutine. Les Allemands s'y sont toujours refusés. La seule voie raisonnable est de créer un pôle européen de l'OTAN, contre l'avis du Pentagone, grâce à un petit nombre de pays européens ayant un budget de défense important. Aujourd'hui, l'armée française est immensément respectée par les États-Unis, remplaçant l'armée britannique qui ne se remet pas de ses interventions en Afghanistan et en Irak.

Madame Jourda, Erasmus a touché 5 millions d'Européens sur 500, cela n'est pas rien mais pas totalement représentatif... Et qui commanderait la garde européenne ? Les questions sont les mêmes.

L'Union européenne est à plusieurs cercles depuis longtemps, avec Schengen ou la zone euro. Tous ceux qui ont proposé un noyau dur – comme MM. Schäuble ou Balladur – n'ont jamais précisé qui il concernerait : personne ne veut être dans l'écorce molle ! L'idée tourne en vain depuis 25 ans. Certes, sur certains sujets, trois ou quatre pays arrivent à

s'entendre, comme sur la position vis-à-vis de l'Iran : les membres du Conseil de sécurité et l'Allemagne se sont accordés. Cela pourrait être le noyau.

M. Jean-Marie Bockel. – ... et forcément les Britanniques.

M. Hubert Védrine – Si l'on s'en tient aux pays fondateurs, sans l'Espagne ni la Pologne, cela posera problème. Personne n'a la solution hormis une réponse pragmatique de rattachement à l'Alliance de quelques-uns.

Revenons aux vraies attentes des peuples pour éviter le décrochage. Certes, les peuples avaient assimilé Europe et paix, car ils avaient oublié l'Alliance. Si tout le monde intègre l'Alliance atlantique, il n'y a plus de risque de guerre ; ce n'est pas la conscience européenne qui nous a défendus. Mais la désintégration de la Yougoslavie était tout autre chose. La réponse est sémantique : le projet européen est une conséquence de l'organisation occidentale et du plan Marshall. Les États s'en sont emparés et ont créé un marché commun. Mitterrand, Kohl et Delors avaient fait tant d'annonces que l'échec de nombre d'entre eux a été trouvé désespérant. Désormais, l'Europe doit payer ses annonces de lendemains meilleurs et de raser gratis. Elle a également une dimension intrusive avec la surréglementation, dans les moindres détails. Ainsi, un châtelain de Bourgogne s'est vu refuser l'accueil de 300 réfugiés au motif que les prises électriques n'étaient pas aux normes... À Laeken, il y a quinze ans, « certains ressentent même cette attitude comme une menace pour leur identité. » Refaisons l'historique des espérances placées dans l'Union européenne et analysons les décrochages comme des frustrations ou de l'impuissance.

Il y a aussi le mépris des élites. Les gens se braquent lorsqu'ils entendent des abus de langage. On ridiculise les égoïsmes nationaux mais on ne s'offusque pas que le maire de Marseille ne s'occupe pas de Paris ! Certes, cela ne doit pas être irréconciliable. Le langage est truffé de choses comme cela. À un moment, les minorités se coalisent.

M. Jean-Pierre Masseret, président. – N'est-on pas capable de créer une identité européenne ou une souveraineté européenne qui s'ajouteraient aux identités et souverainetés nationales ?

M. Hubert Védrine – Ceux qui parlent d'abandon de souveraineté ont eu tort, il aurait fallu plutôt parler de délégation, de transfert – sous certaines conditions – de souveraineté ou d'exercice en commun de la souveraineté. Travaillons sur les mots, sans trop vouloir les définir – on avance en marchant.

Les sociétés européennes sont les meilleures dans l'histoire de l'humanité ; c'est évident à Brasilia, à Pékin et à Moscou. Nous devrions défendre notre attachement à un mode de vie commun, à l'euroeuropéenne, qui doit être ressenti.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Ne faudrait-il pas plutôt parler de citoyenneté européenne ?

M. Hubert Védrine – Il n'est pas choquant que les gens veuillent conserver leurs identités, leur souveraineté et leur sécurité.

M. Jean-Marie Bockel. – Il y a aussi le défi de l'islam qui vient tout bousculer – même si ce n'est pas le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui.

M. Hubert Védrine – Inspirons-nous du roi du Maroc et de penseurs musulmans qui n'ont pas peur d'être traités d'islamophobes.

Et il est important de relire le plan Fouchet...

Mme Joëlle Garriau-Maylam. – ...le premier à évoquer une citoyenneté européenne !

M. Hubert Védrine – Mais surtout c'est un plan intergouvernemental, intelligent et moderne. Il y a quelques années, Mme Merkel avait prononcé un discours remarquable à Bruges voulant combiner les approches intergouvernementales et communautaires. Il avait été détesté par les européistes qui refusaient le compromis.

Depuis 25 ans, les Occidentaux ont été maladroits et ont accumulé erreurs et provocations envers la Russie. Nous n'échapperons pas à une remise à plat plus réaliste avec M. Poutine. La politique occidentale a échoué en Syrie.

Quant aux États-Unis, ce ne sont pas les discours de M. Trump qui sont les plus inquiétants, mais le silence des Européens. Si les États-Unis se retirent de l'accord sur le climat, l'Union doit continuer ; elle doit appliquer l'accord sur l'Iran ; elle doit avoir des rapports réalistes, tantôt dissuasifs, tantôt coopératifs, avec M. Poutine. Ce silence est préoccupant, y compris en ce qui concerne les relations commerciales entre la Chine et les États-Unis. Sinon nous serons des spectateurs.

M. Jean-Pierre Masseret, président. – Les quatre années 1916-1920 ont été la matrice du XX^e siècle, avec l'entrée en guerre des Américains, la révolution d'octobre et le congrès de Tours. Est-ce que les années 2016-2020 auront, selon vous, le même impact sur le XXI^e siècle ?

M. Hubert Védrine – Pour moi, la fin de la Guerre froide en 1991 est la véritable césure. Depuis 1992, nous sommes dans le monde global, avec des convulsions variées – les États-Unis dominent, les émergents et la Chine croissent mais insuffisamment... Il n'y a ni communauté internationale, ni de gouvernance globale. Notre monde est semi instable, sans mer calme ni cyclone généralisé : on est en mer agitée à force 5 ou 6. Les États-Unis montent en puissance, le monde musulman convulse, le Moyen-Orient se désagrège, l'Europe est en pleine incertitude... Même si l'élection de M. Trump est comme l'apparition d'un éléphant dans un jeu de quilles, lors du traité de Versailles, des décisions ont été prises par Wilson, Lloyd George et Clemenceau. Même si MM. Trump, Poutine et Xi Jinping s'entendaient, ils ne pourraient imposer leur loi dans un Moyen-Orient en cours de désagrégation. Il ne pourrait y avoir de mécanisme d'alliance automatique. Dans cette instabilité durable, compliquée à prévoir et impossible à gérer, les Européens peuvent essayer de mener leur barque.

M. Jean Bizet, président. – Et les relations avec la Turquie ?

M. Hubert Védrine – On ne peut pas grand-chose, et on comprend peu de choses. Il faudrait développer un rapport de force.

Mme Fabienne Keller. – Avec quels leviers ?

M. Hubert Védrine – Nous nous sommes accordés pour Schengen, mais cela ne passera pas sous les fourches caudines turques ; les États-Unis refuseront toute mise à l'écart

de la Turquie de l'OTAN. Nous disposons de très peu de leviers. Il faut être moins vulnérable au chantage turc tout en rétablissant les meilleures relations de partenariat avec ce pays.

M. Jean Bizet, président. – Merci, monsieur le ministre, de vos analyses extrêmement précises et de votre vision de l'Europe. Le Sénat essaie de se projeter dans l'avenir de l'Union, sujet extrêmement important durant les prochaines années. Nous reviendrons peut-être vers vous dans les deux à trois prochains mois pour des compléments d'information.

La réunion est close à 10 heures.

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 14 heures 40.

Audition de M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne, et de Mme Pervenche Berès, député européenne

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Je remercie Mme Berès et M. Trichet de leur présence et de leur disponibilité.

Nous avons constitué ce groupe pour analyser les conséquences du Brexit et avons engagé une réflexion stratégique avec un grand nombre d'intervenants, qui sont venus nous présenter leurs réflexions. Nous avons effectué des déplacements pour mesurer toutes les conséquences de cette situation nouvelle et les perspectives à en tirer.

Plus nous approfondissons le sujet, plus les conséquences du Brexit nous inquiètent.

Dans les enceintes internationales, nous avons parfois l'impression que le Royaume-Uni affiche une attitude nouvelle, ne se sentant plus ni totalement européen ni complètement américain. Cette désorganisation et ce manque de perspectives nous fragilisent encore davantage face à un monde de plus en plus dangereux.

Nous voulons réfléchir avec vous au sujet de l'Union économique et monétaire. Nous échangerons sur ce sujet après vous avoir entendus.

L'Union économique et monétaire est depuis le traité de Maastricht le premier pilier de l'Union économique et monétaire. Certains ont pu regretter cette prééminence, et l'on voit bien qu'on cherche aujourd'hui à la consolider, ainsi que l'euro.

De nombreuses initiatives ont été prises, mais on manque de perspectives, d'ambitions politiques, et de l'éthique nécessaire pour adopter une stratégie commune.

Nous sommes aujourd'hui face à de nombreuses incertitudes, comme à propos du budget de la zone euro : s'agira-t-il d'un budget à part entière, d'un budget d'investissement, ou d'un budget davantage tourné vers des questions sociales, comme l'assurance chômage, etc. ?

Si nous avons souhaité vous entendre, c'est que vos deux parcours vous donnent toute la légitimité requise pour éclairer la réflexion du Sénat et répondre à cette question : comment renforcer la gouvernance de la zone euro et la légitimité de l'Union économique et monétaire, que certains cherchent à fragiliser ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Peut-on envisager un recentrage des activités financières vers les places situées dans la zone euro ? Peut-on imaginer demain un Trésor européen et un ministre européen des finances ? Quel peut être le rôle des parlements nationaux pour conserver une dominante et un contrôle démocratiques ?

Voilà les quelques questions que je souhaitais vous adresser avant de passer la parole à la Mme présidente de la commission des finances.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - Je remercie le groupe de suivi de son invitation.

Ne serait-il pas utile, dans le cadre des réunions de l'article 13, que nous tentions de construire un forum adéquat en la matière ? Il me semble qu'il s'agit d'une question politique importante.

À Bratislava, en octobre dernier, vous nous avez présenté le projet de rapport sur les capacités budgétaires de la zone euro. Il apparaît qu'il était possible de l'étudier à cette époque.

Mme Pervenche Berès, députée européenne. - Merci de cette invitation. C'est un honneur pour moi de « plancher » devant vous, à la droite de Jean-Claude Trichet, sur un sujet à propos duquel nous ne proposons pas toujours les mêmes solutions, même si nous partageons la conviction que la zone euro ne fonctionne pas de manière optimum, bien que ce soit notre premier capital au sein de l'Union européenne.

Vous évoquez la question du Brexit, qui est absolument majeure et qui bouleverse la donne. En tant que parlementaire et élue française, j'estime que notre vision de l'Union économique et monétaire - pour parler comme à Bruxelles - risque de peser sur le débat qui va animer la scène politique nationale dans les mois qui viennent.

Je ne voudrais pas que nous éludions le débat, au moment de ce grand rendez-vous démocratique que constituent les présidentielles et les législatives.

Un mot du Brexit. Je pense qu'il faut s'arrêter un instant sur son caractère révélateur. Il est assez paradoxal de constater que c'est un pays qui ne faisait pas partie de la zone euro, qui a accepté la mondialisation comme un avenir radieux, qui se retrouve dans cette situation. Vous avez décrit l'ampleur des questions qui se posent. Elles sont en premier lieu dramatiquement pour les Britanniques eux-mêmes, qui se sont réveillés très « sonnés » et qui, sept mois après le référendum, ne savent toujours pas à quoi cela va ressembler.

Les députés européens, deux jours après le référendum, ont adopté une résolution indiquant que le document négocié par le Conseil avec le Royaume-Uni concernant le droit de regard de celui-ci sur l'évolution de l'Union économique et monétaire était devenu nul et non avenu. Il est important de le répéter.

En effet, après la question de l'article 50 viendra celle des nouvelles relations, même si on peut imaginer une phase transitoire entre ces deux événements. Si on se préoccupe de l'Union économique et monétaire, il me semble que nous devons en tirer trois conséquences.

En premier lieu, l'ambiguïté dans laquelle nous avons vécu depuis le traité de Maastricht en dissociant la question du fonctionnement de l'Union économique et monétaire de celle des marchés financiers qui soutiennent l'euro ne peut subsister. Ceci nous oblige à une certaine clarification.

En deuxième lieu, se pose la question de la place de l'Union économique et monétaire au sein de l'Union européenne elle-même. Le fait que la principale économie hors zone euro quitte l'Union européenne repose-t-il la question des conditions d'adhésion à l'euro ? Cela nous oblige-t-il à recentrer le débat sur l'appartenance à la zone euro ?

Il faut effectuer un court retour en arrière. Lorsque les pays dits d'Europe de l'Est nous ont rejoints, ils n'ont pas osé poser la question des conditions d'adhésion à la zone euro. On n'a donc pas touché aux critères de Maastricht. Ils n'ont pas souhaité décourager les investisseurs et ont voulu paraître très allants. Ils aspiraient tant à rejoindre l'Union européenne qu'ils ne souhaitaient pas alourdir une tâche déjà très compliquée.

De notre côté, nous n'avons pas voulu toucher à l'ensemble de l'édifice. La question n'a donc pas été posée.

Les conditions dans lesquelles l'euro s'est fait au départ n'ont pas été définies avec les pays qui nous ont rejoints depuis le passage à la monnaie unique. Or, je pense qu'il faut que nous profitions du débat sur le Brexit pour organiser cette clarification.

En troisième lieu, il faut savoir dans quelles conditions tout cela s'organise pour la suite - mais c'est l'objet même de l'audition que vous nous proposez.

S'agissant du fonctionnement de l'Union économique et monétaire, beaucoup a été fait, mais il faut sortir de ce débat stérile sur la vertu du pacte de stabilité et sur l'antagonisme qui nous mène dans une impasse. On ne peut rester dans la caricature et expliquer que rien ne va parce que les règles ne sont pas respectées, tout en poussant à s'en débarrasser. Nous devons sortir de ce dialogue de sourds. Il ne nous permet pas de progresser. Or, le dispositif actuel n'était pas satisfaisant du point de vue de la maîtrise de la politique économique et du soutien apporté aux États membres.

Du point de vue de la maîtrise des politiques économiques, on a inventé jour après jour de nouveaux mécanismes, et on a complexifié le dispositif au point que les ministres des finances et les parlementaires, nationaux ou européens, ne savent plus très bien quel est le fil conducteur.

Quant aux mécanismes de solidarité, on s'est aperçu qu'on n'était pas équipé. Face à la crise, on a dû inventer des dispositifs pour faire face au pic de la crise, mais qui doivent être aujourd'hui pensés dans une approche plus globale.

Le rapport des cinq présidents qui est sur la table traçait des perspectives trop longues, déjà dépassées en termes de calendrier. La Commission doit en principe mettre sur la table une révision des traités, mais ce que l'on pouvait faire sans révision des traités n'a pas été à ma connaissance exploité comme on aurait pu le faire.

Que signifierait une réforme de l'Union économique et monétaire et que représentent les différents chantiers que cela suppose?

En matière de politique monétaire, nous n'avons rien à dire, et je ne propose pas de changer le statut de la banque centrale, qui est parfaitement adapté à la souplesse et à l'intelligence de l'action, comme on a pu le voir tout au long de la crise.

J'invite simplement les Français à sortir d'une contradiction qui consiste à mettre l'indépendance de la banque centrale en cause d'un côté et, de l'autre, à lui demander de résoudre tous les problèmes. Après le président Trichet, qui l'avait dit à sa manière, le président Draghi ne cesse de dire que toute une partie ne peut dépendre de la politique monétaire, mais relève des ministres des finances et de leur capacité à se mobiliser.

Je fais partie de ceux qui ont beaucoup plaidé, au-delà de la position de chaque État membre pris individuellement, pour que nous nous comportions comme un espace économique intégré, ce que nous sommes en principe si nous partageons une même monnaie et que nous tirions les conséquences de ce débat en adoptant une position budgétaire agrégée.

Ce débat progresse. Il est utile si l'on souhaite une politique économique active, ce qui n'absout pas les efforts que chaque État membre doit réaliser individuellement, mais permet de prendre en compte la dynamique de la zone euro - ce dont je me réjouis.

Le Brexit aura un impact considérable dans ce domaine, et nous devons en tenir compte. Cela signifie-t-il que toutes les activités financières qui se développent aujourd'hui à Londres seront rapatriées à Paris ? Je ne le pense pas. Je crois qu'une partie pourra l'être, mais nous ne sommes pas la seule place financière d'Europe ou de la zone euro, et je propose donc de partager les fruits de la redistribution.

S'agissant des marchés financiers, je pense que la question de l'achèvement de l'union bancaire et des conditions dans lesquelles nous revisitons l'union des marchés des capitaux est absolument critique. C'est ce qui permettra à l'économie européenne de bénéficier de bases de relance, indépendamment de la construction d'outils budgétaires spécifiques. Nous ne disposons pas d'un marché bancaire optimum pour le fonctionnement de la zone euro. Il y a donc des progrès à réaliser en ce sens.

Quant à l'union des marchés des capitaux, je l'ai déjà dit une quinzaine de fois, il s'agit d'un chantier indispensable, mais il a été taillé sur mesure par le président Juncker pour séduire les Britanniques.

Les Britanniques n'étant plus là ou ayant vocation à nous quitter, il nous faut recentrer les choses et poser les questions de supervision des marchés des capitaux, de fiscalité, et d'intérêt spécifique de la zone euro.

Tout cela nous oblige à penser la création d'un dispositif particulier macroéconomique pour la zone euro, avec un budget spécifique. C'est le travail que j'accomplis avec Reiner Böge, dans le cadre d'une entente franco-allemande au nom de l'ensemble des députés, qui me semble constituer la bonne approche. Mon corapporteur fait preuve d'un très grand courage politique. Ce budget spécifique aurait pour fonction d'accompagner la convergence entre les États membres, qui demeure un objectif indispensable pour la soutenabilité de la zone euro, d'amortir le choc asymétrique, d'où l'idée d'aller vers ce que le FMI appelle un « fonds pour les jours de pluie », un « *rainy day fund* »,

c'est-à-dire une indemnité chômage minimum - mais nous ne sommes pas parvenus à nous mettre d'accord sur ce point - et enfin l'amortissement des chocs symétriques.

Je n'ai pas ici le temps d'entrer dans les détails, mais je le ferai volontiers en répondant à vos questions.

Il faut enfin mentionner la question de l'achèvement de l'Union économique et monétaire, ainsi que les progrès à réaliser en matière d'harmonisation fiscale et de définition de minima sociaux.

Je conclus d'un mot au sujet de la question démocratique : rien de tout cela ne peut se passer sans approfondissement démocratique, ce qui suppose une clarification constitutionnelle, d'où l'idée que je soutiens d'un ministre des finances de la zone euro attaché à une commission, dont le mandat serait bien défini, qui travaillent main dans la main avec un contrôle démocratique de la zone euro exercé par le Parlement européen et une appropriation de la question par les parlements nationaux.

C'est la raison pour laquelle, avec Reiner Böge, nous proposons la mise en place d'un code de convergence qui permettrait de fixer des objectifs aux États membres sur une période de cinq ans, avec une plus grande liberté d'appropriation des moyens pour atteindre le résultat voulu.

La raison pour laquelle nous nous sommes approprié cette proposition - qui avait déjà été soumise par les sherpas du Parlement européen durant de précédents exercices - réside dans le souhait de retrouver ce que nous avons identifié comme la vertu des critères de Maastricht : les États membres étaient volontaires pour faire partie de l'euro, et le processus d'appropriation de la réforme était du coup bien plus vertueux que le dispositif actuel.

Je n'ai pas le temps de développer ce sujet plus avant. J'ai conscience d'avoir évoqué beaucoup d'éléments, mais j'espère avoir néanmoins bien identifié les points clés de ce débat. Je me réjouis de l'échange qui va suivre ces propos.

M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne. - C'est un grand honneur et un plaisir d'être invité par le Sénat, et surtout de me retrouver entre le Premier ministre Raffarin et Pervenche Berès, avec qui j'ai coopéré depuis le début. Elle a toujours été un pilier du Parlement européen.

Le sujet que vous nous avez demandé de commenter est immense. Il va au-delà du Brexit et inclut l'avenir de l'Union économique et monétaire.

L'Europe est en crise, tout le monde le dit et tout le monde le répète. On recense en effet nombre de stigmates d'une crise politique, mais je suis frappé de voir à quel point nous sommes, en termes de communication, sous la dépendance d'un environnement international extraordinairement sceptique.

Venant des États-Unis, venant d'Angleterre, bien avant le Brexit, nous avons assisté à une critique permanente, l'échec dramatique des Européens et la crise financière et monétaire européenne revenant comme le *leitmotiv* d'une communication mondiale hostile à l'Europe.

Bien entendu, les relais nationaux ont été nombreux. Il existe des sensibilités antieuropéennes dans chaque pays de l'Union, qui trouvent grand intérêt à reprendre ces

slogans - et c'est légitime dans une démocratie. Il faut toutefois être conscient du fait que si nous étions dans un environnement positif à l'égard de l'Europe avant la chute de l'Union soviétique, celle-ci a changé assez largement la donne, et nous sommes à présent dans un environnement très hostile.

J'ai eu moi-même en permanence - et c'est encore le cas aujourd'hui - énormément de peine à convaincre mes amis américains de toutes sensibilités que nous allions tenir, tant ils étaient totalement convaincus que cette construction extrêmement fragile ne pouvait qu'explorer en vol, dès la création de l'euro, et plus encore avec la crise financière et la crise des risques souverains que nous avons traversées.

Huit ans après le début de la crise financière, nous sommes toujours dans la zone euro, l'euro est toujours là, l'ensemble des marchés et des épargnants du monde entier, les investisseurs, lui témoignent toujours un niveau de confiance important. Les quinze pays, dont la Grèce, qui étaient dans la zone euro au moment de l'explosion de la chute de Lehman Brothers, sont toujours là et quatre nouveaux pays sont entrés dans la zone euro après le début de la crise financière américaine.

Je le répète à tous mes interlocuteurs, mais personne d'autre ne le dit ! Or, la zone euro a prouvé, dans la pire crise financière depuis la Seconde Guerre mondiale, un niveau de résistance et de résilience absolument remarquable et imprévu du point de vue des États-Unis, de l'Angleterre et du reste du monde. L'influence de l'Europe continentale en termes de communication mondiale est extrêmement faible. La communication mondiale est réalisée par les grands médias anglophones. C'est un fait, même si c'est très difficile à comprendre.

Quelles sont les causes de la crise ? Je ne vous étonnerai pas, en tant qu'ancien banquier central, en vous disant que le non-respect du pacte de stabilité et de croissance en est une raison essentielle. La crise des risques souverains est née dans trois petits pays, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Dans deux d'entre eux, l'absence de respect du pacte de stabilité et de croissance a été tragique.

La Grèce a connu un déficit budgétaire de 15 % du PIB au moment où la crise des risques souverains a éclaté. Elle a été pionnière dans ce domaine : c'est elle qui a connu les premiers problèmes.

Je ne dis pas que le non-respect du pacte de stabilité et de croissance est une cause unique - j'en vois au moins quatre autres - mais c'est une cause très importante, et je considère comme absolument désolant qu'on l'oublie à présent complètement dans notre pays, alors que celui-ci se trouve dans une situation très grave sur le plan budgétaire. Les dépenses publiques - retenez ce chiffre accablant - sont de 13 % supérieurs à celles de l'Allemagne, ce qui signifie beaucoup plus de différences en proportion entre les dépenses publiques et les dépenses privées. En effet, les dépenses privées de l'Allemagne s'élèvent à 56 %, alors qu'en France, celles-ci atteignent environ 43,5 %.

Le paradoxe, c'est que l'Allemagne est extrêmement attachée au pacte de stabilité et de croissance, alors qu'elle n'a aucun problème parce qu'elle s'est montrée responsable. Nous, nous voulons l'oublier, sans comprendre que nous nous sommes enfermés dans un piège dont il va bien falloir sortir à un moment où à un autre, sous peine de voir notre influence diminuer à l'avenir de façon extrême.

Le suivi des évolutions de compétitivité-coût a été amélioré. Je ne suis pas sûr que la Commission soit suffisamment attentive au respect des règles de suivi des grands déséquilibres macroéconomiques. L'augmentation des traitements et salaires dans la fonction publique en Grèce, depuis la création de l'euro jusqu'au début de la crise fin 2009, a représenté plus 117 %. La moyenne de la zone euro se situe à plus 36 %, la France étant à 36 %, et l'Allemagne à 20 %. Par extension, on trouve à peu près les mêmes évolutions dans le secteur privé.

La grande différence entre les pays résulte de la qualité de leur gestion. L'Allemagne, avec un consensus très large des syndicats, s'est mise dans la position de redevenir compétitive. Elle l'est objectivement. Il n'existe pas de chômage de masse en Allemagne, mais ceci a demandé des efforts, qui ont été compris dans les entreprises et les Länder.

Nous avions des différences. C'est particulièrement vrai pour la Grèce, mais aussi pour l'Irlande, l'Espagne et, dans une assez large mesure, le Portugal, qui avait considérablement perdu de sa compétitivité.

Nous n'avions pas d'union bancaire, ni de mécanisme de lutte contre une crise financière quelconque. Il a fallu créer par traité un Mécanisme européen de stabilité. Quand on est dans un espace à monnaie unique, on a besoin d'avoir des adaptations aussi souples que possible. L'achèvement du marché unique d'une part et la mise en œuvre des réformes structurelles d'autre part sont des moyens de compléter le bon fonctionnement du marché unique européen. Le problème français est de ne pas le comprendre.

Or, au sein même du marché unique, un certain nombre d'éléments étaient inachevés.

Ce qu'il faut à présent, c'est appliquer les règles. Nous avons en effet énormément renforcé le bâti de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro.

Pervenche Berès a raison de le mentionner : nous avons maintenant un pacte de stabilité et de croissance renforcé, si renforcé qu'il devient complexe à articuler dans les différentes instances qui ont des décisions à prendre, même dans les parlements nationaux.

Ce sont des décisions qui ont été prises pendant la crise, et l'absence de lucidité en la matière me rappelle ce que j'ai vécu avant. La négligence était alors la même, en particulier dans le cadre des disciplines budgétaires.

Si un pays recommence à faire ce qu'a fait la Grèce, il est certain qu'il aura des problèmes tragiques à un moment ou un autre. Il perdra sa compétitivité et verra son chômage de masse augmenter indéfiniment.

De la même manière, il ne faut pas laisser un pays renforcer en permanence sa compétitivité-coût en pratiquant une modération générale au-delà du raisonnable, à partir du moment où ce pays bénéficie du plein-emploi et d'un niveau de compétitivité considérable, souligné par ses excédents de balance des paiements courants. La Commission doit donc être selon moi impitoyablement symétrique.

Il faut aussi comprendre que si la différence de nos coûts par rapport à l'Allemagne s'accentue, notre chômage deviendra encore plus important. Le moral national deviendra alors très mauvais, car nous n'arriverons pas à résorber le chômage de masse. Des

problèmes considérables s'ensuivront avec les jeunes. Leur niveau de chômage est absolument inadmissible, et nous en sommes entièrement responsables !

Il faut également appliquer aussi bien que possible le mécanisme de stabilité que nous avons créé lors de la crise, et bien comprendre que ce mécanisme est l'embryon du Trésor de la zone euro, que j'appelle personnellement de mes vœux, comme Pervenche Berès.

Appliquer la gouvernance actuelle, compléter l'Union bancaire et s'engager résolument avec le Brexit dans l'union des marchés des capitaux sont des opérations qu'il faut immédiatement réaliser. On n'a pas besoin de traités pour cela ni de changements monumentaux ou de nouveaux *deals* politiques.

À terme - je rejoins totalement Pervenche Berès - il faut renforcer l'exécutif et le législatif de l'Union économique et monétaire. Pour ce qui est de l'exécutif, je crois avoir été l'un des premiers à lancer l'idée d'un ministre des finances de la zone euro, en 2011, à Aix-la-Chapelle, à l'occasion du prix Charlemagne. Je considère que c'est plus nécessaire que jamais. Il faut probablement en faire un vice-président de la Commission. Il aurait à appliquer tout ce qui ne l'est pas convenablement, comme le pacte de stabilité et de croissance.

La gouvernance économique, budgétaire et financière de la zone euro demande à être appliquée par un homme ou une femme qui fasse la synthèse, et qui ne soit pas en même temps le ou la ministre des finances d'un pays particulier.

Il y a un mélange des genres inévitable. Il doit être entièrement responsable de la zone euro et non de l'Union européenne dans son ensemble. Il doit bien entendu représenter la zone euro dans les institutions internationales. Le moment venu, il devra être le ministre du budget de la zone euro, cela va de soi.

Si un pays ne veut pas appliquer la gouvernance économique, budgétaire et financière de la zone euro, je considère qu'on devra confier le dernier mot au Parlement européen, en liaison avec les parlements nationaux concernés. Si l'on avait à l'avenir des problèmes avec un pays comme la Grèce, on demanderait au Parlement européen d'arbitrer et de dire ce qu'il en est, de telle sorte que les élus au suffrage universel de la zone euro puissent dire le droit. Il s'agit d'appliquer une sorte de fédération politique à des cas exceptionnels. Le seul que je connaisse a été celui de l'ajustement grec et des épisodes que nous avons connus avec Syriza.

Nous n'avions aucun moyen de régler les problèmes. Deux légitimités démocratiques s'opposaient, celle des institutions européennes d'un côté et celle de Syriza de l'autre, fort de son élection.

Il faut que nous ayons un moyen de régler des problèmes de ce genre, ce qui devrait à mes yeux renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance européenne, légitimée par l'élection au suffrage universel.

Je sais que ce n'est pas très populaire. Le Parlement européen n'est pas considéré comme ayant cette responsabilité. On peut imaginer d'autres formules, en associant des parlementaires européens et nationaux. Au stade de légitimité démocratique de l'Union économique et monétaire où nous en sommes, on peut y réfléchir.

Comme je l'ai dit, le Parlement européen pourrait assumer, le moment venu, la gestion budgétaire - mais cela suppose des décisions politiques très importantes. Je rejoins

assez volontiers Pervenche Berès au sujet de la caractérisation des fonctions budgétaires que nous pourrions avoir. Il faut rester modeste : nous ne sommes pas aux États-Unis et n'aurons pas de budget général significatif. Il ne faut pas oublier non plus que les dépenses publiques représentent en France 57,6 % du PIB selon l'OCDE, contre 44,5 % du PIB en Allemagne, ce qui se reportera à l'identique, en France et en Allemagne, sur les impôts et contributions sociales diverses.

On ne va pas obliger ceux qui dépensent peu à accumuler des excédents budgétaires colossaux, et l'on ne peut obliger la France, du jour au lendemain, à passer de 57,5 % à 45,5 %.

On sait qu'il est possible de diminuer les dépenses publiques de dix points entiers. La Suède l'a fait, mais il y a peu d'exemples de ce type. Cela demande des efforts assez importants, qui ne peuvent être immédiats.

J'insiste sur ce point : certains peuvent avoir le sentiment qu'il est très simple de tout harmoniser, mais c'est bien plus compliqué. On ne peut - et on ne devrait pas - empêcher des pays membres de l'Union européenne d'avoir des sentiments différents sur l'arbitrage entre services publics et privés. Qu'il existe des différences rémanentes, cela me paraît être dans l'esprit même de l'Union européenne, mais ne considérons pas que ces problèmes sont simples à régler. Ils sont au contraire extraordinairement difficiles.

Cela étant, dans le cas de notre pays, le diagnostic est facile : il faut évidemment réduire la dépense publique et se donner les moyens, ce faisant, de respecter les règles de gouvernance que nous avons, tout en diminuant les impôts, si cela est possible, une fois qu'on a respecté les règles - j'insiste.

J'ai vécu moi-même une période très difficile, qui n'aurait pas existé si l'on avait fait respecter les règles par les pays qui ont eu des difficultés majeures.

Dans d'autres domaines, comme la sécurité interne et externe, le contrôle aux frontières, nous devons absolument avancer. Il y a là un assez large consensus pour le moment. Cela n'a pas grand sens de continuer à avoir une sécurité interne et externe et une défense uniquement nationale.

J'insiste sur ce point, car les avancées spectaculaires sur l'Union économique et monétaire restent difficiles. En revanche, il me semble qu'on peut faire progresser l'Europe dans des domaines incontestables, qui ne posent pas de problèmes tragiques sur le plan sociopolitique à la plupart de nos pays, pas même à l'Angleterre.

Les Anglais étaient en effet majoritairement pour une défense européenne unique dans les enquêtes d'opinion réalisées par la Commission via Eurobaromètre.

Le Brexit est pour moi un retour à la case départ. C'est un fait : l'Angleterre n'a jamais été profondément européenne. Elle l'a été lorsqu'elle a jugé que les avantages l'emportaient de loin sur les inconvénients. C'était à vrai dire le seul argument évoqué dans les débats au moment où l'Angleterre a rejoint l'Europe.

C'est à nouveau le seul argument qui a été réellement évoqué à l'occasion de ce qui vient de se passer. Il n'y avait pas d'arguments sur l'importance géostratégique de l'entreprise historique que les Européens avaient lancée avec le discours de Robert Schumann,

inspirée par Jean Monnet ni de référence au fait que nous sommes en train de réaliser une transformation politico-structurelle en Europe sans aucun équivalent.

La seule mention qui ait été utilisée concernait le fait que les Britanniques avaient intérêt à rester plutôt qu'à partir. Le peuple britannique n'en a pas jugé ainsi - hélas pour eux au premier chef, et hélas pour nous ! On verra comment gérer tout cela.

Les antieuropéens y verront toujours le premier signe de la désagrégation de l'Europe. Faites un recensement des articles qui nous viennent du reste du monde, évidemment inspirés par ce biais défavorable à l'Europe : c'est ce que vous y trouverez. Il faut en être conscient et s'en défendre.

Il faut admettre que l'Angleterre vient de décider. C'est dommage, car il ne s'agit pas d'une bonne décision - c'est en tout cas ce que pensait le Premier ministre britannique qui a organisé le référendum et beaucoup de ceux qui se sont engagés dans ce combat - mais cela ne veut pas dire que c'est le premier acte du démantèlement de l'Europe. Il faut refuser ce paradigme qui est puissant. Je me trouve très souvent à l'étranger : je puis vous dire que ceci est considéré comme le premier signe de la déconstruction.

Nous savons que nous avons été au cœur de la construction, que l'Angleterre a hésité avant de nous rejoindre, et qu'elle n'a jamais vraiment agi avec grande allégresse. On se rappelle de la négociation entre Margaret Thatcher et François Mitterrand et de toutes les négociations successives qui ont eu lieu à l'époque. Nous étions en présence d'un pays qui n'adhérait pas profondément à l'ambition historique.

Je crois qu'il existe plus de raisons que jamais pour les Européens de s'unir sur le plan purement économique. Quand nous avons créé le marché commun, puis le marché unique, seuls les États-Unis d'Amérique étaient en quelque sorte notre modèle. Nous entendions profiter des mêmes économies d'échelle et d'une influence se rapprochant de celle des États-Unis. Or, il existe maintenant l'Inde, la Chine, le Brésil, le Mexique. Demain nous aurons les autres pays d'Asie. L'Indonésie est déjà un géant. Ce sont des marchés uniques à monnaie unique. Il n'y en a pas qu'un, mais deux, trois, quatre, cinq, six. Le rattrapage se fait à une allure vertigineuse. Démanteler l'Europe dans cet environnement n'a évidemment pas de sens. Il faut en être conscient.

Je suis de ce point de vue satisfait de voir que nos amis allemands considèrent que le marché unique représente quatre libertés, dont celle de circuler, et qu'ils s'y tiennent.

La Chancelière le dit, le SPD aussi, tout comme les entreprises allemandes. On a là un bloc qui entend préserver cette situation, à juste titre selon moi - et c'est la même chose en France. C'est très important, car la négociation va s'ouvrir et on sera toujours tenté par des concessions qui, sur le marché unique, n'ont pas lieu d'être.

Après l'explosion de l'Union soviétique, nous avons cru que nous étions dans un environnement pacifié et calme sur le plan géostratégique. Il y a beaucoup plus de menaces géostratégiques aujourd'hui qu'à ce moment-là, ne serait-ce que parce que la Russie elle-même est une puissance nucléaire qui entend s'affirmer avec beaucoup de force sur le plan stratégique.

Le Proche-Orient, l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne, tout notre environnement est devenu bien plus menaçant qu'autrefois. Le reste du monde, en Asie, est

bien plus mobile qu'auparavant. Ce qui s'est passé dernièrement aux Philippines est d'une importance extrême sur le plan stratégique.

Le retrait des États-Unis d'Amérique en tant que garants de la *Pax Americana* dans le monde va se poursuivre. Nous sommes en présence d'une phase historique, pour des raisons parfaitement compréhensibles, qui va probablement s'accompagner d'une bien plus grande mobilité géostratégique de certaines des parties du monde. C'est une raison supplémentaire pour que l'Europe poursuive son chemin sur le plan de l'union et de l'unité renforcée, même si ce n'est pas facile.

Mme Fabienne Keller. - Merci pour cette présentation et votre engagement. J'ai eu le sentiment que tous deux étiez favorables à un Parlement de la zone euro et à un budget de la zone euro, ainsi qu'à un ministre des finances de la zone euro. Je vous propose donc d'essayer d'aller plus loin.

S'agissant du Parlement de la zone euro, monsieur le président, n'est-ce pas le moment de faire la liaison avec les parlements nationaux par l'intermédiaire de délégations, en y associant peut-être des délégations du Parlement européen - commission des finances ou commission économique -de manière à faire la liaison de fait dans les modes de délibération ? Quel pourra être le statut de cette structure ?

Le lieu d'accueil existe déjà, loin des technostuctures bruxelloises : il est à Strasbourg ! Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Cela fait un moment qu'on en parle. Il est à présent intéressant de « mettre les mains dans le cambouis ». La présidente Michèle André a rappelé nos rencontres interparlementaires dans le cadre de l'article 13, à l'issue desquelles on n'arrive même pas à adopter des résolutions communes, le Parlement européen estimant que ce n'est pas aux parlements nationaux de fixer les règles, que la Commission exerce aussi sa vigilance. Cela pourrait pourtant constituer un levier important.

On a peu parlé des budgets de la zone euro, mais ils font l'objet de votre rapport, madame Berès. Pouvez-vous nous indiquer quelques pistes ? Comment faire ?

Vous avez par ailleurs évoqué l'harmonisation fiscale et les minima sociaux. Le travail du Parlement de la zone euro pourrait-il porter sur ces sujets ? S'agissant de l'harmonisation sociale, est-on dans la dimension économique ou bien au-delà - même si on a tous conscience que la concurrence à l'intérieur de l'Europe entre États membres s'appuie aussi sur les écarts de protection sociale ?

Enfin, un cri du cœur : oui, c'est une incroyable inversion de l'histoire ! Après une décennie d'élargissements, on assiste pour la première fois à une inversion de cette dynamique. C'est un grand pays qui sort : vous avez raison de rappeler que, du point de vue du reste du monde, il s'agit d'un événement redoutable.

Notre charge pour prouver que cet ensemble peut néanmoins continuer à progresser et même se construire un nouveau destin en s'appuyant sur de nouvelles bases est immense !

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je ne peux que souscrire au vœu de Fabienne Keller de voir le Parlement de la zone euro s'établir à

Strasbourg, souhaite que la commission des affaires européennes du Sénat exprime depuis déjà deux ans maintenant lorsqu'elle se rend là-bas !

M. Richard Yung. - M. Trichet a beaucoup insisté sur le non-respect du pacte de stabilité. Sa dénomination complète est « pacte de stabilité et de croissance ». Un certain nombre de personnes - dont je fais partie - estiment que si l'accent a été mis sur la stabilité il l'a été assez peu sur la croissance, contrairement à la politique américaine, à partir de 2008.

Ceci n'exempte pas les États de réaliser des efforts. La France a essayé d'en faire. Peut-être était-ce insuffisant, mais elle en a fait et devra continuer.

Comment la convergence des politiques économiques entre les deux grands partenaires que sont l'Allemagne et la France peut-elle se faire ? Tout le monde se réfère à l'amitié franco-allemande - et nous sommes les premiers à y croire - mais la convergence a du mal à se mettre en place. Que doit-on faire de ce point de vue, et où en est le débat ?

La France entre dans une période électorale où tout peut arriver, on le sait bien. Les promesses vont voler. Les Allemands ont fait des efforts en matière salariale, et l'écart a relativement diminué, puisque nous sommes maintenant à parité, à peu de chose près, si je m'en réfère aux chiffres que j'ai lus.

Il en va de même en termes d'investissements publics et de dépenses.

Comment faire pour que les excédents allemands ne demeurent pas ce qu'ils sont ? Il est difficile de dire à un pays qu'il gagne trop d'argent et qu'il est trop vertueux. Faut-il qu'ils augmentent les importations françaises ou y a-t-il d'autres solutions ?

Par ailleurs, le mécanisme de stabilité européen constitue un outil extraordinaire. On parle de 700 milliards d'euros. En réalité, seuls 60 milliards d'euros ou 70 milliards d'euros ont été employés à ce jour. On a là un outil formidable, mais peu utilisé. Que peut-on imaginer pour que le mécanisme de stabilité européen constitue un outil essentiel dans la politique budgétaire de l'Union européenne ?

Enfin, le budget de la zone euro, que plusieurs d'entre vous ont appelé de leurs vœux, fait-il partie du budget de l'Union européenne ? Est-il géré comme une partie de celui-ci ou est-il à part et géré par un ministre et une partie du Parlement spécifique à la zone euro ? Auprès de qui ce ministre des finances si puissant prendra-t-il ses ordres ?

Mme Éliane Giraud. - Merci pour la qualité et l'intérêt de vos présentations. Je crois qu'il faut recréer une envie d'Europe, celle-ci ayant tendance à disparaître. Or, on ne pourra le faire si on n'a pas des propositions qui dépassent les simples réalités économiques chiffrées sur la stabilité.

On doit pour ce faire se fixer des caps en matière de politique industrielle, concrète, comme par exemple dans le domaine des semi-conducteurs.

On ne peut pas non plus exonérer les Anglais du choix qu'ils ont fait, d'autant que tout ceci s'est fait dans une impréparation assez impressionnante et étonnante. Ils sont certes dans les difficultés mais représentent aussi un cheval de Troie dans lequel d'autres peuvent s'engouffrer pour venir perturber l'Europe.

Je suis profondément européenne et je pense que l'Europe est une source de stabilité, mais cette idée est aujourd'hui de plus en plus contestée.

Les agriculteurs aimeraient une certaine stabilisation de la politique européenne. Or, l'agriculture est un des domaines qui va être le plus touché par la décision anglaise.

Il faut élaborer une stratégie pour résister au vent du désespoir.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Merci pour vos exposés. J'ai été frappée par le pessimisme de M. Trichet au sujet de la comparaison qu'il a établie entre la situation d'avant la crise et l'absence de lucidité que l'on retrouve aujourd'hui : mêmes causes, mêmes effets !

Mme Giraud parle d'envie d'Europe. Pour susciter cette envie, il faut que l'Europe soit attractive. Or, ce n'est pas le cas. Elle ne le redeviendra que si nous arrivons à réduire les questions économiques, les questions de déficit public. Vous l'avez dit, c'est de la responsabilité des États. Vous avez souligné les efforts de l'Allemagne, qui a réussi à réduire ses déficits de 10 %, tout comme la Suède.

Qu'attendons-nous ? Comme pouvons-nous faire ? Il faut bien évidemment que nos États réduisent leur déficit public, mais l'Union européenne doit également faire preuve d'exemplarité dans ses structures.

Je connais bien la Grande-Bretagne, où je vis depuis très longtemps. Si les Britanniques ont voté en faveur du Brexit, c'est que l'impact de la presse au sujet d'épiphénomènes, comme les salaires des hauts fonctionnaires européens, etc., a été très négatif.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - On pourrait dire que votre approche de l'Union économique et monétaire repose davantage sur l'approfondissement que sur l'élargissement.

Il s'agit là d'une vision qui n'est guère à la mode, des dirigeants comme Trump ou Poutine prônant pour leur part le bilatéralisme et choisissant des partenaires qui vont dans le sens de leurs intérêts.

Les chances d'avancer ensemble n'existant que si l'on partage la même vision et la même éthique, ne faudrait-il pas harmoniser les politiques franco-allemandes ? En est-on capable ?

M. Jean-Claude Trichet. - J'ai toujours pensé que le Parlement européen devait acquérir davantage de responsabilités pour être plus respecté. Les parlements nationaux ont tendance à considérer le Parlement européen comme lointain et peu important. Je crois que c'est une erreur.

Le Parlement européen ne gagnera que si ses pouvoirs et son influence augmentent. Ce que je propose est relativement tenu, puisque cela ne s'applique qu'en cas de conflit exceptionnel.

En ce qui concerne l'inversion de la dynamique, la Grande-Bretagne a toujours affirmé être le *leader* en matière d'*opt-out*. Or, des pays comme la Suède ou autres n'ont aucun *opt-out*. La Grande-Bretagne est en fait très isolée dans ce domaine.

Je n'oublie pas que le pacte de stabilité comporte également une partie liée à la croissance, mais allez donc le dire à ceux qui, respectant le pacte et pratiquant la modération des coûts dans leurs économies, qui sont arrivés au plein-emploi et à plus de croissance que nous !

Nous avons une difficulté énorme à comprendre que la clé de tout repose sur l'emploi alors que, paradoxalement, la période de désinflation compétitive a duré dix-sept ans en France et a permis de gagner en compétitivité et de lutter contre le chômage.

Nous avons abandonné cette doctrine après être passés à l'euro en pensant que tout allait fonctionner. Nous avions alors, en 1999-2000, un excédent de balance des paiements courants par rapport aux Allemands, qui étaient en déficit. Leur taux de chômage était énorme par rapport au nôtre. Les dérivés étaient meilleurs pour nous que pour les Allemands sur le plan du commerce extérieur et du chômage.

Depuis, les Allemands ont arbitré contre le chômage, contrairement à nous, qui avons décidé - et c'est la démocratie - qu'il était plus important d'augmenter nos salaires et nos coûts. Les Allemands ont fait un autre arbitrage. Ceci a aujourd'hui une incidence culturelle considérable.

M. Yung a évoqué la convergence des politiques entre Français et Allemands. Je crois que le mécanisme de surveillance des grands déséquilibres macroéconomiques doit nous permettre de la renforcer dans le cadre de la gouvernance actuelle.

Vous rejoignez le Premier ministre Raffarin sur la question de savoir ce que Français et Allemands pourraient faire pour donner le sentiment qu'ils prennent les choses en main. Le couple franco-allemand demeure décisif en Europe. Il ne comporte pas de substitut, quoi qu'on fasse. Tous les progrès que nous avons accomplis dans le passé ont été profondément souhaités par les opinions publiques et les exécutifs français et allemands.

On pourrait imaginer des avancées symboliques très puissantes dans le domaine de la sécurité, de la défense, du contrôle des frontières, etc. en cas de volonté forte.

Dans le domaine des politiques économiques, on peut avoir des mesures symboliques, mais le problème principal vient de notre propre gestion interne. Elles donneraient des marges de manœuvre et nous permettraient d'être plus alertes dans la convergence franco-allemande, mais notre déficit de la balance des paiements courants demeure substantiel, en dépit du relativement faible coût de l'énergie. Nous devons être à - 1,5 %, voire - 2 % alors que les Allemands sont à 8,5 %. Il existe donc une différence colossale entre nous de ce point de vue.

On ne peut se reposer entièrement sur les Allemands - même s'ils voient en ce moment diminuer leurs comptes externes. Cela passe essentiellement par des augmentations de coût légitimes compte tenu de la surcompétitivité, et notamment par des augmentations des traitements et des salaires.

Nous devons convaincre que, pour endiguer le chômage, il ne faut surtout pas s'engager dans la voie de l'augmentation des coûts. Je sais que ce n'est guère facile à dire pour les hommes politiques, mais il faut bien reconnaître que la modération des coûts est essentielle si l'on veut y parvenir.

Pour les Allemands, qui sont au plein-emploi, c'est tout à fait différent. Quand ils augmentent leurs salaires, les Français demandent immédiatement la parité, alors que celle-ci n'existe absolument pas concernant le chômage - et c'est un problème absolument majeur.

Quant au mécanisme de stabilité, il s'agit essentiellement d'un mécanisme de dissuasion. Si on avait disposé de mille milliards d'euros au moment où nous avons eu nos problèmes, peut-être aurait-on réussi à bloquer la Grèce et qu'on n'aurait pas eu d'autres problèmes. On serait alors apparu comme crédible, comme les Américains.

Spéculer contre l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et même l'Italie serait peut-être apparu comme peu raisonnable aux yeux des investisseurs et des épargnants.

Auprès de qui le ministre des finances de la zone euro prend-il ses ordres ? Il les prend bien entendu auprès de l'Eurogroupe, le cas échéant de la réunion des chefs d'État et de gouvernement si les ministres des finances ont eux-mêmes une difficulté majeure, tout cela dans le cadre des relations avec le Parlement européen.

Il a avec lui des collaborateurs éminents et la partie de la Commission s'occupant particulièrement de la zone euro. Tout cela lui permet d'avoir son propre *brain trust*. Il présente ses solutions à ses mandants, qui sont les ministres des finances de la zone euro et éventuellement aux chefs d'État et de gouvernement, et les exécute en ayant en tête l'intérêt supérieur de la zone euro - et c'est essentiel.

Beaucoup de mesures importantes ne font probablement pas l'objet d'une communication suffisante. Le plan Juncker est un plan qui va pourtant dans la bonne direction, alors que l'opération est relativement ambitieuse.

Je rejoins volontiers Mme Garriaud-Maylam : on a eu tort de laisser l'Angleterre s'attaquer en permanence à l'Europe. Beaucoup d'arguments permettaient de réfuter tout cela. On n'y a pas prêté assez d'attention. À vrai dire, le gouvernement anglais lui-même n'a pas prêté attention aux effets pervers de toute cette communication, lui-même y ayant participé.

Si la France pouvait parvenir à éliminer le chômage de masse, on ne mettrait plus tout sur le compte de l'Europe. Il est injuste de rendre l'Europe responsable d'un arbitrage que nous avons réalisé en faveur de ceux qui disposaient d'un emploi contre ceux qui n'en avaient pas.

Le paradoxe allemand vient du fait qu'ils ont arbitré pour ceux qui n'avaient pas d'emploi contre ceux qui en avaient un, mais tout le monde est content, car même si les rémunérations ont été substantiellement inférieures depuis le début de l'euro, ils ont accumulé de la compétitivité-coût supplémentaire.

La plupart des Allemands sont satisfaits parce qu'il n'existe pas de chômage de masse et qu'ils n'ont pas le souci de voir leurs enfants privés de travail. Nous ne nous rendons pas compte à quel point ce chômage de masse - et surtout celui des jeunes - pollue notre compréhension de ce qui se passe en Europe.

J'ai répondu en partie à votre question, monsieur le président, à propos de la relation franco-allemande. Elle reste une relation clé. Croire qu'on peut avoir un système triangulaire, comme Tony Blair ou d'autres le pensaient pour leur pays, ne me paraît pas correspondre à ce qu'est réellement l'Europe d'aujourd'hui. On a absolument besoin d'un accord franco-allemand. Quelles que soient les dimensions ou les directions choisies, il a de

bonnes chances de l'emporter, à partir du moment où il apparaîtra comme étant au service de la construction européenne. Durant la crise, nous avons connu deux nouveaux traités qui apparaissaient alors *ex ante* comme impossibles.

Bien entendu, il s'agit d'accords intergouvernementaux, mais ils prouvent que l'on peut avancer sur une base assez large, à vingt-six ou vingt-cinq. Il ne faut surtout pas se priver de réfléchir à l'avenir au motif qu'on ne disposera pas d'un consensus politique pour signer un nouveau traité. Je crois que c'est complètement erroné.

Mme Pervenche Berès. - Madame Keller, je ne vais sans doute pas vous surprendre, car mes positions sont bien connues : je ne suis pas favorable à un mélange de la carpe et du lapin.

Ce pays a beaucoup contribué à la création de la conférence de l'article 13. C'est un instrument et un forum utile mais, en tant que parlementaire, j'estime que la participation à des forums provoque de la frustration.

En termes de pouvoir délibératif, je ne connais pas de régime parlementaire ou démocratique où l'on mélange, dans une assemblée délibérante, avec des pouvoirs législatifs, des structures totalement différentes. Ce n'est pas pour rien que le bicaméralisme existe. D'une certaine façon, à l'échelle européenne, nous devons réfléchir de la même manière lorsqu'il s'agit du contrôle parlementaire lui-même. Il y a des choses qui doivent être contrôlées au niveau européen, d'autres au niveau national. Je ne démords pas de cette approche.

En revanche, l'évolution de la gouvernance économique que je propose, notamment avec la mise en place d'un code de convergence, doit réarmer les parlements nationaux dans la gouvernance économique de chaque État membre, même dans la façon dont les ministres des finances interviennent dans le débat européen.

On a connu des délégations de parlements nationaux qui, avec un pouvoir délibératif, s'occupaient de la scène européenne : c'était avant l'élection au suffrage universel du Parlement européen. Lorsqu'il y a eu une montée en puissance de la délibération européenne, on s'est rendu compte qu'on ne pouvait demander à des parlementaires nationaux de remplir les deux tâches.

Je crois en revanche qu'il faut un espace de débat - et c'est ce que j'avais commencé à mettre en œuvre dès 2004 lorsque j'ai pris la responsabilité de présider la commission économique et monétaire du Parlement européen. J'avais initié, en février, avant le débat sur les grandes orientations politiques économiques, un échange pour que parlementaires nationaux et européens principalement concernés par ces questions aient une analyse de la situation et regardent où aller.

Toutefois, pour ce qui est d'exercer le contrôle réel, de légiférer, je ne sais comment mélanger les deux légitimités. Nous l'avons fait pour les conventions. J'ai eu le privilège d'appartenir aux deux conventions européennes qui ont existé, l'une sur la rédaction de la charte, l'autre sur un projet de Constitution.

Nous étions là dans une équation très particulière, avec un objet particulier, mais non dans l'ordre démocratique quotidien. Pour moi, ce *mix* est une fausse piste.

En revanche, je suis d'accord avec vous : si nous parvenons, à l'occasion du Brexit, à savoir qui est *in* et qui *out* par rapport à la zone euro, le Parlement européen deviendra le Parlement de la zone euro. Un budget de la zone euro légitimerait totalement le fait que seuls ses membres aient vocation à se prononcer, contrôler, et voter ce budget.

À l'inverse, sur le plan des parlements nationaux, je crois qu'il faut développer l'appropriation de l'agenda, du cadre, etc. Le code de convergence devrait y contribuer.

Vouloir faire de la conférence de l'article 13 un organe de délibérations constitue une fausse piste. C'est un forum de rencontres parlementaires.

Lorsque j'étais membre de la seconde convention, j'étais d'accord avec le président Giscard d'Estaing pour un congrès, mais celui qu'il proposait n'était pas un organe délibératif. Il se réunissait trois ou quatre fois par an, avec un débat d'orientation générale. Ce n'est pas là qu'on aurait voté le budget de la zone euro.

Comment organise-t-on le budget de la zone euro lui-même ? On a devant soi une feuille quasiment blanche. Cela dépend des conclusions qu'on tirera du départ de Britanniques et de la refondation de l'Union européenne.

Si demain les pays membres de la zone euro sont membres de l'Union européenne et que tous ceux qui ne le sont pas ont un calendrier - ce que nous n'avons jamais défini - pour rejoindre la zone euro, les choses finiront par fusionner.

En attendant, je crois que les outils relatifs au budget de la zone euro peuvent évoluer. Le rapport Delors disait que les fonds structurels avaient vocation à évoluer avec le passage à l'euro. C'est une réforme qui n'a jamais été menée, pour des raisons d'ambiguïté du périmètre au moment où nous avons créé l'euro, mais si nous avons de tels problèmes de divergence aujourd'hui, c'est aussi peut-être que nous n'avons pas réadapté ces fonds structurels aux dynamiques divergentes créées par l'euro. Il y a peut-être là quelque chose à étudier, non dans une logique de sanction, mais dans une logique d'incitation et d'accompagnement.

La seconde source de financement peut provenir du Mécanisme européen de stabilité. J'ai eu l'impression que le président Trichet, dans son propos liminaire, l'évoquait comme un embryon du Trésor, le considérant ensuite comme un outil de dissuasion par rapport à un choc conjoncturel.

Je préfère la première solution. En effet, si on le considère comme un embryon de budget pour le choc asymétrique, cela signifie que l'on conserve au Mécanisme européen de stabilité sa fonction actuelle, qui est de répondre aux chocs asymétriques, et de disposer du matelas pour développer des véritables outils de construction qui manquent à l'échelle de la zone euro, que sont les stabilisateurs automatiques. Ils existent dans chacun de nos États membres et sont aujourd'hui en partie neutralisés par le pacte de stabilité, sans qu'on ait, à l'échelle de la zone, reconstruit des outils équivalents. C'est la raison du débat très important sur l'idée d'une indemnité chômage minimum. Je suis à peu près convaincue que si l'euro doit survivre, nous finirons par y parvenir - même si le chemin est encore long.

Je veux revenir aux propos de Richard Yung sur la question du respect du pacte de stabilité et de croissance. Nous savons dans quelles conditions le second terme a été ajouté.

Jean-Claude Juncker dit que c'est lui qui l'a inventé. Je crois que Lionel Jospin en revendique aussi la paternité - mais ce n'est pas ce qui nous intéresse aujourd'hui.

En réalité tout ceci constituait un jeu de mots qui ne s'est pas traduit par un objectif de croissance pour la zone euro. Nous n'avions pas mis en place d'outils d'analyse de ce qu'est une position agrégée de la zone euro. On a seulement ouvert le débat avec la communication, en fin d'année dernière, de la Commission à ce sujet. On commence à se poser la question du niveau d'investissement à l'échelle de la zone.

Dans ce débat, un pays comme l'Allemagne s'interroge. La situation telle qu'elle est aujourd'hui n'est pas soutenable.

Nulle part on ne pose la question du niveau d'investissement, indépendant de la capacité des États membres de financer leur stratégie au regard du respect des règles du pacte. Tout le monde a fini par admettre qu'il existait un problème d'investissement au niveau de la zone - et même de l'Union européenne dans son ensemble, ce qui a conduit au plan Juncker. Ce plan Juncker, il n'est pas là pour rien. Il dit quelque chose sur notre absence de lisibilité, dans une stratégie agrégée qui est indispensable.

Je veux revenir sur la question de l'Allemagne évoquée par le président Trichet. La réforme de compétitivité-coût de l'Allemagne a commencé sous la responsabilité de Gerhard Schröder, mais le principal moteur a été la réunification. Il se trouve que cela a coïncidé avec le passage à l'euro, nous-même ayant lié les deux.

Je le rappelle pour revenir à la vertu de la réforme. Le président Hollande avait expliqué, au début de son mandat, que nous menions la réforme parce que c'était notre intérêt et non parce que Bruxelles nous le demandait. C'est ce que l'on doit retrouver : un pays se réforme non parce qu'il y est contraint, mais parce qu'il y croit. M. Raffarin approuve, et je m'en réjouis !

On peut battre sa coulpe et dire qu'on a été très mauvais et que l'Allemagne a été exemplaire, mais l'Allemagne avait d'autres raisons d'accepter la réforme, et il est vrai que cela l'a mise en situation de gagner des parts de compétitivité, alors que chez nous, le Gouvernement d'alors a dissous l'Assemblée nationale, pensant ne pas parvenir à remplir les conditions pour passer à l'euro. Je suis d'accord sur le fait que le relâchement est intervenu après.

La question du retour des marges de compétitivité de la France est quasiment un sujet de consensus dans notre pays.

S'agissant de l'envie d'Europe, l'Europe va mal parce que ses États vont mal, et réciproquement. Cela renvoie à ce que disait Jean-Claude Trichet sur les autres marchés intérieurs dotés d'une monnaie unique.

Avec la crise, l'Europe a appris qu'elle n'était plus le centre du monde. Cela déstabilise tous ceux qui ont cru aux grandes vertus du libéralisme, comme les Britanniques, mais cela a aussi déstabilisé ceux qui étaient dans l'entre-deux en matière de construction européenne.

Je ne sais s'il faut arbitrer entre bilatéralisme et multilatéralisme, mais je suis sûre qu'on ne peut arbitrer entre le retour de la confiance nationale et le retour de la confiance

européenne. Les deux vont de pair. C'est cet optimisme et cette confiance que nous devons retrouver sur les deux terrains.

Par ailleurs, je partage l'idée selon laquelle la question de la défense devient centrale. C'est une des clés d'un dialogue bien structuré avec l'Allemagne qui, à plusieurs reprises, a reconnu qu'il fallait saluer la contribution française - même si ce débat ne fait toujours pas consensus en Allemagne.

Pour le SPD, la question du financement de la défense reste un tabou. Si des conclusions en ce sens ont pu être émises lors du dernier Conseil européen, c'est parce que Mme Merkel a forcé la main à sa grande coalition. C'est un sujet qui reste donc ouvert.

Je n'accepte pas que nous nous en réjouissions pour passer sous silence le thème principal de notre rencontre, car c'est trop dangereux. L'Union économique et monétaire n'est pas soutenable dans l'état où elle est. Jouer l'avenir européen à partir de la question de la défense, en espérant ne pas avoir besoin de s'occuper de ce qui dérange serait faire fausse route. Pour Mme Merkel, c'est un risque de division de l'Europe à vingt-sept. Nous pouvons ainsi mourir « par la racine », cette racine qui, pour moi, est l'euro.

Chacun prêche pour sa paroisse, mais j'en ai l'intime conviction. Le départ des Britanniques est catastrophique, mais cela ne détruira pas le marché intérieur. Le jour où il n'y aura plus d'euro, il n'y aura plus de marché intérieur.

Un mot sur les Britanniques. Je vous invite tous à corriger un travers français qui consiste à parler de l'Angleterre ou des Anglais : il s'agit de Britanniques. C'est une question d'actualité, compte des éléments du débat sur le Brexit.

Je partage l'idée qu'ils n'ont jamais vraiment été dans l'Europe. Écoutez David Cameron : il ne parle jamais de l'Union européenne, mais toujours du « marché intérieur ».

Mme Giraud a dit qu'on n'allait pas exonérer les Britanniques. Je suis entièrement d'accord. Je plaide coupable : nous voulons tellement que les Britanniques restent que nous étions prêts à tout leur donner. Nous n'avons cessé d'aller vers cet accord, que j'ai beaucoup critiqué. S'agissant de la question de la zone euro, on leur donnait un droit de regard sur notre avenir, ce qui est hallucinant. C'est pourquoi je considère que ce texte est mort et enterré. Nous n'avons même pas demandé à M. Cameron ce qu'il ferait si le oui l'emportait !

On est donc totalement dépourvu, et on attend que Mme May décide de fendre l'armure et d'abandonner les quatre libertés du marché intérieur, au risque de frapper les intérêts de la City. Il est très important que, du côté allemand ou du côté français, on réaffirme la question non seulement des quatre libertés, mais aussi - et c'est très important pour les intérêts de la place de Londres - la compétence de la Cour de justice. Cela va de pair. Il n'y a pas de garant des quatre libertés sans compétences de la Cour de justice.

Je conclus au sujet de la question multilatérale. Au Parlement européen, dans la délégation française, beaucoup pensent qu'il faut créer un rapport de force avec l'Allemagne afin qu'elle entende ce qu'elle doit entendre. Cependant, il faut convaincre l'Allemagne de bouger avec nous. On peut créer tous les rapports de force, il ne faut pas perdre de vue l'idée qu'on ne peut faire bouger les choses qu'à deux.

Nous ne sommes plus dans l'Europe des six. Il faut emmener derrière nous bien plus de pays que la France et l'Allemagne, mais il faut évidemment être crédible par rapport à

l'Allemagne. Je partage avec le président Trichet l'idée que nous commettrions une erreur en nous interdisant de penser à un nouveau traité. Après tout, le traité de Lisbonne a bien été réformé, alors qu'on avait dit qu'il était irréformable pour les dix ans à venir.

Une révision des traités interviendra de toute façon à l'occasion de la conclusion de la négociation sur le Brexit, qui nous oblige à poser la question de l'Union économique et monétaire en parallèle. Ne laissons pas croire qu'on peut s'occuper du Brexit et s'occuper ensuite de l'Union économique et monétaire. Cela présente un risque.

La tâche est immense, et toutes les expertises vont être mobilisées par la question de la négociation de l'article 50, puis de la future relation avec le Royaume-Uni, mais la soutenabilité de la zone euro en sera très fragilisée. Or, c'est notre principal bien commun, et je suggère que l'on n'attende pas pour s'en occuper.

M. Jean-Claude Trichet. - Je ne suis pas partisan d'obliger l'ensemble des pays qui ne font pas partie de la zone euro à choisir. Les obliger à choisir serait faire le jeu des Britanniques ou de ceux qui, à l'étranger, disent que c'est le début du démantèlement. J'aurais donc tendance à dire qu'ils sont bienvenus dans notre maison commune, et qu'ils nous rejoindront le moment venu. Certains ont encore des efforts à faire. D'autres méditent encore. Ils sont sous l'influence de tous ceux qui, aux États-Unis et à Londres, leur disent que cela ne peut bien fonctionner. C'est pourquoi je rejoins Pervenche Berès au sujet du renforcement de l'Union économique et monétaire.

Je suis d'accord avec le fait de dire que le Trésor est le Trésor, et que le Budget est le Budget, mais je maintiens qu'il vaut mieux avoir une dissuasion parfaitement visible, connue de New York et de Londres.

Mme Pervenche Berès. - Êtes-vous d'accord pour qu'on ait un stabilisateur automatique ?

M. Jean-Claude Trichet. - Je suis d'accord pour que l'on ait le meilleur stabilisateur automatique possible, mais s'il est appelé à être réellement dépensé et non uniquement consacré à la dissuasion. Je vous rejoins en effet sur ce plan.

Enfin, la France et l'Allemagne sont très complémentaires, mais aussi très différentes. En Allemagne, il n'est pas nécessaire d'avoir un mot d'ordre venant d'en haut imposant la modération des coûts. Tout le monde le comprend, dans toutes les entreprises. La culture dominante est celle des entreprises exportatrices. Être compétitif signifie voir son travail maintenu et en avoir un pour ses enfants. Cela ne se discute pas.

Chez nous, la culture dominante n'est pas celle des entreprises exportatrices, mais celle d'entreprises non exportatrices de grande utilité du secteur public - EDF, Gaz de France, etc. Chez nous, il faut que cela vienne d'en haut. C'est pour cela que la désinflation compétitive a fonctionné. Si on laisse le pays sans mot d'ordre concernant sa compétitivité, la culture dominante fera qu'on arbitrera probablement plus souvent en faveur de ceux qui ont un travail qu'en faveur de ceux qui n'en ont pas.

Il est très difficile d'expliquer à ceux qui ne sont pas dans la compétition internationale que des augmentations substantielles sont très mauvaises, car elles condamneront à terme ceux qui n'ont pas de travail.

Tout le monde est sincère, en France comme en Allemagne. Le problème vient de la culture dominante. C'est pourquoi, en France, il faut que les gouvernants soient conscients du fait qu'il leur faut aller un peu à l'encontre de la culture dominante tant qu'on n'est pas parvenu au plein-emploi.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - La commission des finances est intéressée par la capacité budgétaire de la zone euro. Nous l'avions déjà évoquée. C'est ambitieux. J'aurais aimé connaître les étapes intermédiaires - mais on n'en a pas le temps. Parle-t-on d'une visée longue, à dix ou quinze ans ?

Je voudrais faire une suggestion sur la manière d'organiser les travaux autour de l'article 13. Pervenche Berès évoque un forum : nous sommes revenus très frustrés de Bratislava. On ne peut assister à des séries de conférences d'universitaires venus prêcher la bonne parole sans laisser le temps à l'échange entre parlementaires européens et nationaux.

Je l'ai suggéré à la présidence maltaise, avec ma collègue députée Danielle Auroi. Nous avons besoin de véritables échanges. Si le Parlement européen voulait aller dans ce sens, nous gagnerons à ne faire qu'une conférence de lancement et deux heures de débat. La dernière fois, la délégation allemande était pratiquement absente et n'a pas pris la parole.

Nous n'avons que cet outil en commun. Il ne règle pas tout, mais il s'agit d'un espace utile. S'il conserve cette forme, les présidents des commissions des finances du Parlement français ne se dérangeront plus. On enverra un collègue. C'est peut-être le moment de faire vivre réellement cet échange.

S'agissant des travailleurs détachés, si nous avions eu du temps, nous aurions eu avec les délégations un débat fort utile. Pervenche Berès pourrait se charger d'une mise en place plus pragmatique et opérationnelle. Ce serait une bonne chose.

Mme Pervenche Berès. - Je suis d'accord. Le seul problème vient du fait que les présidences veulent rendre cet événement attractif et y convient de grands noms, alors que ce doit être un temps de délibérations entre parlementaires.

Quand le vrai débat arrive à se nouer, ce qui est parfois le cas, c'est formidable. Chacun en ressort renforcé. J'ai souvenir d'un des premiers exercices de ce type que j'avais organisé, où votre homologue était Didier Migaud. C'était en 2004 ou 2005. Le président Trichet était là. On avait parlé des questions de supervision des marchés financiers, alors que le sujet était à peine évoqué dans les parlements nationaux. On avait pu mener un débat mutuellement enrichissant.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je pense m'exprimer au nom de chacune et de chacun d'entre vous pour dire que nous sommes particulièrement satisfaits de l'éclairage que chacun de vous nous a apporté.

Vous avez, au travers de vos analyses, fourni une base au corpus de propositions que nous produirons pour le soixantième anniversaire du traité de Rome, que nous essaierons de partager avec un certain nombre d'autres parlements.

Je retiens quatre ou cinq points parmi vos nombreuses suggestions.

Il est vrai que l'Union européenne va mal, tout simplement parce que les États membres vont mal. Elle n'a pas été spécialement construite pour supporter un certain nombre d'événements qui sont survenus ces derniers temps.

Pour reprendre les propos de Jean-Claude Trichet, il faut prendre de plus en plus garde au différentiel entre les investissements publics et privés des deux côtés du Rhin et aux dépenses publiques, au moment où les taux d'intérêt commencent à remonter. Cela va devenir, pour la France, pratiquement insoutenable.

La réforme est donc indispensable, pour reprendre les propos de Pervenche Berès, dont on connaît l'honnêteté intellectuelle et la compétence.

Je souhaite rester raisonnablement optimiste. Deux points ont été soulignés par Jean-Claude Trichet avec, en premier lieu, la notion de culture dominante qui, au fil du temps, crée une ambiance. L'ambiance en France est totalement différente de celle qui existe en Allemagne. Il va falloir du temps pour l'inverser dans notre pays - et cela conditionne des générations.

Vous avez par ailleurs fait référence au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Je fus parmi ceux qui se montrèrent plutôt attentistes en la matière. J'avoue que cela fonctionne, et même bien, surtout en France. On a connu le FEIS de première génération. J'en appelle à une deuxième ou à une troisième génération. L'argent privé existe, et il existe de moins en moins d'argent public.

Il faut qu'on ait le réflexe de ne pas solliciter l'argent public. Si l'on peut favoriser l'imbrication entre les fonds structurels et le FEIS, de façon à moins endetter les collectivités locales, je pense qu'on ne sera pas loin d'avoir trouvé la bonne formule.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Merci à tous.

La réunion est close à 16 heures 40.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 23 JANVIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 24 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 286 (2016-2017), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 269 (2016-2017) ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).
- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

Mercredi 25 janvier 2017

à 10 heures

Salle n° 263

- Communication de M. Jean Claude Lenoir, président, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Eventuellement, Mardi 24 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance éventuels déposés sur l'article 10 délégué au fond du texte n° 310 (2016-2017), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique (M. Philippe Paul, rapporteur pour avis).

Mercredi 25 janvier 2017

à 9 h 30

Salle ½ Clemenceau côté écran

à 9 h 30 :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les projets de loi suivants :
 - . n° 230 (2016-2017) autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales (M. Bernard Cazeau, rapporteur),
 - . n° 137 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention relative à l'assistance alimentaire (Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur),
 - . n° 271 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne signé le 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin (M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur).

à 10 h 30 :

- Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie.

Commission des affaires sociales

Mercredi 25 janvier 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers :
 - . M. Mathias Albertone, sous-directeur des ressources humaines du système de santé, à la Direction générale de l'offre de soins ;
 - . Mmes Marie Houssel, responsable du pôle ressources humaines hospitalières et Cécile Kanitzer, conseillère para-médicale, de la Fédération hospitalière de France,
 - . Mme Véronique Ghadi, chef de projet à la direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, de la Haute Autorité de santé,
 - . MM. le Professeur Rémi Salomon, président de la commission de la vie hospitalière, et Gérard Cotellon, directeur des ressources humaines, de l'AP-HP.

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire héliporté (n° 233, 2016-2017).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 23 janvier, à 12 heures

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 25 janvier 2017

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Carole Bienaimé Besse, candidate désignée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et vote sur la proposition de nomination.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 25 janvier 2017

à 9 h 30

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire

à 9 h 30

- Communication de M. Hervé Maurey, Président, sur le bilan quinquennal de l'application des lois.

à 10 h 15 :

- Audition de M. Patrick Jeantet, Président de SNCF Réseau (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

Jeudi 26 janvier 2017

à 11 heures

Salle ½ Clemenceau côté écran

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bernard Roman, Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Commission des finances

Mercredi 25 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance déposés sur l'article 1er du projet de loi n° 264 (2016-2017) ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Lundi 23 janvier 2017, à 12 heures

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur la politique des dividendes de l'État actionnaire
- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur la finalisation de l'accord international de « Bâle III »
- Communication de Mme Michèle André, présidente, sur le suivi quinquennal de l'application des lois
- Communications de Mme Michèle André, présidente, sur :
 - . le compte rendu de la réunion du bureau de la commission du 15 décembre 2016,
 - . le programme de contrôle de la commission pour 2017.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 24 janvier 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 310 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique (rapporteur : M. François Grosdidier) (procédure accélérée).

Mercredi 25 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 131 (2016-2017), présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 291 (2016-2017), présentée par MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud, pour le

maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes ;

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 758 (2015-2016), présentée par MM. Philippe Bas, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

- 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 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité publique.

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte n° 310 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique (rapporteur : M. François Grosdidier) (procédure accélérée).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 312 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 264 (2016-2017), ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (rapporteur : M. Hugues Portelli) (procédure accélérée).

- Examen du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 126 (2016-2017), présentée par MM. François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et plusieurs de leurs collègues, tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 23 janvier 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Alain Vasselle et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 231 (2016-2017), présentée par M. Alain Anziani, tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 23 janvier 2017, à 12 heures

à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Roux , ministre de l'intérieur, sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES).

Commission des affaires européennes

Jeudi 26 janvier 2017

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Harlem Désir, secrétaire d'Etat aux affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse

Mardi 24 janvier 2017

à 17 heures

Salle n° 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du bureau.
- Nomination des rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen

Mercredi 25 janvier 2017

à 15 heures

Salle A120

Visioconférence

à 15 heures :

- Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

Jeudi 26 janvier 2017

à 11 heures

Salle n° 263

- Audition de Mme Hélène Croquevieille, directrice générale, MM. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services, de la direction générale des douanes et droits indirects, au ministère de l'économie et des finances.

à 14 heures

Salle n° 263

- Audition de M. Patrick Augier, secrétaire général adjoint au secrétariat général de la mer.

Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi

Mardi 24 janvier 2017

à 15 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Dartout, préfet de la région Nouvelle- Aquitaine, et de M. Patrice Guyot, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine.

à 17 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 17 heures :

- Audition de M. Marc Bouchery, directeur général du Syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest.

à 18 h 30 :

- Audition de M. Bernard Godinot, directeur de projet de COSEA, concepteur-constructeur de la LGV SEA.

Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France

Mardi 24 Janvier 2017

à 14 h 45

Salle n° 213

- Audition du Professeur Jean-Philippe Raynaud, chef du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA) au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse.

Mercredi 25 janvier 2017

à 14 h 35

Salle Clemenceau - Configuration demi-salle, entrée droite, côté écran

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 h 35 :

- Audition conjointe sur la détection précoce des troubles psychiatriques :
 - . Professeur Diane Purper-Ouakil, chef du pôle psychiatrie au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Montpellier et responsable de la médecine psychologique pour enfants et adolescents à l'hôpital Saint Eloi,
 - . Docteur Jacques Dayan, vice-président de l'association WAIMH France (World Association for Infant Mental Health),
 - . Professeur Manuel Bouvard, chef du service universitaire d'hospitalisation pour enfants et adolescents (SUHEA) au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux.

à 15 h 30 :

- Audition des docteurs Maryse Bonnefoy, médecin au centre de PMI de Lyon, Colette Bauby, médecin pédopsychiatre au centre de PMI de Gennevilliers, et Sylvaine Gissinger, pédiatre, représentant le Syndicat national des médecins de la protection maternelle et infantile (SNMPMI).

à 16 h 30 :

- Audition conjointe :
 - . Docteur Anne Laure Sutter-Dallay, responsable de l'unité fonctionnelle, réseau de psychiatrie périnatale du pôle universitaire de psychiatrie adulte du centre hospitalier Charles Perrens,
 - . Professeur Bruno Falissard, pédopsychiatre et biostatisticien,
 - . M. Franck von Lennep, directeur, et Mmes Nathalie Fourcade, sous directrice de l'observation de la santé et de l'assurance maladie, et Valérie Ulrich, cheffe de la mission recherche, de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).

à 17 h 45 :

- Audition de Mme Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017

Mercredi 25 janvier 2017

à 14 h 40

Salle ½ Clémenceau côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'Etat.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 25 janvier 2017

à 8 h 30

Salle A120

Captation vidéo

- Audition de Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, M. Jean-Luc Sauron, professeur associé, Université Paris Dauphine, et M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet.

à 14 h 35

Salle Médicis

à 14 h 35 :

- Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France.

à 15 h 30 :

- Europe croissance : communication de MM. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat.

- La relation franco-allemande : communication de MM. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret.