

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 3179

- *Audition de M. Sébastien Soriano, candidat proposé aux fonctions de président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) 3179*
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l’énergie (CRE)..... 3186*
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d’Electricité de France..... 3194*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 3207

- *Débat en séance publique sur la prolongation de l’opération Chammal en Irak – Audition du Général Henri Bentégeat (2S), ancien chef d’état-major des armées..... 3207*
- *Débat en séance publique sur la prolongation de l’opération Chammal en Irak – Audition du Général de corps d’armée Didier Castres, sous-chef d’état-major Opérations 3211*
- *Forum de Dakar..... 3215*
- *Débat en séance publique sur la prolongation de l’opération Chammal en Irak – Audition de M. Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères..... 3216*
- *Débat en séance publique sur la prolongation de l’opération Chammal en Irak – Audition du Général de division (r) Vincent Desportes, professeur associé à Sciences Po Paris 3219*
- *Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense..... 3228*
- *Audition de M. Bernard Pêcheur, président de la section de l’administration du Conseil d’État sur les conclusions de son rapport sur le droit d’association dans les armées (sera publiée ultérieurement) 3238*
- *Accords de partenariat et de coopération avec l’Irak - Examen du rapport et des textes de la commission..... 3238*
- *Nomination d’un rapporteur 3244*
- *Questions diverses..... 3245*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3247

- *Hommage aux victimes des attentats terroristes..... 3247*
- *Audition de M. Nicolas Curien, candidat désigné par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel..... 3248*

- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel*..... 3259
- *Ratification d'ordonnances relatives à l'enseignement supérieur – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3260
- *Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel - Nomination des membres de la commission mixte paritaire* 3271

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 3273

- *Transition énergétique pour la croissance verte – Table ronde de think tanks* 3273
- *Effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement – Table ronde (sera publié ultérieurement)*..... 3305

COMMISSION DES FINANCES..... 3307

- *Approbation de la convention entre la France et le Gouvernement de la République d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire* 3307
- *Protection judiciaire de la jeunesse - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)* 3307

COMMISSION DES LOIS 3309

- *Audition de Mme Soraya Amrani Mekki, candidate proposée par le président de la République pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature* 3309
- *Audition de M. Jean Danet, candidat proposé par le président de la République pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature* 3312
- *Audition de Mme Jacqueline de Guillenchmidt, candidate proposée par le président du Sénat pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature* 3316
- *Audition de M. Georges-Eric Touchard, candidat proposé par le président du Sénat pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature*..... 3318
- *Amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire*..... 3321
- *Nomination d'un rapporteur* 3321
- *Vote et dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination du président du Sénat de personnalités qualifiées appelées à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature* . 3321
- *Vote sur les propositions de nomination du président de la République de personnalités qualifiées appelées à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature* 3322

- *Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission.....* 3322
- *Nouvelle organisation territoriale de la République - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....* 3331
- *Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur les propositions de nomination par le président de la République de personnalités qualifiées pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.....* 3388
- *Nouvelle organisation territoriale de la République - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....* 3389

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 3397

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.....* 3397
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel.....* 3397

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DU DÉTOURNEMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE DE SON OBJET ET DE SES INCIDENCES SUR LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DE LA RECHERCHE DANS NOTRE PAYS 3401

- *Constitution.....* 3401

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 3405

- *Avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco) - Audition de M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes.....* 3405

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 JANVIER ET A VENIR 3415

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 13 janvier 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

Audition de M. Sébastien Soriano, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

La commission procède à l'audition de M. Sébastien Soriano, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des communications électroniques (Arcep).

La réunion est ouverte à 19 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous entendons, en application de l'article 13 de la Constitution, M. Sébastien Soriano, dont le président de la République envisage la nomination comme président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). À l'issue de cette audition publique et ouverte à la presse, nous procéderons à un vote à bulletin secret. Le président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs représentait au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur Soriano, vous êtes ancien élève de l'École polytechnique et diplômé de l'École nationale supérieure des télécommunications. Ingénieur en chef du corps des Mines, vous avez été directeur de cabinet de Fleur Pellerin lorsqu'elle était chargée du portefeuille de l'économie numérique. Vous êtes ensuite devenu son conseiller spécial lorsqu'elle a été nommée ministre de la culture. Vous connaissez bien l'Arcep pour y avoir effectué l'essentiel de votre carrière, entre 2004 et 2009. Vous avez notamment été chef de l'unité « marchés mobiles », puis directeur de la régulation des marchés haut et très haut débit, et directeur des relations avec les collectivités territoriales.

L'Arcep est une autorité administrative indépendante (AAI), créée en 1997 et dont les compétences ont été étendues au secteur postal en 2005. Parmi ses missions principales, elle accompagne l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des consommateurs.

Quelle est votre vision stratégique de l'Arcep ? Les enjeux à court et moyen termes sont considérables, qu'il s'agisse du déploiement du très haut débit fixe ou mobile, de la qualité de la couverture et des services mobiles sur l'ensemble du territoire, ou encore de la restructuration du secteur des télécoms. Qu'en est-il du rapprochement, régulièrement évoqué, entre les opérateurs ? Comment comptez-vous faire respecter les règles de concurrence au sein du secteur des télécommunications ?

M. Sébastien Soriano, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). – Quels réseaux numériques à la fin 2020 ? C'est la date à laquelle le mandat que je sollicite s'achèvera. La France est un grand pays d'infrastructures, comme le montrent les différents classements internationaux, auxquels les pouvoirs publics se montrent attentifs – ils ont ainsi

réactivé le Conseil stratégique de l'attractivité et se sont proclamés *pro-business*. Ses réseaux électrique, autoroutier, ferroviaire ou de télécommunication font la force de notre pays. Les infrastructures numériques ont une importance particulière car elles sont le socle de la transformation numérique, à la fois sociale et économique, que nous sommes appelés à vivre. Déjà, l'accès à l'information, à la culture, et même le débat démocratique, se sont profondément transformés.

Pour réussir cette évolution, il nous faut respecter cette devise : compétitivité, accessibilité et neutralité. Les acteurs économiques qui réalisent les réseaux de télécommunications – investisseurs publics ou privés, équipementiers, sous-traitants – ont besoin d'un environnement compétitif. Gendarme du secteur des télécoms, l'Arcep devra manifester aussi de l'empathie. L'accessibilité constitue une exigence forte : il est nécessaire que tous nos concitoyens aient accès à ces réseaux, dont l'usage devient si indispensable qu'il s'agira bientôt d'un droit essentiel. En assurant une connectivité très ouverte, nous garantirons que n'importe quelle *start-up* puisse se lancer sur internet, que n'importe quel point de vue puisse s'y exprimer. La neutralité sera l'une des valeurs principales d'internet, qui est bien commun ouvert à tous. À cet égard, je rends hommage à son dernier président en date, M. Jean-Ludovic Silicani, qui a su mobiliser l'Arcep très tôt sur ce thème.

Nous arrivons à la fin d'un cycle de régulation, dix-huit ans après la création de l'Arcep. La concurrence a été instaurée pour les téléphones fixes, et le dégroupage a assuré un développement compétitif du haut débit. Il y a désormais quatre opérateurs de téléphonie mobile, dont les bases d'abonnés et les infrastructures sont considérables, même si ces dernières sont parfois encore en construction. Saluons ce bilan positif de l'ouverture à la concurrence décidée en 1997.

L'étape suivante sera de donner un nouveau souffle à la régulation, en terminant le travail engagé – l'effervescence du secteur ne doit pas entraver les investissements – et en préparant l'avenir de manière à remettre les télécoms au cœur de la grande histoire du numérique. À cet effet, l'Arcep devra fixer clairement un cap : le régulateur n'est pas simplement un arbitre. La direction à suivre sera l'investissement dans le très haut débit fixe et mobile, tout en accompagnant le secteur postal qui connaît une mutation profonde, du fait de l'affaiblissement brutal, exogène, de son activité de courrier. Voilà à quoi sert un régulateur indépendant : il est le gardien du long terme, face à des autorités publiques ou à des opérateurs privés soumis à des échéances plus courtes. Pour exercer son rôle, l'Autorité a besoin d'un consensus politique.

L'Arcep devra ensuite entraîner les acteurs. La concurrence représente un instrument très puissant de stimulation du secteur. Sa formidable dynamique doit s'exercer de manière équitable. Le renforcement des indicateurs de couverture et de qualité éclairera les consommateurs et récompensera les opérateurs qui auront investi. Il faudra donner suite à l'avis de l'Autorité de la concurrence sur l'itinérance et la mutualisation.

Au-delà de la concurrence, il faut accepter d'intervenir pour structurer le marché par de grands projets lancés par la puissance publique, comme le plan France très haut débit ou la bande des 700 MHz. Si le collège de l'Arcep en est d'accord, nous nous préoccupons de la « trappe à débit », en coordonnant mieux la tarification des réseaux de cuivre à haut débit et celle des réseaux à très haut débit, afin d'assurer de bonnes incitations lors du passage du premier au second.

Le gendarme des télécoms agitera le bâton aussi bien que la carotte, si la neutralité d'internet n'est pas assez respectée : la manière dont les réseaux sont interconnectés est discriminatoire et les géants d'internet profitent de la situation aux dépens de plus petits opérateurs.

Quoiqu'indépendante, l'Arcep n'est pas un électron libre. Elle devra coopérer avec les acteurs de la filière. Je souhaite qu'elle réalise chaque année un bilan de l'impact de sa régulation sur ceux-ci. Elle coopérera aussi avec les autres AAI, comme l'Autorité de la concurrence ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), ainsi qu'avec les collectivités territoriales, qui sont des acteurs structurants.

L'Arcep fait partie de l'État ; aussi doit-elle être à l'écoute des priorités de la nation. Sans être aux ordres – elle est la gardienne du long terme –, il convient qu'elle articule son action avec les grands projets fixés par les pouvoirs publics. À cet égard, travailler avec le Parlement, dont émanent des commissions spécialisées, telle la commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE), est un bon moyen de construire les consensus transpartisans dont nous avons besoin.

Ne nous enfermons pas dans une vision statique des télécommunications. Ce qui se limite aujourd'hui aux téléphones ou aux ordinateurs concernera demain des milliards d'objets connectés, que nos *start-up* contribuent à inventer. Les réseaux de télécommunications seront un enjeu de souveraineté : déjà, les États ont parfois du mal à y faire respecter leurs règles.

J'aurai à cœur, enfin, d'être présent sur les enjeux européens, puisque c'est à ce niveau que la régulation de demain s'élabore. Régulation, territoires, numérique, Europe : ces mots résument à la fois mon parcours et un projet respectueux du caractère collégial de l'Arcep.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Philippe Leroy, membre de la CSSPPCE souhaite vous interroger.

M. Philippe Leroy. – Le paysage actuel est bouleversé ; les grands opérateurs se mobilisent-ils vraiment pour installer la fibre optique et équiper rapidement la France en téléphonie mobile à très haut débit ? Quelle place le spécialiste que vous êtes entend-il donner aux collectivités territoriales ? Sans ces dernières, la fracture numérique est inéluctable. Or, elles n'ont qu'un strapontin à l'Arcep, comme dans bien d'autres instances...

Les collectivités doivent pouvoir intervenir sur les territoires de leur choix. Appartient-il vraiment à l'Arcep, qui n'est, disent certains, qu'un démembrement de l'État, de donner le cap ? J'estime que le cap doit être donné par le Parlement et le Gouvernement. D'ailleurs, ses avis sont formulés dans un tel jargon et avec une telle suffisance technocratique et technique que les élus ont bien du mal à discerner les orientations que vous fixez. Enfin, que pensez-vous de la vente prévue de la bande des 700 MHz ? Deux milliards d'euros de recettes sont prévues à ce titre dans le budget de cette année. Est-ce réaliste, sachant que les opérateurs n'ont pas les moyens financiers et que cette opération est très complexe sur le plan technique.

M. Yves Rome. – Nous constatons un écart considérable entre la réalité et les cartes de couverture. L'Arcep ne pourrait-elle pas définir des niveaux de qualité de couverture ? L'attribution des licences pour la fréquence des 700 MHz pourrait en être

l'occasion. Pourquoi ne pas utiliser la tarification actuelle pour financer la maintenance du réseau de téléphone fixe ? Dans certaines zones, elle n'est plus assurée par France Télécom. Cela favoriserait aussi la transition vers la fibre optique, qui demeure, je l'espère, la priorité. Vous attacherez-vous à combler le fossé entre les territoires ruraux, ainsi que les territoires d'outre-mer, et les autres ? Les moyens de l'Arcep vous paraissent-ils adéquats ? Ne concentre-t-elle pas trop de brillants diplômés ? Cela ne correspond pas à la culture de terrain nécessaire pour construire un réseau national, surtout quand les collectivités territoriales ont à se substituer aux opérateurs nationaux. Une institution de régulation comme l'Arcep ne devrait-elle pas se doter de budgets d'études, dont la carence a justifié la création de la mission Champsaur ?

M. Gérard Bailly. – Bien sûr, les opérateurs vont d'abord là où la population est dense... Ailleurs, les collectivités territoriales sont obligées de mettre la main à la poche. Une péréquation, au moins financière, ne serait-elle pas souhaitable ? Il y a quelques années, l'on m'expliquait que le haut débit n'irait pas jusqu'à la dernière ferme... qui l'utilise maintenant pour les dossiers PAC. Il y a encore des endroits où sœur Anne ne voit rien venir : comment accélérer le déploiement du haut débit ? L'article 27 de la loi « NOTRe » ne suffira pas.

On publie n'importe quoi sur les réseaux sociaux. Quand même ! Les juridictions ? Les procédures sont longues et coûteuses. Avez-vous une idée des dispositions à prendre ?

M. Martial Bourquin. – Compétitivité et accessibilité, avez-vous dit. Le plan très haut débit est capital. Les opérateurs s'empressent d'équiper les villes, laissant les bourgs et les zones rurales aux collectivités territoriales. Comment éviter la fracture numérique ? Travaillerez-vous avec les collectivités territoriales pour boucler ce plan très haut débit et tirerez-vous parti des fréquences qui seront occupées en décembre prochain ?

M. Daniel Dubois. – Le Sénat est attentif à l'accessibilité. Je l'ai encore constaté lors de la dernière campagne sénatoriale, il est parfois impossible d'utiliser le mobile dans certains cantons ruraux. En dépit des schémas ou des nouveaux pylônes, des pans entiers de territoire ne sont pas couverts. La problématique de l'itinérance ne figurait pas dans le cahier des charges initial de la vente des fréquences. La bande des 700 MHz doit être utilisée en priorité pour régler ce problème. La 4G peut aider aussi. En tous cas, si nous attendons tous la fibre optique, nous ne serons pas au rendez-vous de 2020. De même, la maintenance des lignes fixes laisse à désirer : il m'est arrivé à plusieurs reprises de perdre ma connexion parce qu'un opérateur avait débranché ma ligne pour la brancher sur une autre maison. Le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), dont le Sénat a fait voter le principe, sera-t-il alimenté ? Sans le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), certaines fermes n'auraient sans doute toujours pas l'électricité.

M. Franck Montaugé. – Que pensez-vous de la mutation que connaît La Poste ? Ses ressources humaines jouent un rôle considérable, notamment dans les territoires ruraux, où les personnes âgées auraient besoin de services mobilisant de nouvelles technologies – je suis concerné par une des expérimentations en cours.

L'Arcep peut-elle contraindre les opérateurs de téléphonie mobile à opérer des péréquations afin d'assurer un accès équivalent à tous les citoyens, où qu'ils vivent ? Les petites agglomérations ont bien du mal à faire effectuer le câblage FttH dans tous leurs quartiers.

M. Michel Magras. – Je suis un sénateur ultramarin. La continuité numérique est déterminante pour lutter contre l'isolement et indispensable au développement touristique. Dans la santé et l'éducation, les visioconférences se multiplient. Nos collectivités territoriales sont donc engagées dans la politique du très haut débit. Malheureusement, le coût d'exploitation des câbles reste très supérieur à celui que connaît la métropole : 50 euros le Mbit de location contre 1 euro, voire 90 centimes, en France métropolitaine. Cela tient à la liaison entre Porto Rico et Miami. L'Arcep ne pourrait-elle pas intervenir ? J'espère que l'outre-mer ne sera pas oublié. L'itinérance, qui nous coûte des fortunes, devrait disparaître : techniquement, c'est possible. Allez-vous vous y attacher ?

Mme Delphine Bataille. – Pouvez-vous nous préciser le calendrier d'attribution des fréquences dans la bande des 700 MHz ? Le plan très haut débit implique une multitude d'opérateurs : comment comptez-vous en assurer la régulation ? Le niveau d'investissement, qui s'est établi en 2014 à 7 milliards d'euros, sera-t-il maintenu ? Dans un contexte tendu, la fusion entre SFR et Numéricable devra être suivie attentivement, notamment en ce qui concerne l'emploi.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Les opérateurs privés ont tendance à multiplier les annonces optimistes, qui ne sont pas suivies d'effets mais paralysent les initiatives des collectivités territoriales. Une véritable contractualisation mettrait chaque acteur devant ses responsabilités, le non-respect de la feuille de route entraînant des sanctions.

M. Marc Daunis. – Effectuer une étude d'impact annuelle des décisions de l'Arcep me paraît une très bonne idée. Je regrette que nous n'ayons pas financé la totalité de nos infrastructures avec des fonds publics, à l'instar de l'Australie, qui a ensuite mis en concurrence leur usage. Les objets connectés seront peut-être le vecteur d'une nouvelle révolution économique. Que pensez-vous de l'évolution du coût marginal zéro ? L'Arcep jouera forcément un rôle central : votre philosophie m'importe.

M. Bruno Sido. – Je ne sais si je voterais aujourd'hui pour l'actuel président de l'Arcep : il y a désormais quatre opérateurs de téléphonie mobile, et ils sont tous ou ruinés ou en voie de l'être, et n'investissent plus. Y en a-t-il un de trop ? La bande de fréquence des 700 MHz sera très utile en milieu rural. J'ai été l'auteur d'une loi sur l'itinérance locale, votée à l'unanimité. Mais les députés ont ensuite prévu un décret d'application... Y aura-t-il itinérance pour la 4G ? Les opérateurs prétendent n'avoir pas les moyens de traiter les zones mal couvertes. Proposez-vous de supprimer certaines taxes pour leur redonner les moyens d'investir ?

Mon département mène une politique très volontariste : fin 2015, 95 % des lignes auront le *triple play* ; mon objectif est qu'avant mon départ chaque clocher ait son sous-répartiteur fibré. Pour cela, il faut amener la fibre aux répartiteurs, puis aux sous-répartiteurs. Or, l'Arcep a mené une politique de blocage des sous-répartiteurs pour des raisons de concurrence. Laissez donc aller la fibre, tant que les collectivités territoriales la financent !

M. Roland Courteau. – Dans l'Aude, des pans entiers de territoire ne sont pas couverts : entre 50 et 60 communes n'ont pas accès à la téléphonie mobile. Le conseil général va lancer une étude pour disposer d'un chiffre précis. SFR avait été chargée de réaliser les travaux ; nous nous sommes tournés vers Numéricable, qui ne se reconnaît aucune obligation en la matière. Que faire ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Sénat est bien la caisse de résonance des collectivités territoriales, et je m'associe à tous les propos qui ont été tenus. L'électrification rurale a été un succès parce qu'il y a eu un fonds d'amortissement auquel ont participé tous les consommateurs bénéficiant du service de l'électricité.

Qu'en est-il du rapprochement de l'Arcep avec le CSA, qu'a évoqué le président de la République ? Dans le projet de loi Macron, un amendement du groupe socialiste, inspiré par le rapport des députés Corinne Erhel et Laure de La Raudière sur la régulation des télécoms, propose de clarifier, hiérarchiser et rééquilibrer les objectifs et compétences du ministre de tutelle et du régulateur. Qu'en pensez-vous ?

M. Sébastien Soriano. – Oui, l'Arcep est le gardien du long terme : elle fixe le cap en s'appuyant sur des consensus transpartisans. Alors que le CSA traite de sujets sensibles pour la démocratie, l'Arcep se focalise sur les questions économiques et s'abstrait des intérêts particuliers et immédiats, qu'ils soient publics ou privés, d'où sa nécessaire indépendance.

L'Arcep, qui fait partie de l'État, doit être à l'écoute des priorités de la nation, notamment en ce qui concerne le plan France très haut débit. Celui-ci traduit l'équilibre entre l'initiative publique et les opérateurs privés. Les réseaux télécoms sont déployés par des opérateurs dont la liberté d'établissement est garantie. Laissons les opérateurs réaliser leurs choix technologiques et marketing. Parallèlement, l'accessibilité pour tous est indispensable. Le plan France très haut débit distingue les zones d'intervention des opérateurs de celles qui dépendent de la puissance publique. Ce plan est porté par le Gouvernement et non pas par l'Arcep, même si cette dernière a contribué à son élaboration.

Les réseaux d'initiative publique (RIP) sont-ils soumis à la régulation ? M. Leroy m'a demandé si les collectivités devaient se contenter d'un strapontin. Il convient de sortir de cet entre-deux. Pour moi, elles sont des acteurs majeurs des investissements numériques de demain. Les conseils généraux et régionaux consacrent des crédits considérables au très haut débit. Je souhaite que les collectivités soient pleinement associées aux décisions et qu'elles respectent un certain nombre de règles, tout comme les opérateurs privés. Pour l'instant, nous pâtissons d'un « trou dans la raquette », notamment dans les départements d'outre-mer (DOM), quand régulation et délégation entrent en contradiction. Lorsqu'un exécutif local signe un contrat avec un acteur privé et lui verse une subvention en contrepartie d'un service, le régulateur sectoriel a-t-il légitimité à se prononcer sur le tarif ? Nous sommes confrontés à un conflit de légitimité entre la libre administration des collectivités et le développement de l'économie numérique, qui passe par la régulation. Je ne peux qu'encourager le législateur à s'emparer de cette question.

Je vous invite à me donner des cartons jaunes ou rouges si je cède à la tentation de la suffisance technocratique. Il incombe au président d'une autorité indépendante de faire le lien entre les techniciens de l'Arcep et les partenaires institutionnels, les collectivités et les associations. J'aurai à cœur de rappeler aux agents de l'Autorité d'être attentifs aux réalités.

Le malaise actuel en matière de téléphonie mobile tient au *hiatus* entre la réalité des zones blanches et les cartes théoriques. Commençons par réconcilier les discours et les faits. Reconnaître les problèmes, c'est commencer à les résoudre. Ensuite, nous ferons respecter les engagements pris, surtout pour les réseaux mutualisés en 3G. Il n'est pas acceptable que les opérateurs ne soient pas au rendez-vous.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Exactement !

M. Sébastien Soriano. – Enfin, il nous faut regarder plus loin, avec l’itinérance 4G, mais aussi en associant la concurrence à la mutualisation. Admettons-le, dans les zones rurales, la mutualisation doit être massive et porter sur toutes les technologies. Il va falloir modifier les textes et les licences en conséquence.

L’Arcep n’a pas à dire si la bande des 700 MHz servira à la couverture des territoires ou à la concurrence. Voilà un sujet où le politique doit s’exprimer en premier : au gouvernement et au Parlement de définir leurs priorités ! Je suis très favorable à un consensus transpartisan.

Nous sommes parvenus à un équilibre entre opérateurs et collectivités : si les engagements des opérateurs devenaient obligatoires, nous risquerions de décourager les investisseurs. Néanmoins, certains régulateurs en Europe obligent les opérateurs à respecter leurs engagements volontaires. L’Arcep pourrait avoir ce pouvoir, mais il est surtout important d’avoir créé les conditions de l’investissement dans les zones denses. Le câble, s’il pose des problèmes de régulation, dynamise le déploiement des réseaux à très haut débit. Ne négligeons pas cet effet accélérateur.

Le plan France très haut débit équivaut à un fonds de péréquation alimenté, non par une contribution sur les abonnements téléphoniques, mais grâce aux revenus dégagés par la bande de fréquences des 1 800 MHz : les opérateurs participent bien au financement du très haut débit.

Sans être alarmiste, je ne suis pas en mesure de vous rassurer sur les moyens de l’Arcep, qui fait face à des défis importants, comme l’accompagnement des collectivités locales : nous allons passer d’un marché avec quatre acteurs régulés à un marché en comprenant 40, voire 80. Des moyens supplémentaires seront nécessaires. Nous devons également préparer l’avenir, surtout pour les objets connectés. Enfin, les petites et moyennes entreprises (PME) et les très petites entreprises (TPE) ne sont pas assez numérisées : l’Autorité doit rendre le marché des services télécoms aux entreprises plus compétitif et accessible.

Certes, l’Arcep doit participer au redressement des finances publiques, mais ses particularités n’ont pas été prises en compte dans la loi de finances. Avec sa pyramide des âges, l’Arcep n’utilisera pas les départs à la retraite pour réduire ses effectifs parce que cela reviendrait à faire partir des jeunes. Jean-Ludovic Silicani a voulu être exemplaire : en cinq ans, il a réduit de 40 % le budget de fonctionnement de l’Arcep, hors immobilier, de 50 % les frais de mission, de 60 % les frais de représentation, de 90 % le parc automobile. A ce niveau, les coûts de fonctionnement de l’Autorité ne peuvent guère diminuer. Un dialogue va s’instaurer avec Bercy pour trouver une solution, et j’espère que nous y parviendrons.

L’Arcep n’a pas à gérer les réseaux sociaux. Les dispositifs qui figurent dans la loi pour la confiance dans l’économie numérique permettent d’intervenir : peut-être un opérateur aurait-il sa place, aux côtés des juges. Le CSA serait sans doute mieux placé pour le faire que l’Arcep.

Le président de la République a bien distingué la légitimité du CSA, qui touche à l’intimité des enjeux démocratiques, de celle de l’Arcep, qui traite des questions économiques et d’aménagement du territoire. Des coopérations seront néanmoins indispensables : si vous me faites confiance, je me rapprocherai bien sûr d’Olivier Schrameck, même si ces deux

autorités doivent rester distinctes. J'espère que le projet que je vous ai présenté vous aura convaincu et que votre vote confirmera la nécessité de cette autorité indépendante.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – En effet, si vous êtes nommé demain en conseil des ministres, nous comprenons que vous ne plaidez pas pour la fusion de l'Arcep avec le CSA ... Nous vous remercions ; nous allons à présent procéder au vote.

Puis la commission a procédé au dépouillement du vote intervenu sur la candidature de M. Sébastien Soriano, candidat proposé aux fonctions de président de l'Arcep.

Le résultat du dépouillement est :

– 14 voix en faveur de cette candidature ;

– 11 bulletins blancs ;

– 1 abstention.

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

La commission procède à l'audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, Président. – Mes chers collègues, nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans le cadre de nos auditions sur le projet de loi relatif à la croissance énergétique pour une croissance verte.

Votre position d'acteur majeur dans le domaine de l'électricité sur le contenu de ce projet de loi nous intéresse tout particulièrement. J'aimerais vous entendre sur l'évolution de la contribution au service public de l'électricité qui est déjà très préoccupante. En allant au-delà de la mise en place d'un comité de gestion par le projet de loi, avez des propositions de réforme en la matière ? Que pensez-vous également des tarifs réglementés de vente d'électricité et de la nouvelle méthode de calcul des tarifs introduite par le décret de novembre 2014. Je vous laisse la parole sachant que mes collègues -et en premier lieu, M. Ladislav Poniatowski, rapporteur- auront de nombreuses questions à vous poser.

M. Philippe de Ladoucette, Président de la Commission de régulation de l'énergie. – La Commission pour la régulation de l'énergie (CRE) a cherché à éclairer le débat sur la transition énergétique, notamment en fournissant des éléments d'information et des propositions dans ses domaines de compétence et d'expertise que sont les prix et les coûts de l'énergie à travers ses rapports sur les coûts des fournisseurs historiques, la surveillance des marchés, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), les réseaux électriques intelligents et les énergies renouvelables.

S'agissant notamment des tarifs réglementés de vente d'électricité, dont le code de l'énergie prévoit qu'ils devront désormais être construits par empilement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), du prix de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), du complément d'approvisionnement au marché, y compris la capacité, des coûts commerciaux et d'une marge raisonnable, la CRE a remis en octobre dernier un rapport destiné à présenter les conséquences, en termes qualitatif et quantitatif, d'une telle tarification. Les conclusions de ce rapport constituent le socle du mouvement tarifaire du 1^{er} novembre. Le projet de loi de transition énergétique vient clarifier certains aspects de cette nouvelle tarification, dont le Conseil d'État vient de reconnaître, dans sa décision sur le recours en référé de l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), la légitimité de son application anticipée.

Néanmoins, elle a été peu sollicitée par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur la transition énergétique, et elle a davantage été invitée aux débats organisés par les collectivités territoriales, ce qui peut sembler paradoxal.

La CRE n'est pas une instance de décision en matière d'énergies renouvelables ; elle donne simplement un avis sur les arrêtés relatifs au tarif de l'obligation d'achat, pris par les ministres. Sur la base des conditions générales fixées par le ministre de l'énergie, la CRE rédige un projet de cahier des charges, arrêté par le ministre, pour les appels d'offres, répond aux questions des candidats, analyse et classe les offres reçues, et donne enfin un avis sur le choix des candidats, qui relève lui aussi de la responsabilité ministérielle.

Depuis 2011, la CRE a instruit sept appels d'offres : deux au titre des installations photovoltaïques de plus de 250 kilowatts, deux pour celles de 100 à 250 kilowatts, deux au titre des éoliennes en mer, et une pour les éoliennes avec stockage dans les départements d'outre-mer et en Corse ; cela représente au total une puissance de 5 100 mégawatts, soit deux fois plus qu'au cours des neuf années précédentes. La CRE a d'ailleurs reçu plus de 4 500 dossiers.

L'évolution des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, prévue par les articles 23, 24 et 25 du projet de loi, concorde avec les préconisations que la CRE avait déjà exprimées à plusieurs reprises, notamment lors de la dernière consultation publique organisée par le ministre. Sont ainsi inscrits dans le texte l'introduction d'un mécanisme de soutien du type « prix de marché plus prime », qui constitue le complément de rémunération, un recours accru aux appels d'offres et le renforcement des sanctions en cas d'infraction ou de manquement aux clauses d'un contrat d'achat ou d'un cahier des charges.

La définition retenue pour le calcul du complément de rémunération abandonne la logique de la référence aux coûts évités et aux externalités des moyens de production, qui s'avèrent difficiles à objectiver, et se limite à un critère lié au niveau de rémunération du producteur. La CRE est favorable à ces nouvelles définitions qui permettent de clarifier le cadre de ses missions. Toutefois, en l'état actuel, le texte ne précise toujours pas si ce calcul sera réalisé *ex post* ou *ex ante* ; or ces deux modalités présentent des implications très différentes pour l'efficacité des dispositions de soutien et pour le contrôle et la maîtrise des charges de service public. La CRE considère que la prime *ex ante* devrait être écartée, en ce qu'elle fait porter des risques supplémentaires sur les porteurs de projet et conduit donc à un renchérissement considérable du coût des énergies renouvelables pour un bénéfice sur les marchés très limité. La commission lui préfère donc une prime *ex post* qui permet d'obtenir les mêmes effets sur les marchés sans ces inconvénients. L'importance des enjeux qu'emporte

cette précision sur la forme du complément de rémunération justifierait qu'elle figure dans le projet de loi.

Du fait du grand nombre de contrats d'obligation d'achat détenus par EDF Énergies Nouvelles, filiale à 100 % du groupe EDF, il apparaît pertinent que l'acheteur unique prévu par le projet de loi ne soit plus EDF Obligation d'achat. J'avais eu l'occasion d'indiquer à la commission spéciale de l'Assemblée nationale que la CRE estimait que Réseau de transport d'électricité (RTE) présentait les conditions d'indépendance requises et que la gestion du dispositif lui permettrait d'avoir accès à des informations sur la production et d'améliorer ses modèles de prévision.

Le recours plus systématique aux appels d'offres répond aux nouvelles lignes directrices de la Commission européenne, publiées en avril 2014, concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période comprise entre 2014 et 2020. La CRE s'est exprimée à diverses reprises sur les avantages de ce dispositif pour les filières les plus concurrentielles et a insisté sur le besoin d'accorder une part importante au prix dans la sélection des candidats. Depuis 2011, elle a pu observer une diminution de 25 % du prix moyen pondéré des projets lauréats des appels d'offres photovoltaïques pour les petites installations, soit de 217 euros par mégawattheure à 162 euros. Le dernier appel d'offres a fait ressortir un prix de l'ordre de 150 euros, qu'il faut comparer au coût moyen de 480 euros pour les installations bénéficiant de l'obligation d'achat. La CRE a également suggéré de recourir aux appels d'offres pour la filière éolienne terrestre, où la concurrence entre les acteurs est forte. L'appel d'offres permet aussi de contrôler le développement des filières, en déterminant ex ante le volume total des nouvelles installations, et de définir la localisation des installations pour favoriser un développement régionalisé.

La CRE s'est exprimée à diverses reprises sur la nécessité de contrôles et de sanctions effectifs face aux cas de dérives frauduleuses qu'elle a pu identifier dans le cadre de ses missions de gestion de la CSPE, s'agissant notamment de la qualification de l'intégration au bâti pour le photovoltaïque. Les modalités de contrôle des installations, compte tenu des conséquences sur le niveau des charges de service public dans un contexte de renforcement de la surveillance de la gestion de la CSPE, mériteraient d'être stabilisées par voie réglementaire.

S'agissant des zones non interconnectées (ZNI), j'avais écrit en octobre 2013 au Premier ministre pour l'alerter sur la nécessité de disposer d'un outil de planification des investissements dans les moyens de production d'électricité ou de maîtrise de la demande d'électricité, afin d'améliorer la gouvernance dans les DOM et de clarifier le rôle et les missions confiées à la CRE dans le cadre de la péréquation tarifaire. Nous nous réjouissons que les DOM, la Corse et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient désormais de leur propre programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), définie à l'article 49 du projet de loi. Ce nouvel outil permettra de disposer d'une vision intégrant le développement concomitant de la production renouvelable, du stockage et des actions de maîtrise de la demande en électricité.

La définition d'une enveloppe quinquennale de moyens publics alloués à la réalisation de l'objectif de mix énergétique devrait par ailleurs permettre une maîtrise de l'augmentation des charges de service public ou, *a minima*, une meilleure visibilité sur leur évolution.

Le projet de loi ne dit rien du partage entre les régions de Guadeloupe et de Martinique et la CSPE sur la prise en charge des surcoûts résultant de dispositifs spécifiques à un territoire, adoptés dans le cadre des habilitations. Ce silence peut poser un problème.

Le sujet ayant trait à la gouvernance de la CSPE est lié aux dispositions relatives aux énergies renouvelables et aux ZNI qui ont une incidence sur le niveau des charges couvertes. La CRE exerce les missions prévues par le code de l'énergie ; ainsi, elle propose au ministre chargé de l'énergie, avant le 15 octobre de chaque année, le montant des charges à retenir pour l'année suivante et celui de la contribution unitaire permettant de les couvrir. Pour ce faire, elle étudie les déclarations de charges prévisionnelles et constatées qui lui sont transmises par 140 acteurs différents. D'importantes opérations de contrôle sont effectuées en cette occasion sur l'ensemble des données déclarées, qui représentent, pour la métropole continentale, 25 millions d'informations recouvrant 30 types de contrat et plus de 100 conditions tarifaires différentes. La CRE a développé des systèmes d'information pour effectuer cette tâche. Elle supervise les opérations de recouvrement et valide les demandes d'exonération de la CSPE, en lien avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui représentent plusieurs milliers de déclarations. Ces exonérations, applicables aux gros consommateurs industriels, sont chaque année plus nombreuses. Elle émet également un avis sur les décisions ayant des conséquences sur les charges de service public, à savoir les nouveaux projets d'investissement dans les zones non interconnectées (ZNI) et les tarifs d'obligations d'achat.

La CSPE est estimée à 6,3 milliards d'euros de charges au titre de l'année 2015, résultant du soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération – pour 4,2 milliards d'euros qui se divisent en 2,2 milliards pour le photovoltaïque, soit 35 % des charges totales, et 977 millions pour l'éolien, soit 15 % de celles-ci, de la péréquation tarifaire dans les ZNI – représentant 1,5 milliard d'euros, et de la mise en œuvre de dispositifs sociaux, soit 348 millions d'euros et 5,4 % des charges. Les charges ont progressé de 20 % par rapport aux 5,3 milliards d'euros constatés en 2013.

En 2015, la CSPE représente environ 16 % de la facture d'un client ; malgré la hausse de 3 euros par mégawattheure entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 et qui porte la CSPE à 19,5 euros par mégawattheure, cette dernière reste toutefois fixée à un niveau inférieur à ce qu'il devrait être pour couvrir la totalité des charges.

La CRE accueille favorablement la création d'un comité de gestion de la CSPE ayant pour vocation de favoriser la maîtrise des charges. Le fait de soumettre à un organe comprenant des parlementaires une évaluation du coût des charges liées aux appels d'offres – qui peuvent engager la CSPE pour 20 ans, pour des montants parfois considérables – est logique compte tenu de la nature fiscale de ce prélèvement. Certaines des missions confiées à ce comité recoupent le travail que la CRE effectue déjà, notamment s'agissant des avis sur les décisions susceptibles d'affecter le niveau des charges et la publication de scénarios prospectifs. Nous avons émis de nombreux avis sur la rentabilité des installations bénéficiant d'un dispositif de soutien, soit à l'occasion de la publication de nouveaux arrêtés tarifaires, soit lors de notre première analyse des coûts et de la rentabilité des filières d'énergies renouvelables, publiée en avril 2014. La mise à jour semestrielle des scénarios prospectifs d'évolution des charges pourrait être réalisée par la CRE, qui est l'organisme disposant de l'expertise et des données nécessaires.

À cet égard, et par anticipation par rapport aux dispositions du projet de loi, la CRE a remis à la commission d'enquête parlementaire sur les tarifs de l'électricité un rapport consacré à la CSPE, dans laquelle elle s'est attachée à décrire précisément les engagements qui pèsent d'ores et déjà sur le montant de la CSPE, et qui résultent, d'une part, d'investissements dans la cogénération et les ENR en métropole et dans les DOM, et, d'autre part, du financement du dispositif de péréquation tarifaire. La CRE s'est également livré, dans

le même document, à un exercice d'évaluation prospective du montant de CSPE à l'horizon 2025.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 juillet 2014 par le Conseil d'État - décision n° 378033 du 16 juillet 2014 - d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Praxair SAS qui porte sur le caractère insuffisamment précis de la définition de ses modalités de recouvrement par le législateur. Dans sa décision du 8 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a notamment relevé que le législateur avait suffisamment défini les règles de recouvrement de cette imposition et a précisé que la CRE est seule compétente pour adresser une lettre de rappel assortie de pénalités de retard lorsqu'elle constate un défaut ou une insuffisance de paiement.

Concernant les électro-intensifs, la CRE se félicite du principe de l'inclusion de dispositions sur ces consommateurs à l'article 43 du projet de loi, qu'elle a d'une certaine façon anticipée dans sa délibération du 7 mai 2014.

Pour qu'un tel dispositif puisse être mis en vigueur, deux éléments importants doivent être pris en compte : d'une part, les échanges avec la Commission européenne et avec l'Allemagne et les Pays-Bas, qui ont adopté des mesures comparables, concernant le principe, le niveau et les justifications de l'abattement sont souhaitables, pour que les pays de l'UE aient une approche harmonisée des mesures concernant leurs industries électro-intensifs et ne se livrent pas à une concurrence tarifaire en la matière. D'autre part, la loi ne peut se limiter à renvoyer à une approche technico-économique pour fonder le calcul de l'abattement. Elle doit définir d'autres critères pour le justifier, délimiter les catégories concernées, et en fixer les modalités de calcul voire le montant.

Or, le projet de loi se limite pour l'instant à importer purement et simplement le dispositif allemand de calcul de la réduction aux électro-intensifs, fondé sur une tarification à la distance, dans notre dispositif tarifaire, fondé sur le principe de péréquation, sans tenir compte de l'hétérogénéité entre les deux dispositifs. Concrètement, cela revient à mettre en place, pour une catégorie d'utilisateur, une méthodologie très complexe de calcul et d'allocation des coûts radicalement différente de celle qui est utilisée pour tous les autres, qui est indépendante de leur localisation, dans le but de fournir un avantage tarifaire à cette catégorie. Au surplus, nous n'avons connaissance d'aucune simulation sur l'impact du dispositif envisagé par le projet de loi sur les bénéficiaires.

La pertinence de l'objectif fait vraisemblablement assez largement consensus. Mais il aurait été beaucoup plus simple et plus cohérent avec les principes de tarification français de fixer - directement dans la loi ou par décret - pour certaines catégories précisément définies un certain pourcentage forfaitaire de réduction pour tenir compte d'intérêts généraux énoncés par la loi.

Le droit à l'expérimentation locale permettra d'offrir au gestionnaire de réseau de distribution un service de flexibilité locale. L'article 58 du projet de loi introduit un droit à l'expérimentation des boucles locales, afin de fédérer au sein d'une association un ensemble de consommateurs et de producteurs, et de gérer les flux d'électricité en corrélant consommation et production à la maille locale ; cela doit se traduire, d'après le texte, par une convention conclue avec le gestionnaire de réseau et dont les modalités financières et techniques doivent être soumises à l'approbation de la CRE. Celle-ci est évidemment favorable à ce que des acteurs puissent s'associer localement pour innover, mais nous nous interrogeons sur ce qui pourrait être soumis à l'approbation du régulateur. En outre, ce dispositif aurait pour effet

d'imposer des modalités particulièrement contraignantes ; ainsi, une collectivité devra regrouper les acteurs en association, l'avis conforme du gestionnaire de réseau sera nécessaire, l'association constituée ne pourra pas évoluer au fil du temps alors que de nouveaux acteurs pourraient souhaiter la rejoindre, et les modalités techniques et financières devront faire l'objet d'une approbation du régulateur avant toute mise en œuvre. Ce système nous semble un peu lourd et complexe.

L'article 59 du projet de loi introduit un droit à un déploiement expérimental d'un ensemble de solutions de réseaux électriques intelligents dans une zone géographique, permettant au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour mener à bien cette expérience. Sans attendre la publication d'une ordonnance pour accompagner ce déploiement expérimental, la CRE a déjà identifié des évolutions législatives qu'il conviendrait d'adopter dès maintenant. Dans sa délibération du 12 juin 2014 portant recommandations sur le développement des réseaux électriques intelligents en basse tension, elle propose trois modifications de la loi touchant à la qualification juridique de l'activité de recharge du véhicule électrique, à la prise en compte par le code de l'énergie des installations de stockage d'électricité et à la création d'un nouveau chapitre dans le code de l'énergie sur la modulation à la hausse de la consommation, en complément de l'effacement. Lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, l'article 59 a été complété pour prendre en compte les installations de stockage au niveau des prescriptions techniques de raccordement.

L'article 47 du projet de loi dispose que « la CRE peut faire contrôler aux frais des entreprises les informations qu'elle recueille dans le cadre de ses missions ». Ces dispositions sont essentielles pour la CRE dans le contexte budgétaire actuel très contraint – la CRE ne dispose plus en effet que de ressources très limitées pour financer des audits sur les 50 milliards d'euros de factures d'énergie qu'elle fixe ou qu'elle contrôle –, car elles lui permettraient de transférer la charge de ces contrôles aux entreprises concernées. Il serait utile de préciser que ces contrôles soient effectués « par un organisme indépendant qu'elle choisit », comme dans les dispositions actuellement applicables à l'ARENH le prévoient. Concrètement, les auditeurs seront choisis par la CRE dans une procédure de marché public et payés par l'opérateur concerné via une délégation de paiement. Nous parlons là d'une somme n'excédant pas un million d'euros.

M. Jean-Claude Lenoir, Président. – Je vous remercie, Monsieur le Président, pour la clarté de vos propos. Avant de donner la parole au Rapporteur, je souhaiterais revenir sur la CSPE. Aujourd'hui, celle-ci s'élève à 19,5 euros le mégawattheure mais en cas de répercussion de l'intégralité des charges, elle s'élèverait à 25 euros. À combien s'élève la dette supportée par EDF ?

M. Philippe de Ladoucette. – C'est une question à laquelle M. Jean-Bernard Lévy serait également à même de répondre ! La Commission de l'énergie estime toutefois la dette à hauteur de 4,3 milliards d'euros tandis qu'EDF, sur des bases de calcul toutefois différentes, l'évalue à plus de 5 milliards. Mais, au-delà des chiffres, nous partageons le même constat qu'EDF sur la situation !

M. Jean-Claude Lenoir, Président. – Et la progression de la CSPE correspond-elle à l'augmentation des charges annuelles ou reflète-t-elle un effet de rattrapage ?

M. Philippe de Ladoucette. – Un effet de rattrapage est en effet amorcé depuis le début de cette année 2015.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La CSPE est en effet un sujet très important sur lequel notre Commission souhaitait vous entendre. Je donne la parole à notre Rapporteur. M. Ladislas Poniatowski.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Merci M. le Président. J'aurai cinq questions à vous poser. Vous avez évoqué l'article 23 qui instaure un système de complément de rémunération pour le rachat d'électricité provenant des énergies renouvelables. Je vous ai bien entendu : vous proposez que RTE, et non plus EDF, assure ce rachat. Ce sujet est loin de faire consensus ! Je ne sais si la Commission de régulation de l'énergie a raison de promouvoir RTE, qui n'est absolument pas demandeur, à l'inverse, d'ailleurs, de la Caisse des dépôts et consignations si les conditions financières pour ce faire lui sont favorables, et je m'abstiendrai, pour le moment, de recommander un quelconque choix. S'agissant de l'article 43, que vous avez évoqué et qui concerne les électro-intensifs, la loi permet en effet une avancée mais ne met pas pour autant sur un même pied d'égalité nos entreprises avec leurs homologues allemandes puisque la réduction accordée au titre du transport d'électricité atteint 90 % en Allemagne, tandis que la rédaction actuelle ne plafonne ce niveau en France qu'à 60 %. Au demeurant, comme vous nous l'avez expliqué, la justification de 60 % devant les autorités communautaires s'avère difficile. Je reviendrai sur cette disparité et proposerai un amendement visant l'alignement de ce niveau de réduction sur celui en vigueur Outre-Rhin. J'attends la réponse que me fera le Gouvernement en la matière.

Vous n'avez pas abordé les dispositions de l'article 46 *bis* qui reprennent les propositions du Président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. François Brottes, dont je partage l'avis. En effet, celui-ci propose un mécanisme de calcul du versement accordé aux fournisseurs effacés qui tiennent compte, lorsqu'elles existent, des économies d'énergies réalisées grâce à l'effacement. La Commission pour la régulation de l'énergie n'est pas d'accord avec cette proposition. Je souhaiterais, M. le Président, que vous nous apportiez votre réflexion sur ces dispositions.

S'agissant de l'article 47, qui va permettre à la Commission de régulation de l'énergie de faire assurer aux entreprises la prise en charge des études complémentaires qu'elle demande. Je n'y suis pas opposé sur le principe mais je considère, en l'état, que le dispositif n'est pas suffisamment encadré. J'envisage de déposer un amendement prévoyant qu'un décret viendra préciser les limites de cette prise en charge.

En outre, je vais demander que le comité instauré par l'article 50 soit consulté sur la réforme de la CSPE. D'ailleurs, votre Commission est-elle, à ce stade, associée à la réflexion du Gouvernement sur la question ?

M. Philippe de Ladoucette. – Sur l'article 23, le fait de confier le rôle d'acheteur obligé à un gestionnaire de réseau se retrouve ailleurs qu'en France.

M. Ladislas Poniatowski. – Mais RTE n'est pas demandeur !

M. Philippe de Ladoucette. – Il est vrai qu'il peut arriver de ne pas être demandeur de nouvelles responsabilités et de les obtenir tout de même ! Sur l'article 43, quel que soit le seuil fixé, la problématique reste la même. En effet, il est nous impossible de justifier, de manière technico-économique, tout seuil au-delà de 10% et un organisme de régulation n'a pas vocation à se substituer à l'action du Gouvernement dans ce domaine !

M. Ladislas Poniatowski. – Comment les Allemands parviennent-ils à faire accepter une réduction de l'ordre de 90 %, alors que nous n'y parvenons pas ?

M. Philippe de Ladoucette. – Seule une décision, qui a été prise en matière d'exonération à hauteur de 50 %, fait pour l'heure l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat. Il est essentiel de conforter le fondement juridique de toute décision à prendre dans un tel domaine, afin de parer aux éventuelles attaques que celle-ci pourrait susciter.

Sur l'article 46 *bis*, sur lequel on pourrait débattre fort longtemps, notre Commission a rendu un avis négatif sur l'arrêté fixant le montant de la prime pour l'effacement diffus. Il nous a été impossible d'estimer le niveau de l'effet report. Fort de ce constat, il nous est apparu raisonnable de retenir une moyenne de 50 % des effets reports alors que la proposition du Gouvernement postulait un niveau nul d'effet report avec une prime de 30 euros. Fixer la prime à 16 euros nous paraît plus raisonnable et cette décision est, pour le moment, la seule que nous ayons prise sur cette question. Notre Commission a par ailleurs défini les règles d'application de ce dispositif, sans pour autant porter de jugement global sur les dispositions de cet article 46 *bis*.

Les dispositions relatives au contrôle évoqué par l'article 47 ne sont pas nouvelles, puisqu'elles reprennent le dispositif de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP, qui prévoyait déjà le financement par EDF des études nécessaires. La CRE s'est en effet inspirée de cette disposition pour pallier la réduction considérable qui a affecté ses moyens d'études. Certes, le montant des études peut être plafonné au niveau global, mais jusqu'à un certain point seulement, car il importe d'assurer notre indépendance. Par ailleurs, la CRE n'est pas associée à une éventuelle réforme de la CSPE.

M. Ladislas Poniatowski. – Je suis stupéfait !

M. Philippe de Ladoucette. – La CRE est en tous les cas très attachée à ce que les compétences en matière de recouvrement et de contentieux de la CSPE soient rendues à l'administration fiscale. Notre commission a d'ailleurs été destinataire de 50 000 demandes de décharge et de 5 000 recours contentieux. Nous n'estimons pas être l'administration légitime pour traiter de tels sujets ! D'ailleurs, la réforme de la CSPE devrait clarifier ce point !

M. Franck Montaugé. – Les boucles locales sont amenées à se développer et à se substituer aux champs physiques dans la distribution de l'électricité avec des impacts, à terme, sur les mécanismes de péréquation. Comment appréhendez-vous cette question ?

M. Philippe de Ladoucette. – Ce sujet est fondamental et son examen nous a conduits à examiner, sur le terrain, les initiatives prises en ce sens au niveau des territoires ces dernières années. Une telle démarche nous a permis de mieux envisager les conséquences pour les territoires du développement technologique intervenant dans notre domaine. A l'avenir, l'impulsion en matière d'innovation et de réseaux intelligents se fera au niveau local. La question de la péréquation, qui est typiquement française, présente, s'agissant des boucles locales, une réelle difficulté. De façon schématique, soit il existe un système autarcique, soustrait du réseau national, soit une mise en réseau est nécessaire, ne serait-ce que pour des utilisations ponctuelles, soumises de ce fait aux tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Une telle conception, pour binaire qu'elle est, ne reflète nullement la diversité des situations. D'ailleurs, à titre personnel, je pense que les problématiques actuelles de

péréquation vont évoluer pour favoriser les initiatives au niveau local, mais cette évolution relève de la compétence du législateur.

M. Roland Courteau. – Quelle est la part du coût des énergies renouvelables dans la CSPE pour la période 2015-2025 en montants cumulés ?

M. Philippe de Ladoucette. – Entre 2014 et 2025, le montant total des charges cumulées des services publics s'élève à cent milliards d'euros courants et la part des énergies renouvelables dans cette dotation représente 73 milliards d'euros, dont 7 milliards d'euros relevant de la cogénération.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Quel est d'ailleurs l'impact des dispositifs à caractère social ?

M. Philippe de Ladoucette. – Celui-ci est aujourd'hui évalué à 350 millions d'euros que devrait prendre en charge le chèque énergie, dont le financement devra être précisé. Il est d'ailleurs probable qu'il ne soit pas assuré par la CSPE, mais je ne dispose pas, pour l'heure, d'information sur ce point.

M. Ladislas Poniatowski. – C'est d'ailleurs l'une des questions posées par la réforme !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il est indispensable de veiller à ne pas faire assumer au secteur de l'électricité l'ensemble de ces charges, lorsqu'on connaît la part représentée par les énergies fossiles notamment dans le chauffage !

Monsieur le Président, je vous remercie de votre intervention.

La séance est levée à 10 h 30.

Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'Electricité de France

La commission procède à l'audition de M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'Electricité de France (EDF).

La réunion est ouverte à 11 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – M. Jean-Bernard Lévy revient devant nous quelques semaines seulement après son audition en tant que candidat pressenti à la présidence d'EDF. Ayant brillamment réussi votre examen de passage, vous voici en charge, monsieur le président, de cette belle entreprise qui se trouve au cœur de plusieurs dispositifs importants du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Relevons, de fait, que ce texte est largement focalisé sur l'énergie électrique, qui ne représente pourtant qu'un quart de l'énergie primaire.

Nous souhaiterions vous entendre sur les chantiers que ce projet de loi ouvre pour vous, et sur les conséquences que vous y voyez pour l'entreprise. Je pense notamment à l'objectif de réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité à l'horizon 2025. On peut se demander si cet objectif est réaliste, comme on peut s'interroger sur sa compatibilité avec les récentes déclarations de la ministre de l'écologie relatives à la

programmation d'une nouvelle génération de réacteurs... Nous intéresse, de même, votre position sur l'obligation d'achat d'énergie renouvelable qui s'impose à EDF, et sur laquelle votre prédécesseur s'était à plusieurs reprises exprimé.

M. Jean-Bernard Levy, président-directeur général d'EDF – Je vous remercie de la confiance que vous m'avez manifestée et suis heureux de revenir vers vous après ma nomination.

Dans la transition énergétique, enjeu crucial pour notre pays, EDF doit et va jouer un rôle majeur. Premier acteur de l'énergie et du marché de l'électricité, nous disposons de technologies et de savoir-faire qui peuvent être mis à profit, notamment dans le domaine des énergies renouvelables et en matière d'efficacité énergétique. Après avoir rappelé l'apport d'EDF dans la situation énergétique actuelle de la France, je tenterai de vous montrer en quoi, face à l'enjeu de la transition énergétique, l'entreprise peut être un atout majeur. Je m'attacherai également à souligner combien, au-delà de son activité industrielle et commerciale, EDF est consciente de son rôle sociétal et de sa place dans les grands équilibres du pays.

EDF, face aux grands enjeux énergétiques tels que la réduction des émissions de CO₂, apporte déjà une contribution positive. L'un des objectifs fixés par le projet de loi est de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Chacun admet que le réchauffement climatique est devenu incontestable. La multiplication de phénomènes météorologiques extrêmes pose problème : les tempêtes dites exceptionnelles provoquent des dégâts sur le réseau de distribution et mobilisent nos équipes.

L'année 2015, au cours de laquelle se tiendra la COP 21, sera l'occasion de souligner notre rôle d'éclaireur dans la décarbonation de nos sociétés. La France ne produit que 5 tonnes de CO₂ par habitant, contre 9 tonnes en Allemagne et 7 tonnes en moyenne européenne. EDF contribue largement à cette performance : nous ne rejetons que 35 grammes de CO₂ par kilowatt/heure (KWh) produit, quand nos voisins européens en rejettent dix fois plus. La France fait donc déjà figure de pionnière en Europe – ce qui ne veut pas dire que des efforts ne restent pas à faire, notamment dans le bâtiment et les transports.

L'enjeu est aussi économique et social. Le prix de l'énergie est un facteur de compétitivité majeur. L'article premier du texte, qui fixe à la politique énergétique l'objectif de maintien d'un prix de l'énergie compétitif et attractif au plan international, montre qu'il est essentiel de préserver la compétitivité de la France. Les énergies fossiles sont importées, nous en subissons les fluctuations. Mais grâce à des choix politiques et à certaines performances industrielles, le prix de l'électricité en France, de 35 % inférieur à la moyenne européenne et de 40 % si l'on exclut la France qui fait baisser la moyenne, reste beaucoup plus stable. La ministre -si j'en crois ses propos d'hier- ne me démentira pas, le choix du nucléaire, il y a quarante ans, nous a donné un avantage durable et le programme que nous avons devant nous pour allonger la durée de vie de nos centrales, outre qu'il améliorera la sûreté, jouera un rôle majeur dans la maîtrise du prix de l'électricité en France.

Un mot sur la sécurité de l'approvisionnement, enjeu économique et de souveraineté. Grâce à notre politique électrique, nous sommes peu dépendants de nos importations. La facture gazière et pétrolière de la France est de 60 milliards d'euros, soit à peu près l'équivalent du déficit de notre balance des paiements. C'est en agissant sur les usages carbonés dans le bâtiment et les transports que l'on réduira notre dépendance aux énergies fossiles.

Si, à l'image de nos grands voisins, nous devons compter sur des centrales au charbon ou au gaz, notre économie s'en ressentirait durement. EDF, avec son parc majoritairement hydraulique et nucléaire, fournit à la France une énergie décarbonée et compétitive. Grâce à ses montagnes, à ses fleuves, notre pays est doté d'un important potentiel. Nous souhaitons que soient favorisées les mesures qui permettront d'engager à court terme des investissements pour atteindre une puissance hydraulique supérieure. Ces capacités accrues seront utiles pour faire face, sans recourir aux énergies carbonées, à l'intermittence des énergies renouvelables – solaire et éolienne. Quant au nucléaire, ses coûts de production sont plus compétitifs que ceux des autres technologies : 55 euros par mégawatt/heure (MWh). Or, l'âge moyen de notre parc est de 30 ans. Je suis confiant dans la capacité d'EDF, avec nos grands partenaires, à en prolonger en toute sécurité la durée jusqu'à 50 ans voire 60 ans. Soulignons que les grands électriciens américains ont déjà obtenu pour la plupart des autorisations d'exploitation à 60 ans, et l'on parle même d'aller au-delà. Grâce au programme industriel très ambitieux du grand carénage, nous pourrions rénover et améliorer la sûreté de nos centrales, pour un coût de 55 milliards pour l'ensemble du parc à l'horizon 2025, ce qui représente un doublement de l'investissement courant de maintenance. Cet effort sera créateur d'emplois, il irriguera toute la filière et bénéficiera à de nombreux acteurs industriels ainsi qu'à des centaines de PME sur tout le territoire. Prolonger la durée du parc contribuera à maîtriser nos émissions de gaz à effet de serre et à préserver la compétitivité exceptionnelle du prix du KWh en France.

Au-delà de l'hydraulique et du nucléaire, EDF est également engagé, avec sa filiale EDF énergies nouvelles, dans les énergies renouvelables. Nous sommes devenus le premier développeur d'énergie renouvelable électrique en France. Notre parc éolien atteint une puissance de 850 MW, les installations en construction y ajouteront 200 MW, et nous avons déposé des demandes de permis pour 300 MW supplémentaires. Nous avons remporté trois des quatre premiers appels d'offre sur l'éolien *off shore*. Une nouvelle filière est créée et la première usine Alstom a été inaugurée par le Premier ministre, à Saint-Nazaire. En matière d'énergie solaire, notre parc, d'une puissance de 210 MW, fait de nous le premier acteur du secteur en France. Nous avons inauguré, la semaine dernière, en Guyane, une centrale solaire dotée d'une technologie innovante de stockage.

Cet engagement dans les énergies renouvelables ne va pas sans contraintes. Les coûts de développement restent élevés : 200 euros le MWh pour l'éolien *off shore*, 250 euros le MWh pour le solaire réparti. Au vu des coûts de développement, nous devons investir avec mesure et attendre le retour d'expérience des premières installations pour amorcer une filière économiquement viable.

Le soutien aux énergies renouvelables est évalué par la Commission de régulation de l'énergie à 4 milliards d'euros en 2015, soit les deux tiers des charges de service public couvertes par la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Le poids de la CSPE devient lourd, atteignant une croissance à deux chiffres : 100 milliards d'euros au total pèsent sur la facture d'ici à 2025, dont 60 % dus au surcoût des seules installations déjà en service. Il peut devenir problématique de faire ainsi peser l'effort en faveur des énergies renouvelables sur les consommateurs d'électricité, et c'est pourquoi nous suggérons de mettre à l'étude un dispositif de financement du soutien aux énergies renouvelables plus diversifié, qui ne pèse pas sur les seuls consommateurs d'électricité.

En matière de consommation, EDF souhaite également apporter sa contribution. Engager la transition énergétique, c'est aussi améliorer l'efficacité énergétique et faire évoluer les comportements. Mais aller vers une consommation décarbonée suppose aussi que, lorsque

de nouvelles normes sont édictées, le seul critère retenu ne soit pas le KWh, mais aussi celui du CO₂, faute de quoi l'on produit des effets pervers. La réglementation thermique 2012 (RT 2012) a ainsi conduit à l'élimination des solutions électriques, y compris les plus performantes comme celles qui sont basées sur les pompes à chaleur, au profit de solutions fossiles, fioul ou gaz, dont la part est passée, dans les logements collectifs nouvellement construits, de moins de 30 % en 2009 à près de 80 % en 2014. Nous insistons donc sur la nécessité de prendre en compte, dans les paramètres de la réglementation thermique, les émissions de CO₂. Et cela non seulement dans la construction, mais également dans la rénovation des bâtiments : le projet de loi fixe une obligation de rénovation avant 2030 des bâtiments les moins performants, mais toujours sans prendre en compte le critère du CO₂ – notion qui n'est pourtant pas inédite puisque les logements mis à la vente ou à la location prévoient un étiquetage exprimé également en CO₂.

S'agissant de la maîtrise des consommations, la question de l'effacement est un vrai sujet. Sachant que les consommations de pointe sont fort coûteuses, il est bon de prévoir des mécanismes incitant à l'effacement, afin de les lisser. Nous souhaitons que le projet de loi retienne les solutions les plus équitables pour tous les acteurs. EDF pratique déjà largement les contrats avec clause d'effacement rémunéré auprès des professionnels, qui les apprécient. S'agissant des ménages cependant, le client doit conserver le choix entre effacement tarifaire et offre d'un opérateur tiers. Soyons attentifs à ne pas mettre en place un mécanisme de subvention exagéré en faveur de ces opérateurs d'effacement, qui créerait une rente inutile et dont le financement pèsera, *in fine*, sur le consommateur.

EDF est le premier producteur d'économies d'énergie en France. Ses obligations annuelles se comptent en térawatt/heure (TWh). Elles passeront de 46 TWh à 59 TWh par an, soit une augmentation de près de 30%. C'est là un vrai challenge. Cela suppose un effort accru sur les opérations d'isolement, de changement de systèmes de chauffage. L'arrivée de Dalkia dans le groupe EDF nous permettra d'étendre notre offre de services énergétique et de remplir efficacement ces obligations.

J'en viens aux projets électriques et énergétiques des collectivités territoriales. Je sais combien le Sénat est attentif à ce sujet. Nous entendons valoriser le potentiel en énergies renouvelables dans sa dimension locale, en particulier en matière de chaleur – biomasse ou géothermie –, aider au développement de transports décarbonés, d'écoquartiers, concourir à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. Nos équipes de recherche et développement sont au travail. Nous faisons appel aux technologies numériques, appelées à jouer un rôle majeur en matière d'efficacité énergétique. Nous travaillons avec des *start up via* notre fond de capital risque Electranova Capital. Une *start up* de Haute-Savoie fabrique ainsi une génération avancée de composites d'isolement en bois.

Quelques mots, pour finir, du rôle sociétal d'EDF. C'est là une dimension très ancrée dans notre identité. Nous conduisons une politique de filières industrielles de long terme. Nous avons réuni, dans un récent forum, les PME innovantes. C'est tout un tissu de PME que nous irriguons, grâce à nos investissements que, malgré la crise économique, nous n'avons pas réduits : 10,8 milliards en 2013, ce qui fait de nous le premier investisseur en France, avec les effets d'entraînement que cela suscite. Nous marquons aussi, en matière d'emploi, notre confiance dans l'avenir. Nous recrutons, à hauteur de 6 000 embauches par an au cours des dernières années, pour préparer notamment le renouvellement des générations d'opérateurs dans le nucléaire. Ce sont également 5 000 jeunes en alternance que nous accueillons chaque année.

La crise économique pèse sur le tissu social. Nous en mesurons les effets sur nos clients les plus fragiles et nous employons à les accompagner. Nous menons aussi une action préventive, en ciblant les logements nécessitant une rénovation. Nous avons noué de nombreux partenariats avec les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Nous participons, à hauteur de 30 millions d'euros par an, au programme *Habiter mieux* de l'Agence nationale de l'habitat.

J'en viens aux tarifs sociaux. Le tarif dit de première nécessité, qui bénéficiait à 600 000 ménages en 2010, concerne aujourd'hui 2,6 millions de ménages, soit quatre fois plus. Or, le projet de loi entend lui substituer, à compter de fin 2016, un chèque énergie. Pour nous, les tarifs sociaux méritent d'être maintenus, le chèque énergie n'ayant qu'une vocation complémentaire. Nous craignons qu'abandonner la réduction automatique au profit d'un chèque à renvoyer ne décourage les personnes les plus fragiles, moins bien informées, et que le lien entre ces personnes et EDF ne se distende. Dans le traitement de la précarité, nous visons l'efficacité. Le chèque énergie est utile, mais seulement en complément. Nous plaçons pour que le système actuel ne soit pas abandonné.

La transition énergétique est une opportunité pour EDF. Elle fixe un cap. Nous nous inscrivons d'ores et déjà dans cette logique : énergies décarbonées, lutte contre le réchauffement climatique. Nous attendons beaucoup de l'exercice de programmation pluriannuelle, utile pour optimiser les investissements des acteurs. Mais nous souhaitons aussi que l'entreprise conserve des objectifs de performance qui lui laissent des marges de manœuvre pour améliorer son efficacité. N'oublions pas qu'EDF est aussi une grande entreprise de service public.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Vous avez cité l'article premier du projet de loi, qui prévoit de ramener la part du nucléaire à 50 % du *mix* électrique à l'horizon 2025. Avez-vous évalué le nombre de fermetures de tranches nucléaires que cela représente ? Si cela s'impose à vous demain, lesquelles choisirez-vous ?

La mise en service, en 2017, de l'EPR de Flamanville supposera, pour respecter le plafonnement de la capacité de production prévu par le texte à 63,2 gigawatts (GW), la fermeture de deux tranches : lesquelles ?

La fermeture de la centrale de Fessenheim devrait donner lieu à indemnisation par l'État. Avez-vous évalué son montant ?

Le coup de frein sur le nucléaire vous pénalisera à l'export, comme il pénalisera Areva. Comment comptez-vous, ensemble, vous remobiliser ?

Trois questions techniques, enfin. L'article 23 crée un complément de rémunération pour les installations de production d'énergies renouvelables. La CRE estime que l'acheteur unique de l'électricité renouvelable ne devrait plus être EDF mais sa filiale, RTE. Qu'en pensez-vous ?

L'article 55 prévoit que le commissaire du gouvernement siégeant au conseil d'administration pourra s'opposer à toute décision d'investissement non compatible avec le plan stratégique d'entreprise ou la programmation pluriannuelle de l'énergie. Quelle appréciation portez-vous sur cette disposition ?

Beaucoup de nos interlocuteurs ont estimé que votre filiale ERDF ne jouit pas d'assez d'indépendance, notamment pour répondre à sa mission de service public, qui lui interdit de baisser la garde en matière d'investissement dans le réseau de distribution, ainsi qu'elle l'a fait ces dernières années. Que pouvez-vous leur répondre ?

M. Jean-Bernard Levy. – La loi prévoit une programmation pluriannuelle de l'énergie. Dans le cadre de cet exercice, nous mènerons des études en vue d'atteindre l'objectif de ramener, d'ici à dix ans environ, la part du nucléaire à 50 % au lieu des 75 % actuels. Les paramètres, cependant, sont nombreux. Outre que les hypothèses de consommation dépendent des hypothèses de croissance du PIB, le facteur temps comptera aussi, ainsi que l'évolution des usages : mesurés sur un an, les effets de l'utilisation d'une énergie décarbonée dans la construction et la rénovation sont modestes, mais sur dix ans, ils deviennent importants, et peuvent aider au rééquilibrage du *mix* électrique. C'est sur le fondement des scénarios qui seront élaborés que nous verrons si l'objectif de 50 % dès 2025 est réaliste. Je ne saurais me prononcer à l'heure actuelle, car beaucoup dépend aussi des normes arrêtées par les autorités – utilisation de l'électricité dans les logements, développement de l'électricité dans les transports, etc. Si l'on veut pousser l'utilisation de l'électricité dans les logements, il est important qu'EDF puisse conserver intact son parc nucléaire, dans la limite du plafond de 63,2 GW. Si l'on nous impose des décisions malthusiennes, outre qu'une indemnisation sera nécessaire, on va au devant de difficultés.

Lorsque Flamanville entrera en service, la loi, selon la rédaction actuelle du projet, imposera de réduire d'autant le parc installé, à hauteur de 1650 MW, soit l'équivalent de deux unités du parc actuel. Le Gouvernement nous a demandé d'étudier des alternatives à Fessenheim, ce qui signifie qu'il est prêt, si l'entreprise le suggère, à analyser des propositions alternatives. Nous y travaillons.

La mobilisation à l'export ? Nous venons, avec le président d'Areva, Philippe Varin, de prendre nos fonctions, mais nous nous y préparons déjà. Le ralentissement des projets, depuis Fukushima, nous laisse un peu de temps pour nous organiser. Les opportunités sont peu nombreuses, hors la Chine, qui est engagée dans une vingtaine de constructions, dont deux EPR. Les contacts politiques se multiplient. Manuel Valls se rendra en Chine fin janvier et il est prévu que le Premier ministre chinois rende une visite en retour. Nous sommes mobilisés, avec Areva, pour mieux harmoniser nos positions.

L'obligation d'achat d'électricité issue d'énergies renouvelables pèse actuellement sur la maison mère, ainsi que vous l'avez rappelé. Un mécanisme est à l'étude qui ferait passer cette obligation sur sa filiale RTE. Il n'y a pas pour nous d'impossibilité de principe à cette hypothèse, selon laquelle EDF énergies nouvelles et ses concurrents mettraient l'énergie à disposition de RTE, chargée de la transporter en priorité vers ses clients.

EDF a évolué, c'est une entreprise investie de missions de service public mais elle est aussi devenue une entreprise cotée. Renforcer le pouvoir du commissaire du Gouvernement au sein de son conseil d'administration sur les décisions d'investissement irait à l'encontre d'un mouvement qui a tendu, depuis les années 1990, à faire d'EDF un grand opérateur sous statut d'entreprise. Ce serait un contre signal.

Vous êtes sévère sur ERDF, dont les investissements ont largement augmenté ces dernières années. Nous avons, de fait, décidé de porter l'effort sur la fiabilité et l'enfouissement des réseaux. L'investissement a été, à cette fin, multiplié par deux en six ans, pour atteindre 3,2 milliards en 2013.

M. Philippe Leroy. – Le programme de grand carénage conduira à engager 55 milliards d'investissement, avez-vous rappelé. Autant dire que ce sera un outil de relance économique. Pouvez-vous nous en dire plus sur le calendrier ? Quelle en sera la cadence, et par quelles centrales allez-vous commencer ? Il est important de le savoir pour les territoires concernés.

L'usage des énergies renouvelables entraîne un surcoût important, de l'ordre de un milliard par an. Ce surcoût est lié au prix de revient de l'électricité ainsi produite, mais aussi à la prime aux producteurs. Or, j'observe que cette surprime a conduit, dans la filière bois, à des conflits d'usage. Votre concurrent allemand, E.ON, fabrique ainsi une usine à Gardanne qui menace d'assécher les papeteries de Tarascon. On a vu aussi ce qu'il s'est passé en Allemagne, avec l'utilisation du maïs pour la production de méthane. Comment EDF examine-t-elle, en lien avec la CRE, ces questions ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Une question subsidiaire sur le grand carénage. Selon *Les Echos*, contrairement aux propos de la ministre en charge de l'énergie, qui déclare qu'une grande partie du plan aurait été adoptée par le conseil d'administration, seul un point aurait été fait au cours de sa réunion de décembre, qui ne s'est accompagné d'aucune décision d'investissement. Qu'en est-il donc réellement ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez rappelé à juste titre qu'EDF est une entreprise de service public. Je partage votre analyse sur les services sociaux et plaide comme vous pour leur maintien, le chèque énergie pouvant venir en complément, en appui aux investissements en faveur des économies d'énergie. Si l'on crée un mécanisme trop complexe, le public en difficulté n'en bénéficiera pas, comme on l'a constaté avec le RSA ou l'allocation complémentaire santé, auxquels 50 % et 70 %, respectivement, des bénéficiaires potentiels n'ont pas recours. (*Mme Marie-Noëlle Lienemann le confirme*).

Sur le nucléaire, nous ne sommes sûrs que d'une seule chose, c'est qu'il n'y a pas de certitude. Vous avez d'ailleurs usé d'expressions fort prudentes qui témoignent bien que l'objectif fixé est très difficile à atteindre. Le postulat, pour moi, c'est l'indépendance énergétique du pays, que le nucléaire nous assure depuis trente ans. Si l'on veut préserver une industrie française forte et compétitive, c'est cette exigence d'indépendance énergétique qui doit nous guider.

Ségolène Royal, que nous avons entendue au lendemain de votre audition, en novembre, nous a rappelé que les décisions tarifaires relevaient de l'Etat, et non de l'entreprise, mais que cette dernière devrait procéder à un rééquilibrage des tarifs, au bénéfice du consommateur. EDF doit réduire son train de vie et augmenter sa productivité, ajoutait-elle. Comment recevez-vous ces propos ?

Alors que l'on achoppe, avec les énergies nouvelles, sur le stockage, la recherche est cruciale. Entendez-vous augmenter votre budget recherche pour répondre à cet enjeu ?

Vous avez rappelé que le prix de l'électricité est plus bas en France qu'ailleurs, ce qui a des conséquences bénéfiques sur l'ensemble de l'économie, mais aussi sur l'environnement. La France n'émet que 5 tonnes de CO₂ par habitant, contre 9 tonnes en Allemagne et une moyenne européenne de 7 tonnes. Faire valoir cette réalité auprès de nos partenaires européens lorsqu'ils émettent des exigences concernant d'autres aspects de nos politiques ne serait pas malvenu : nous sommes loin d'être les derniers de la classe...

Quelles conséquences attendez-vous de la baisse des cours du pétrole ? On en mesure le bénéfice à court terme, mais ne peut-on craindre qu'elle pousse au laxisme en matière d'économies d'énergie ?

Alors qu'il est important de valoriser le potentiel hydraulique de la France, il devient difficile de faire accepter les grands travaux nécessaires. Les projets de barrages suscitent de plus en plus de recours, qui allongent les délais. Quand il fallait trois ou quatre ans naguère pour engager ce type d'investissement, cela peut désormais prendre jusqu'à dix ans. Estimez-vous nécessaire de légiférer ?

Dernière question, enfin. Alors que l'on entend soutenir le développement des énergies renouvelables, le fond de 300 milliards que l'Union européenne va consacrer à la relance ne pourrait-il servir utilement cette fin ?

M. Michel Le Scouarnec. – Je souscris à ce qui a été dit sur les tarifs sociaux. Il faut rechercher la bonne formule de complémentarité entre ces tarifs et le chèque énergie.

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'hydraulique, dont l'exploitation peut passer par de grands barrages, mais aussi par la réactivation des vieux moulins. Quelle part cette source d'énergie peut-elle prendre dans notre *mix* ? Quel peut être, enfin, l'apport de la géothermie ?

M. Roland Courteau. – Chaque année, ERDF consacre 4 à 5 milliards à l'investissement, ainsi qu'il ressort de mes entretiens. Sans entrer dans la controverse entre gestionnaires de réseau de distribution et autorités concédantes, il me semble que la création d'un comité du système de distribution publique d'électricité chargé d'examiner les investissements d'ERDF et des AODE (autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité) est une bonne chose.

Sur l'effacement, les députés ont introduit de nouvelles dispositions à l'article 46 *bis*, qui en donne une nouvelle définition, revoit le mécanisme de reversement et redéfinit le rôle du gestionnaire de réseau. Avez-vous des observations à faire à ce sujet ?

Quelle est votre position sur le renouvellement des concessions hydroélectriques ? Sur la mise en œuvre de sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) telle que prévue par le projet de loi ? Sur la proposition qui a la vie dure, enfin, de prolonger de 24 ans la durée des concessions, sous condition d'investissement ?

Sur les tarifs sociaux et le chèque énergie, je suis proche de vos positions, sous réserve de vérifications.

M. Daniel Dubois. – Vous avez rappelé qu'EDF produit de l'électricité à un prix très compétitif. C'est un levier pour la compétitivité de notre économie. J'estime qu'il manque à ce texte des études d'impact sur les conséquences des objectifs qu'il entend fixer, et qui sont, à mon sens, irréalistes et contradictoires.

Nous ne rejetons que 5 tonnes de CO₂ par habitant, contre 9 tonnes en Allemagne, avez-vous dit. Comment peut-on prévoir tout à la fois de réduire de 50 % la part de l'électricité d'origine nucléaire d'ici à 2025 et de diviser par quatre nos émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 ? Comment allez-vous vous y prendre pour concilier des objectifs aussi contradictoires ?

Le coût de production de l'énergie d'origine nucléaire, que vous avez chiffré à 55 euros, intègre-t-il les 55 milliards du grand carénage ?

M. Gérard César. – Cet investissement de 55 milliards doit se faire sur dix ans. C'est très court. Comment financer ce plan sans augmenter les tarifs des abonnés ?

Vous avez évoqué la sécurité de l'approvisionnement. Cela concerne aussi le combustible. Avez-vous des contrats avec les pays producteurs d'uranium ?

Les pays qui ont investi massivement dans la construction de Fessenheim sont-ils d'accord sur son démantèlement ?

Avez-vous recensé les gisements possibles en matière hydraulique ?

M. Robert Navarro. – Je partage le pessimisme qui s'est exprimé sur les objectifs. Il faut se hâter lentement, tel est le conseil que je suis tenté de vous adresser... Nous devons la performance de nos tarifs au nucléaire. Si l'on veut pousser les énergies renouvelables, comment résoudre le problème du stockage ? Si EDF persévère dans l'effort qu'elle a engagé pour promouvoir la qualité et la sécurité de nos installations, le nucléaire deviendra une source d'énergie performante, sûre et moins polluante.

Votre savoir-faire en matière de démantèlement peut être source de recettes. Il faut conserver cette avance, qui peut faire d'EDF l'Airbus de demain en la matière.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – La question du stockage, que beaucoup ici ont évoquée, est cruciale. La filière hydrogène, qui permet de stocker à un coût plus réduit quand le niveau d'usage n'est pas à son maximum ne fait-elle pas partie des solutions ? EDF est-elle engagée dans cette filière, et comment envisage-t-elle son développement ?

Importe-t-on davantage d'énergie électrique qu'il y a quelques années ? *Quid* de la balance import-export ? L'Allemagne, dit-on, exporte plus que la France. Comment améliorer notre balance, au bénéfice de notre indépendance ?

La question du prix est vitale. Si l'on veut préserver notre modèle social, il faut jouer sur d'autres paramètres que le coût du travail. Le prix de l'énergie en est un. Quelle politique tarifaire de long terme entendez-vous engager ? *Quid* de l'évolution des dividendes, susceptible de peser sur l'investissement ?

Je suis sensible à votre argumentaire sur la réglementation thermique 2012. Comment établir le critère CO₂ que vous appelez de vos vœux ? Avez-vous procédé à des simulations pour mesurer l'effet d'un tel critère sur les charges des locataires ?

Je milite, comme vous, pour le maintien des tarifs sociaux. L'idée du chèque énergie, que beaucoup renonceront à utiliser faute d'en comprendre le fonctionnement, est bien dans l'esprit de Bercy, et entretient de surcroît l'idée qu'il y a des assistés, qui reçoivent des « chèques ». Parler de tarification de service public tenant compte de la juste capacité de chacun procède d'une tout autre philosophie, que je me réjouis de vous voir partager (*M. Yannick Vaugrenard approuve*).

Le développement des véhicules électriques exige un maillage de bornes de rechargement. Participez-vous à la réflexion sur cette question ? Comment développer ce maillage, avec quelles normes, dans quelles conditions ?

M. Joël Labbé. – Avant de vanter l’opportunité économique du démantèlement, il faudrait peut-être parler de son coût, qui n’est à aucun moment pris en compte. Sans parler des risques d’attentat attachés au nucléaire.

Vous avez évoqué un nouveau dispositif de stockage de l’électricité d’origine solaire en Guyane. Existe-t-il d’autres projets outre-mer ? Peut-on envisager des installations analogues dans les pays d’Afrique ? Je crois savoir que les panneaux installés en Guyane sont américains. Où en est-on de notre production de panneaux photovoltaïque ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Une question sur l’ARENH (Accès régulé à l’électricité nucléaire historique). Votre prédécesseur regrettait de devoir brader des mégawatts à un prix insuffisant, estimant que cela profitait à nos concurrents. Or, l’ARENH est aujourd’hui fixé à 42 euros le MW, alors que le marché de gros se situe autour de 35 euros. Si bien que l’on entend dire que personne ne se tourne plus vers EDF. Quelle est votre analyse ?

La fermeture de Fessenheim promet d’être un drame économique et social pour l’Alsace. Je rappelle au passage que la centrale couvre 85 % des besoins du département. Ne vaudrait-il pas mieux supprimer deux réacteurs sur un site qui en compte quatre ?

M. Jean-Bernard Levy. – Les 55 milliards nécessaires au grand carénage visent à allonger la durée de vie des centrales et à augmenter leur niveau de sûreté. Ce chiffre ne vient pas s’ajouter aux investissements que nous réalisons déjà, il les inclut. Nous dépensons déjà quelque 2,5 milliards par an pour la maintenance. Avec le plan grand carénage, qui va monter en puissance dans les trois ans à venir, nous passerons à un rythme de 5 milliards par an. J’ajoute que le montant de l’investissement a été calculé sur la base des 58 tranches qui constituent le parc actuel – situation qui pourrait se modifier, ne serait-ce qu’avec la fermeture de deux tranches liées à la mise en service de Flamanville. L’effet de ce plan sera bénéfique sur l’amortissement. En passant de 40 ans à 50 puis à 60 ans, on améliorera nos comptes, au profit du financement des travaux.

Le coût de 55 euros que j’ai indiqué inclut le grand carénage qui aura un effet bénéfique tant sur nos comptes et partant, sur les prix, que sur l’activité du pays. Le conseil d’administration d’EDF est déjà saisi ; nous allons y travailler avec l’Autorité de sûreté nucléaire, qui doit approuver chaque extension et peut émettre des prescriptions particulières pour chaque centrale. Le calendrier dépendra de ces échanges avec l’ASN.

Nous achetons l’uranium en direct, ainsi qu’auprès d’Areva. Nous prenons nos précautions sur les stocks, et évitons une dépendance trop forte à certains fournisseurs en diversifiant nos sources – Canada, Niger, Australie, Kazakhstan... – pour prévenir les risques politiques. J’ajoute que les prix de l’uranium ont beaucoup baissé et que nous recyclons une partie du combustible dans la fabrication de mox.

Sur l’hydraulique, le projet de loi prévoit l’intervention de SEM. Vous n’ignorez pas qu’EDF est favorable, comme d’autres entreprises gestionnaires de service public, aux régimes où en échange d’investissement, on prolonge des concessions.

M. Roland Courteau. – Il n’en est pas moins bon de vous l’entendre dire.

M. Jean-Bernard Levy. – Nous travaillons, sur certains grands bassins hydrauliques, à boucler des projets qui requièrent des investissements importants, pouvant

aller jusqu'à plusieurs centaines de millions pour une seule vallée. Nous espérons que ces projets permettront de ne pas voir se multiplier les cas où EDF, concessionnaire historique, se verrait privé d'ouvrages qu'il a construits. Il est normal que nous défendions notre patrimoine et notre savoir-faire en matière hydraulique.

Nous consacrons plus de 600 millions par an à la recherche et développement, qui occupe 2000 personnes. Nous travaillons sur le stockage – dont la méthode hydrogène, mais pas seulement. C'est ce que nous avons fait en Guyane, ce qui permet de desservir, à un coût encore certes élevé, des villages isolés. Nous travaillons avec d'autres groupes, comme Bolloré, sur des filières de stockage innovantes.

Nous travaillons aussi sur les bornes pour véhicules électriques, notamment pour les trajets interurbains. A supposer que le parc atteigne deux millions de véhicules électriques, cela représente une consommation équivalant à une tranche nucléaire.

Mme Royal a dit ses inquiétudes quant aux délais qui pèsent sur les programmes d'infrastructures et se donne pour objectif d'améliorer les choses. EDF ne peut qu'y être favorable.

M. Gérard César. – Les collectivités territoriales aussi.

M. Jean-Bernard Levy. – Sur la géothermie, nous essayons d'être actifs. Nous sommes présents outre-mer, mais aussi en Alsace ainsi qu'en région parisienne, à Bagneux, où un projet est en cours.

Pour répondre à la question de Marie-Noëlle Lienemann sur la balance import-export, j'indique que l'application RTE éco2mix permet de voir heure par heure ce que sont les échanges entre la France et les pays voisins. On y constate que la plupart du temps, l'Allemagne nous exporte du courant.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – À très bon prix.

M. Jean-Bernard Levy. – Et que nous exportons vers la plupart de nos voisins. Il est vrai que nous achetons à très bon prix en Allemagne, ce qui signifie que le particulier allemand paie, *via* l'équivalent de notre CSPE, une subvention au consommateur français...

Notre solde annuel est positif. Nous exportons davantage vers nos voisins européens que nous n'importons, à hauteur de 2 milliards d'euros. Cela représente 8 % à 9 % de notre production.

La baisse du cours du pétrole est gérable à court terme mais si les prix devaient rester bas à long terme, la décarbonation en pâtira. Il importe donc de relever le prix des certificats de CO₂. Il est question que Bruxelles en rachète, pour les annuler, et faire ainsi remonter leur cours.

De l'avis même du régulateur, le prix de l'ARENH ne couvre pas nos coûts. De l'avis du marché, l'ARENH n'est pas intéressant, tant certains opérateurs vendent à perte. Nous n'en avons donc vendu qu'une partie – un peu moins de la moitié – lors de la dernière séquence de mise en vente. Nous n'en souhaitons pas moins que l'ARENH reflète nos coûts, car nous n'avons aucune raison d'accepter un système qui reviendrait à subventionner nos concurrents. Le régulateur lui-même estime qu'il faudrait remonter vers 52 euros, par paliers de 2 euros.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie de vos éclairages et rappelle aux membres de la commission que nous entendrons, la semaine prochaine, le président du conseil économique et social européen.

La réunion est levée à 12h40.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 17 décembre 2014****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -****Débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak
– Audition du Général Henri Bentégeat (2S), ancien chef d'état-major des armées***La séance est ouverte à 10 heures.*

La commission auditionne le général Henri Bentégeat (2S), ancien chef d'état-major des armées, en vue du débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, en application de l'article 35 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous préparons aujourd'hui le débat qui aura lieu en séance publique le 13 janvier prochain, conformément à l'article 35 de la Constitution, sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, par laquelle la France, en coordination avec ses alliés, apporte un appui aérien à l'armée irakienne contre le groupe Daech. Nous accueillons d'abord le général Henri Bentégeat, chef d'état-major des armées de 2002 à 2006 et président du Comité militaire de l'Union européenne de 2006 à 2009.

Nos troupes sont présentes sur de plus en plus de théâtres, mais avec de moins en moins de moyens. Les opérations extérieures (OPEX) récentes, dont Chammal, respectent-elles des critères précis tels que ceux du Livre blanc de 2008 ? La grille d'évaluation de l'engagement des forces armées à l'étranger de 2008 est-elle encore pertinente et, dans le cas contraire, quelles améliorations souhaiteriez-vous y apporter ? Compte tenu du poids budgétaire des Opex, pensez-vous comme certains que « nous n'avons plus les moyens de nos émotions » ?

Général Henri Bentégeat, ancien chef d'état-major des armées. – Les opérations Serval au Mali, devenue Barkhane, et Sangaris en République centrafricaine (RCA), répondent aux critères du Livre blanc de 2008 : la gravité de la menace ne faisait aucun doute au Mali comme en RCA, l'urgence ne permettait pas d'envisager une autre solution que des interventions militaires, leur légalité était certaine, elles sont menées en toute souveraineté et leurs objectifs sont clairs et transparents. Il est difficile de répondre sur le sixième critère, celui de l'adéquation des moyens : d'abord parce qu'un chef militaire demande toujours plus de moyens, c'est bien connu ; ensuite parce que tout dépend de la stratégie retenue. Les effectifs sont suffisants dans les deux cas car il est prévu de transférer plus tard les responsabilités à l'ONU, mais ils ne l'auraient pas été pour appliquer une autre stratégie.

La définition dans l'espace ne pose pas de problème : RCA, d'une part, et les cinq pays du Sahel avec lesquels nous avons des accords, d'autre part ; la définition dans le temps est moins précise : nos espoirs de solution politique ayant été déçus, il est légitime de ne pas quitter trop tôt les théâtres d'opérations. Les coûts ont été sous-évalués ; mais il était impossible de le prévoir concernant Barkhane, qui fut un sursaut, un « *surge* », comme disent les Américains. D'un point de vue militaire, ces opérations ont donné des résultats

satisfaisants ; il aurait fallu plus d'effectifs à Sangaris, mais le pays est suffisamment stable pour programmer un transfert aux Nations unies.

L'opération Chammal répond à la menace certaine que constitue le califat, que ce soit pour protéger notre approvisionnement en énergie, à cause du développement des « combattants étrangers », comme les appelle Daech, parmi lesquels figurent de nombreux Français, pour la protection des minorités, notamment des chrétiens d'Orient, ou généralement pour lutter contre la barbarie, comme c'était le cas au Kosovo.

L'urgence était évidente : sans intervention, Bagdad tombait. L'alternative de laisser les pays de la région gérer la situation était irréaliste, compte tenu de leurs divisions, entre sunnites et chiïtes et même entre sunnites ; nous aurions pu laisser seuls les Américains et les Britanniques, au motif qu'ils sont en partie responsables de la situation...

Mme Nathalie Goulet. – En partie ?

Général Henri Bentégeat. – Au moins en partie. Mais nous agissons en réciprocité de l'aide américaine pour l'opération Barkhane et pour défendre les intérêts français, très importants dans la région.

La légalité internationale ? La résolution 2170 d'août dernier ne donne pas mandat d'intervenir, mais incite à agir ; et il y a surtout l'appel du gouvernement irakien.

La souveraineté nationale ? La France garde sa liberté d'action : elle ne frappe pas en Syrie et ses capacités de satellitaires et électroniques lui permettent d'avoir ses propres renseignements.

Quant à la légitimité démocratique, c'est à vous d'en juger !

Les objectifs sont transparents : rétablir un environnement de sécurité au Levant et enrayer le développement des « combattants étrangers ». Pour cela, nous devons réduire la capacité militaire de Daech pour permettre à l'armée irakienne de reprendre le contrôle de son territoire.

Le sixième critère est un fourre-tout ; le niveau des moyens est-il suffisant ? Le gouvernement a voulu que la France soit le premier contributeur après les États-Unis : si les Américains fournissent quatre fois plus que les quinze avions de combat français, ces derniers restent deux fois plus nombreux que les Britanniques. Ce choix a été fait pour peser sur les décisions de la coalition et renvoyer l'ascenseur aux Américains.

L'emploi de nos forces est maîtrisé : toutes les cibles de nos avions sont approuvées par le chef d'état-major. Juger la stratégie politique est au-delà de mes compétences, même si je connais la complexité de la situation.

La définition de l'opération est claire dans l'espace – l'Irak – mais plus difficile dans le temps. Les surcoûts sont limités grâce à l'emploi de forces pré-positionnées aux Emirats arabes unis et pour partie à Djibouti : d'après l'état-major des armées, ils ne seraient que de 20 millions d'euros en 2014 et 130 millions d'euros en 2015, ce qui est peu pour une intervention aérienne.

Les critères complémentaires du Livre blanc correspondent plutôt à des caractéristiques permanentes de nos troupes, non liées à une opération, et qui se vérifient :

interopérabilité avec les alliés, sécurisation des flux logistiques, frappes non pas à distance de sécurité – cette notion liée à l’objectif du « zéro mort » est un peu dépassée – mais dans la profondeur, avec les missiles Scalp-EG. La protection de nos forces est assurée, puisqu’elles sont à l’extérieur de l’Irak. La maîtrise de l’informatique est difficile : internet permet à Daech de diffuser des consignes et de recruter et nul ne peut se prévaloir de le maîtriser. Mais nous pouvons constater beaucoup de progrès dans la coopération entre armée et services. Disposons-nous des moyens nécessaires ? Nos avions interviennent ; mais nos ravitailleurs en vol sont à bout de souffle, et nous dépendons des ravitailleurs américains. Chammal remplit donc les critères du Livre blanc.

La grille actuelle est exhaustive, et ses critères sont pertinents, à l’exception du sixième, ce fourre-tout, où, au milieu de facteurs techniques, figure la stratégie de règlement durable d’une crise... La grille complémentaire offre un inventaire trop général, mais pas pour autant complet : il y manque l’adéquation des moyens engagés au regard du terrain et des modes d’actions de l’adversaire ; la composante civile est traitée très elliptiquement. Je suis sans doute marqué par l’Union européenne, de ce point de vue ; car c’est par l’action civile que nous commençons notre réflexion : sanctions, moyens financiers notamment pour le développement, police, justice ou douanes...

Du strict point de vue militaire, les deux questions les plus importantes sont les suivantes. D’une part, l’autorité politique a-t-elle défini l’« *end state* », soit l’état final dans lequel il veut trouver la zone à la fin de l’opération ? C’est rare à l’Otan ou à l’Union européenne... D’autre part, y a-t-il une « *exit strategy* » : savons-nous comment nous sortirons de cette affaire ? Pour Sangaris et Barkhane, il est clair que c’est en passant la main à l’ONU ; pour Chammal, c’est plus compliqué.

Enfin, le Livre blanc ne prend qu’imparfaitement en compte les attentes de nos concitoyens : la guerre est-elle juste, au regard des critères présentés par le président Obama lors de la remise de son prix Nobel ; la cause est-elle juste ? Est-ce l’ultime recours ? Est-elle légitime et légale ? Est-elle proportionnelle ? A-t-elle des chances raisonnables de succès ?

Avons-nous « les moyens de nos émotions » ? La formule est jolie, à défaut d’être juste : car nous n’avons pas seulement des émotions, mais des intérêts à défendre et des responsabilités en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Le représentant permanent français me l’a toujours dit : la présence au Conseil de sécurité est un défi pour deux pays, la France et le Royaume-Uni, qui doivent démontrer tous les jours qu’ils y ont leur place.

Nous avons réduit nos capacités extérieures à travers les deux paliers de 2008 et 2013. Selon le dernier Livre blanc, nous ne pourrions aligner que 6 à 7 000 hommes, 12 avions de combat, une frégate, un bâtiment de projection et de commandement (BPC) et un sous-marin d’attaque, soit la moitié de nos capacités avant 2008. Le nombre de militaires en opérations n’a jamais été inférieur à 12 000 entre 2002 et 2006 ; aujourd’hui, nous sommes au-delà de ce qui est prévu dans le Livre blanc, avec 8 500 hommes, et 15 avions uniquement pour l’opération Chammal. Sommes-nous en surchauffe ? Seul le général de Villiers peut répondre. Le suremploi des forces – nous l’avons vu au Royaume-Uni – a deux conséquences : une faible disponibilité des équipements et une baisse du moral et du recrutement des forces ; au-delà d’un certain taux de temps en opération, la charge devient trop lourde et les rengagements diminuent. Je me suis rendu dans mon ancien régiment : les escadrons passent entre six et huit mois à l’extérieur ; aucune famille ne peut y résister. Avec Louvois en plus de tout, et malgré la baisse des effectifs, nous avons du mal à recruter.

Si les ressources militaires ne sont pas maintenues, un risque de trou capacitaire apparaîtra, en particulier concernant les hélicoptères et les ravitailleurs, mais aussi la protection des forces : les véhicules avant blindés, en service depuis plus de quarante ans, sont à bout de souffle. Le trou capacitaire concernera aussi l'entraînement.

Les armées vivent sous la pression de la hausse du coût des équipements et la pression idéologique du « zéro mort », qui nous ont amenés à une baisse des effectifs qui a été plutôt une gêne en RCA ; passer comme en Côte-d'Ivoire de 1 500 à 5 600 hommes en trois semaines serait impossible aujourd'hui. Nous ne pourrions plus faire aujourd'hui ce que nous avons fait dans les Balkans.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci de votre clarté et de votre précision.

M. Christian Cambon. – Chacun adhère à votre analyse, notamment au lendemain du refus symbolique par le Sénat des crédits de la défense en signe de protestation contre la faiblesse de ce budget. Une mission auprès de Sangaris nous a montré que l'état des troupes pose problème, que ce soit du point de vue sanitaire, avec le décès d'un militaire du neuropaludisme – information qui a été peu ébruitée –, ou de la sécurité, avec des gardes statiques dans un quartier bouillonnant, où un coup de fusil pourrait partir à tout instant. La France peut-elle continuer ainsi ? Les 31,4 milliards d'euros officiellement sanctuarisés risquent de ne pas l'être, puisqu'ils sont gâchés sur des recettes plus qu'incertaines.

Les pays de l'Union européenne ont une appréciation manifestement divergente. Le Premier ministre britannique a déclaré que les frappes aériennes ayant modifié la stratégie de Daech, qui a abandonné les attaques massives à découvert, il faudrait le déloger par des actions au sol qui devraient être menées par une armée locale. L'Allemagne s'est finalement résolue à envoyer une centaine d'instructeurs au Kurdistan irakien, l'Italie a envoyé quelques mitrailleuses... La France ne porte-t-elle pas plus que son dû ?

M. Gaëtan Gorce. – Je ne partage pas l'enthousiasme de M. Cambon sur le vote du Sénat, qui apporte plutôt de la confusion. Je suis reconnaissant à l'antépénultième président de la République de nous avoir préservé d'une intervention en Irak. Aussi, l'argument de la réciprocité ne tient pas. J'ai un doute sur notre capacité à influencer le gouvernement des Etats-Unis, si nous nous souvenons de son retrait d'Afghanistan, où il nous avait mis devant le fait accompli.

M. Jacques Gautier. – Nous avons fait de même !

M. Gaëtan Gorce. – Mais c'était après. Les options politiques de cette opération ne sont pas claires, de votre propre aveu. Reste l'intérêt militaire : la France devait aller combattre sinon les forces du mal, du moins des forces. Mais – sauf mon respect pour les militaires engagés – notre participation a-t-elle un impact significatif ? Peut-elle changer la donne, ou a-t-elle seulement un rôle politique ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Il est curieux que l'« *end state* » soit une notion inventée par les Américains, qui ne la mettent guère en application... Pourquoi le Royaume-Uni engage-t-il deux fois moins d'avions que nous ? Comment se fait la coordination sous l'aspect de l'importance des forces engagées dans la coalition ? Comment les cibles sont-elles définies ? Je suis allé dans le Kurdistan irakien ; il ne semble y avoir aucune coordination avec les Peshmergas, qui font pourtant presque tout le travail au sol. Pas

plus qu'avec les Iraniens, qui sont aussi présents, y compris au sol, avec des Pasdarans ; en dehors de l'armée irakienne, n'y a-t-il pas une option iranienne ? Je suis étonné que vous évoquiez la qualité du renseignement : Daech a failli prendre Bagdad, qui n'est pas une petite ville ! Comment, à Mossoul, 1 500 hommes de Daech ont-ils pu mettre en fuite, comme on le dit, 12 000 soldats irakiens ? D'après les Kurdes, un camp d'entraînement de 3 000 hommes de Daech près de Mossoul n'est jamais frappé. Pourquoi ? Quel est le rôle de la Turquie ?

M. Jacques Gautier. – Il est difficile de comparer les opérations Serval et Sangaris d'une part, où les troupes au sol ont été engagées dès le début, et l'opération Chammal d'autre part, qui est constituée d'un tandem frappes aériennes-forces spéciales. Il s'agit d'amener les partenaires régionaux à aller sur le terrain ; les Peshmergas et l'armée irakienne y sont. Des instructeurs les aident ; des instructeurs allemands sont même arrivés à Erbil ; les nôtres font peut-être un peu plus que de l'instruction... Ce modèle risque de se reproduire : dès que la légalité d'une telle intervention sera reconnue, il faudra recommencer dans le sud-ouest libyen.

Général Henri Bentégeat. – Sur bien des points, je ne peux pas répondre à la place du général de Villiers, qui pourra notamment dire à la fin de 2015 si nous pouvons continuer comme cela. Le Premier ministre britannique n'a rien dit d'étonnant ; notre action prend moins la forme de frappes planifiées que de la surveillance d'un secteur, où nos forces interviennent – toujours sous le contrôle du chef d'état-major des armées ou par délégation de l'amiral commandant l'opération – sur des objectifs d'opportunité.

La réciprocité est une bonne raison : entre chefs militaires, nous sommes toujours dans le donnant-donnant. J'ai un souvenir précis de l'embargo sur les pièces détachées décrété par Donald Rumsfeld à cause de notre refus de l'intervention en Irak ; il ne fut levé que par notre engagement en Afghanistan. Il ne faut pas sous-estimer le « *bargaining* ».

M. Gaëtan Gorce. – Nous ne sommes allés là-bas que pour des raisons de pièces détachées ?

Général Henri Bentégeat. – Non, bien sûr ; mais ces pièces détachées commandaient le système de catapultage de notre porte-avions. Dans une coalition, chacun met au pot ce qu'il peut. La Grande-Bretagne a engagé moins de forces que nous, parce que ses armées sont épuisées ; les Britanniques ne peuvent pas faire mieux que les six ou sept Tornado qu'ils ont envoyés. Je ne suis pas compétent sur la coordination avec les Kurdes et les Iraniens. Je n'ai pas parlé des forces spéciales, parce que nous n'en parlons jamais. Aller au sol ? Le général Dempsey a répondu par l'affirmative. Qui ira ? Je ne crois pas que les forces françaises en aient les moyens, si tant est que cela soit souhaitable.

Débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak – Audition du Général de corps d'armée Didier Castres, sous-chef d'état-major Opérations

La commission auditionne le général de corps d'armée Didier Castres, sous-chef d'état-major « opérations », en vue du débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, en application de l'article 35 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous accueillons à présent le général de corps d'armée Didier Castres, sous-chef d'état-major « opérations ». Les OPEX récentes respectent-elles les critères du Livre blanc de 2008 ? La grille d'évaluation de l'engagement des forces armées à l'étranger de 2008 doit-elle être améliorée ? Quelles sont les limites de ces interventions, compte tenu que le plafond d'engagement du Livre blanc s'avère largement dépassé ?

Général de corps d'armée Didier Castres, sous-chef d'état-major « opérations ». – Il faut regarder le monde avec une focale plus grande, « *a bigger map* ». Sans parler de révolution copernicienne, nous sommes entrés dans un monde « 3.0 », avec des standards totalement nouveaux.

La globalisation s'est d'abord étendue des champs économiques, sociaux et culturels à celui des crises : ressources, combattants, et technologies sont désormais globaux. C'est vrai de Daech comme cela l'était d'Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), avec des combattants venus d'autres continents. Pour résoudre une crise, il faut agir sur tous les leviers : sources de financement, technologie, et logistique. La notion de théâtres d'opérations avec des limites géographiques strictes perd dès lors de sa pertinence. Le lien est ensuite de plus en plus fort entre la défense de l'avant – les opérations extérieures – et la sécurité de l'arrière – le territoire national. La coordination interministérielle est plus que jamais nécessaire. Elle doit être encore améliorée, sans confusion de ce que font les uns et les autres.

Il faut aussi prendre en compte la compétition entre des organisations criminelles qui parviennent à s'élever au-dessus des États, lèvent l'impôt, l'armée, rendent justice, ont une action sociale, mais sont infréquentables politiquement. Il est légitime de se demander si les opérations militaires, pour ne pas dire la guerre, sont encore la prolongation de la politique par d'autres moyens : est-il possible de discuter avec de telles organisations ? En tout cas, nous ne pouvons pas laisser proliférer de telles cellules cancéreuses.

Enfin, on voit apparaître dans les crises ce que j'appelle des capacités « nivelantes ». La prédominance militaire de l'Occident a toujours été liée à sa supériorité technologique. L'apparition d'*improvised explosive devices*, de cyberattaques, de la *Stratcom*, des tireurs d'élite, nous force à trouver de nouveaux modes d'action : priorité au renseignement, foudroyance des actions, capacités d'ubiquité pour agir. Nous ne sommes plus dans la logique de l'opposition entre l'OTAN et le pacte de Varsovie, avec deux armées face à face ; nous devons identifier et neutraliser les centres de gravité de ces organisations : leadership, centres de commandement, camps d'entraînement, filières logistiques, etc...

D'où la nécessité d'une « *bigger map* ». La Libye, le Levant et Boko Haram sont trois foyers de déstabilisation, trois zones rouges dans lesquelles se structurent des califats. Le chef d'état-major des armées a défini trois lignes majeures d'opérations. D'abord, il s'agit de cloisonner les différents foyers d'incendie : l'opération Barkhane au Sahel, les opérations au Levant et contre Boko Haram sont destinées à court-circuiter les flux logistiques, financiers et humains. Ensuite, il s'agit de renforcer les capacités des pays limitrophes : nous avons fait le choix de concentrer nos efforts de formation, d'équipement, de financement sur la Jordanie, le Liban, la Tunisie et le Cameroun. Enfin, il convient de mener des opérations militaires pour maintenir les capacités de nuisance de ces organisations à un niveau gérable par les pays concernés. Nos efforts portent prioritairement sur le Sahel, où notre leadership est incontesté. Les Alliés, les Américains en particulier, nous y apportent leur appui. Au Levant, c'est l'inverse : nous apportons notre appui aux Américains, qui y ont un leadership incontesté.

L'opération américaine *Inherent resolve* est une réponse de long terme. La guerre de 2003 a causé la mort de 4 500 Américains et coûté 4 000 milliards de dollars. Le traumatisme est encore vif, ce qui explique les difficultés à remettre la machine en marche. Le plan consiste d'abord à briser l'expansion de Daech, puis à accélérer la remontée en puissance des forces irakiennes et syriennes modérées, et enfin à conduire des actions décisives pour leur redonner la maîtrise du territoire. Le premier point est acquis : Daech a perdu plus de 2 000 combattants depuis l'été et près de 1 300 cibles ont été traitées par la coalition. Le deuxième volet est plus délicat, et prendra du temps. De toute façon, on ne reconstruit rien en moins de dix ans : voyez le Kosovo, l'Afghanistan ou la première guerre d'Irak.

Nous avons devant nous quatre priorités :

- la première : faire converger les objectifs et les ambitions des 60 pays membres de la coalition. L'Arabie saoudite, la Turquie, les Émirats arabes unis, les États-Unis n'ont pas les mêmes attentes ;

- la seconde : faire basculer les tribus sunnites irakiennes du bon côté. C'est l'enjeu principal ;

- la troisième : trouver une opposition syrienne modérée ;

- enfin, mieux coordonner nos actions pour geler les sources de financement de Daech. Tout ce qui provient du territoire qu'ils contrôlent, comme les raffineries, a été bloqué. Reste à mener une action plus forte contre leur propagande.

Nos principes directeurs, en Centrafrique, au Levant ou au Mali, reposent d'abord sur des critères politiques, seuls pertinents pour décider de l'opportunité d'une intervention. D'autres critères ont été rendus obsolètes par le développement de l'interopérabilité et de nos capacités d'adaptation. Nous pourrions réfléchir à un nouveau critère : le niveau de notre contribution à une coalition nous permet-il ou pas de peser sur son pilotage stratégique ? Contre Daech, c'est le cas : nous sommes le deuxième contributeur derrière les Américains. En Afghanistan, le volume de notre contribution ne nous a jamais permis de peser stratégiquement.

Mme Nathalie Goulet. – Le problème d'un État failli ou sans gouvernance ne se résout pas par l'application d'une solution unique. À cet égard, la situation est moins sûre qu'après le 11 septembre 2001. Ne pensez-vous pas que toutes les interventions politiques et militaires seront impuissantes à reconstruire ces États ? Y a-t-il des livraisons d'armes dans cette zone ? Si oui, est-ce bien raisonnable ?

Le Sénat a rejeté le budget de la mission « Défense ». Comment pourrions-nous maintenir nos opérations en l'absence d'un vote positif au Parlement ?

M. Jeanny Lorgeoux. – C'est une question posée à la majorité sénatoriale !

Mme Michelle Demessine. – L'argent est le nerf de la guerre : nous sommes bien placés pour le savoir ! Comment expliquer que Daech ait les moyens de construire un État, ce qui semble être le cas puisqu'il fait fonctionner un territoire et mène une guerre ? L'économie souterraine n'explique pas tout. Comment ne parvient-on pas à tarir ses sources de financement ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Hier, au forum international pour la paix et la sécurité en Afrique, le président Idriss Déby a exhorté les pays occidentaux à assurer le « service après-vente » de leurs interventions, notamment de celle menée en Libye, qui n'est pas sans conséquences sur le Sahel. Cela n'implique-t-il pas d'accroître substantiellement nos forces spéciales ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Daech ne sort pas du néant. L'Arabie saoudite, le Qatar, ont financé cette organisation. Continuent-ils à le faire, alors qu'ils participent à la coalition ?

Nos services de renseignement n'ont pas vu la menace venir. Sont-ils désormais mieux coordonnés ?

« Nul ne saurait gouverner sans laconisme », disait Saint-Just. Bachar el-Assad n'était-il pas préférable à Daech ?

Général Didier Castres. – Je rendrai compte à ma hiérarchie des questions auxquelles je ne suis pas habilité à répondre.

A ma connaissance, il n'y a pas de livraison d'armes, par la France, à l'opposition syrienne. Certains de nos alliés l'ont fait et l'ont regretté, car les armes ont été revendues par nécessité ou interceptées par Daech ou Jabhat al-Nosra. Quoi qu'il en soit, la quantité livrée est faible. La montée en puissance de l'armée syrienne libre achoppe sur un problème de « *vetting* », ou de vérification : comment s'assurer que les personnes que nous formons n'iront pas se battre pour Daech ou pour le régime ? Nous avons conçu une sélection à trois étages : un « *vetting* » par les pays accueillant nos modules de formation – Turquie, Jordanie, Arabie saoudite ; un « *vetting* » par les services secrets américains, puis par l'ensemble des membres de la coalition. Voilà pour le cadre théorique. Reste à trouver les candidats...

La crise qui secoue l'Irak est également liée au conflit entre les deux obédiences majoritaires du pays, chiites et sunnites. Le premier ministre irakien Maliki a écarté à tort tous les sunnites des rouages de l'Etat.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Bref, il est difficile de se retirer complètement de la région, alors que nous n'avons guère les moyens de nous y maintenir.

Général Didier Castres. – Nous avons deux objectifs stratégiques : rétablir la sécurité internationale, et dissuader les combattants étrangers de se rendre en Syrie ou en Irak et d'en revenir pour commettre des attentats. Ce deuxième objectif ne dépend pas uniquement des moyens déployés. Nous appuyons la coalition internationale dans le but d'obtenir des renseignements sur les filières de recrutement djihadistes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Peut-on mener trois opérations simultanées dix ans durant ? Et que se passera-t-il si le Parlement n'autorise pas leur prolongation ?

Général Didier Castres. – J'ignore combien de temps dureront les interventions actuelles. Je sais en revanche que contre Al-Qaïda au Maghreb islamique, nous ne ferons rien sans l'Algérie, sans résoudre le problème libyen, sans coalition internationale. Ces conditions réunies, notre intervention peut durer moins de dix ans. L'implication internationale, surtout, doit être renforcée. Que fait l'Union européenne au Sahel ou en Irak, alors que sa sécurité est directement menacée ?

La vraie question est de savoir si les opérations sont tenables dans la durée. Nous réduisons la voilure en Centrafrique, pour passer à 800 hommes sur place à l'été. J'ai le sentiment que nous pouvons maintenir entre 7 500 et 9 000 hommes en opération, conformément au Livre blanc. Nous sommes pour l'heure dans la fourchette haute. La capacité du pays à supporter les surcoûts associés est une autre question.

L'hypothèse d'un vote négatif du Parlement est simple sur le plan militaire : nos 300 formateurs et nos avions rentreraient à leur base... Le désengagement d'Irak peut être très rapide, contrairement à l'Afghanistan, où notre retrait a pris deux ans.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous vous remercions pour ces propos denses et directs.

Forum de Dakar

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous auditionnons de nombreuses personnalités extérieures, et bénéficions trop peu souvent du retour d'expérience de nos collègues en déplacement à l'étranger. MM. Lorgeoux et Gautier reviennent précisément de Dakar, où la sécurité au Sahel faisait l'objet d'une rencontre internationale.

M. Jeanny Lorgeoux. – Jacques Gautier et moi-même revenons en effet du forum international sur la paix et la sécurité en Afrique. Deux questions majeures y ont été posées : d'abord, faut-il renforcer les États existants, ou favoriser leur élargissement au territoire africain sous l'égide de l'unité africaine, conformément au rêve de Kwame Nkrumah ? Cette question divise les chefs d'État africains. Étaient présents le président sénégalais Macky Sall, le président malien Ibrahim Boubacar Keïta, le président mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz, et le président tchadien Idriss Déby. Le rêve de Nkrumah est beau, mais il faut prioritairement cimenter le cadre étatique où, comme disait de Gaulle, « s'é gare la Nation ». L'« essentiel national », comme disait Michel Debré, est écorné de toutes parts, et les crédits de l'aide internationale financent surtout les présidences...

Tout le monde aspire néanmoins à ce que l'unité africaine joue un véritable rôle. Mais, comme le dit clairement Hatem Ben Salem, ancien ministre tunisien : qu'est-ce qui fait l'unité africaine ? Rien. Qui porte sa voix ? Personne, sauf ses salariés.

M. Jacques Gautier. – Nous étions invités au forum à titre individuel, à l'invitation du ministère de la défense, et non en tant que représentants de notre commission. Près de 400 participants étaient présents, en provenance de 40 pays, ainsi que douze organisations internationales et la plupart des partenaires financeurs de la région : le Japon, la Chine, l'Australie, les Pays-Bas. Les séances plénières et les dix ateliers de travail ont en effet insisté sur la nécessité de cimenter les États. Ces derniers se sont rendu compte que l'intervention militaire ne pouvait être qu'une réponse ponctuelle ; ils doivent revoir leur gouvernance et leur système économique et social. Nous n'avons pas participé aux réunions bilatérales entre chefs d'États et ministres de la défense.

La France est engagée dans deux dossiers importants : celui des trois frontières d'une part, qui accompagne l'opération militaire Barkhane en matière d'administration, de création d'écoles, d'aide sanitaire. D'autre part la lutte contre Boko Haram. La France est sollicitée par le Cameroun, le Niger et le Tchad, voisins du Nigéria mais ne souhaitant pas travailler avec lui. Les prochaines élections nigérianes risquent d'ailleurs de connaître une

issue dramatique, si l'alternance entre chrétiens et musulmans n'est pas respectée. Tous les acteurs ont salué l'intervention de la France au Mali et en Centrafrique. Le président Déby a souhaité que nous poursuivions l'opération dans le sud-ouest libyen – nous soutenons Tobrouk mais non Tripoli. Nous n'interviendrons cependant pas hors de tout cadre légal dans ce foyer du terrorisme régional.

Débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak – Audition de M. Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères

La commission auditionne M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, en vue du débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, en application de la l'article 35 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je souhaite à présent en notre nom à tous la bienvenue à M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères. Monsieur le ministre, nous préparons la décision que nous prendrons le 13 janvier prochain sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak. Votre expérience et votre analyse peuvent éclairer notre choix. Vous avez récemment déclaré que les pays occidentaux étaient incapables de changer le cours des choses, qu'ils n'avaient plus « les moyens de leurs émotions ». Nous menons en effet des opérations lourdes et complexes, qui ont de forts impacts sur la société et la mondialisation. Quel est votre sentiment sur ces questions ?

M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères. – Je vous remercie de m'avoir invité. Je suis en ce moment dépourvu de toute responsabilité politique ; j'essaie de raisonner dans la durée, pour comprendre le décalage entre les politiques étrangères menées et les réactions des opinions publiques, surtout dans les pays qui estiment avoir un rôle spécial à jouer – les Etats-Unis, la France, la Grande Bretagne – et qui réagissent souvent à chaud ; sans doute seraient-elles favorables, après le carnage au Pakistan, à une intervention destinée à écraser les talibans... Mais raisonnons depuis la chute de l'Union soviétique – et non depuis la chute du mur de Berlin – : depuis la fin 1991, l'Occident est intervenu plusieurs fois. Les résultats de ces opérations sont mitigés, parfois contre-productifs, comme en Irak en 2003 ou dans le cas libyen, où l'intervention, faite pourtant à la demande du secrétaire général de la Ligue arabe, a abouti au chaos actuel. Cela étant, nous ne nous serions jamais pardonné d'avoir laissé commettre le massacre annoncé de Benghazi...

Récemment la France a eu raison d'accepter d'intervenir en Afrique. Elle a gardé une capacité militaire remarquable, et dispose d'un système décisionnel efficace ; peu de pays sont dans ce cas. Beaucoup d'Etats se désengagent progressivement, comme le Royaume-Uni, même si le vote négatif de la Chambre des communes sur la Syrie était d'abord un moyen de faire payer les mensonges de Tony Blair sur l'Irak. L'idée selon laquelle l'Occident a une responsabilité spéciale dans le monde demeure mais s'effrite. C'est une très longue tradition d'ingérence et d'intervention que l'on peut faire remonter jusqu'à Jules Ferry et qui est en train de l'affaiblir. Elle est fortement présente aux Etats-Unis, chez les *liberal hawks* démocrates comme chez les néoconservateurs. Mais les opinions publiques se demandent de plus en plus souvent « et après ? » ou « en avons-nous les moyens ? » D'où ma déclaration, que vous avez citée.

Je n'en tire cependant pas la conclusion que nous ne pouvons rien faire. Déjà il existe une ingérence légale, un emploi légitime de la force, prévu à l'article VII de la charte

des Nations unies si tous les membres permanents du Conseil de sécurité en sont d'accord, qui a servi pour justifier la libération du Koweït de l'invasion irakienne – intervention réussie et très peu contestée. Pour stopper le conflit au Kosovo, après dix-huit mois de négociations infructueuses, la tentative de Rambouillet, deux textes du Conseil de sécurité condamnant Milosevic, au titre du chapitre VII (mais qui ne comprenaient pas la formule : « emploi de tous les moyens »), il a bien fallu se résoudre à recourir à la force. J'y étais défavorable en premier lieu ; j'ai dû m'y résigner. Tous les pays voisins étaient d'accord, et les dirigeants serbes eux-mêmes se désolaient de l'obstination de Milosevic. L'OTAN en tant que telle n'a rien décidé : elle n'a fait que fournir les prestations militaires. Les Russes, trop faibles, ne pouvaient rien empêcher, mais ont pris ultérieurement cet épisode pour une marque de mépris. Nous avons finalement trouvé une cote mal taillée : s'abstenir de détruire les ponts – à la demande en particulier du président Chirac –, et soutenir une « autonomie substantielle » du Kosovo plutôt que l'accession à l'indépendance, qui n'a été acceptée qu'après, vers 2008. Bref, on a pu agir selon le cas avec ou sans le Conseil de sécurité des Nations unies.

En l'absence d'accord au Conseil de sécurité, intervenir est politiquement plus périlleux. En Syrie par exemple, l'intervention aurait été unilatérale. Aurait-on été capables ensuite d'affaiblir l'armée d'Assad pour obliger celui-ci à négocier, ou aurait-on été pris, au-delà, dans l'engrenage de l'engagement ? En Libye, l'idéal aurait été d'empêcher le massacre de Benghazi et d'obliger ensuite les parties à négocier, mais on ne peut pas refaire l'histoire.

Je suis plus réservé à propos de notre engagement en Irak. L'intervention américaine de 2003 était une erreur, d'autant plus que les arguments utilisés pour la justifier étaient mensongers. Mais, surtout, la politique qui a été mise en place après le renversement du régime a été une erreur plus grande encore. Elle a consisté à appliquer les mêmes méthodes qu'en Allemagne ou au Japon en 1945, en partant du principe qu'une fois la dictature renversée, on retrouvait la démocratie de façon automatique ! Or il faut du temps pour construire la démocratie. Si les États-Unis avaient été capables d'élaborer un plan constructif, évitant de renvoyer les membres du Baas dans l'extrémisme, nous aurions été obligés de reconnaître après coup le bien-fondé de leur intervention. Une troisième erreur a été commise, quand les troupes américaines sont parties. Certes, le président Obama avait été élu avec pour mission de désengager les forces américaines. Néanmoins, abandonner le gouvernement de l'Irak aux mains de M. Maliki, partisan d'une politique chiite sectaire, était une faute. Cet enchaînement de mauvaises décisions a conduit à la dégénérescence actuelle. Quel enseignement en tirer, sinon que toute intervention nécessite qu'on réfléchisse soigneusement à ses objectifs, aux conditions dans lesquelles elle se fera, sans parler des moyens ?

Quant à Daech, il était compréhensible que le président Obama décide d'intervenir après les décapitations spectaculaires et de mettre sur pied une coalition. Grâce aux drones, aux forces spéciales et au renforcement des troupes kurdes, le mouvement a pu être à peu près endigué. Il n'y a pas eu de bataille de Bagdad. Il était rationnel que nous apportions notre aide, en engageant des moyens. Cependant, pour éradiquer le mouvement, il faudrait une action militaire au sol et une solution politique en Irak et en Syrie. Or aucun pays occidental ne souhaite envoyer des troupes au sol : le Congrès américain voterait contre, la Grande-Bretagne s'y refuse, tout comme la France. Créer une force à partir des contingents irakiens chiites, kurdes et saoudiens reste difficile. Quant aux solutions politiques, elles supposent la création d'un Irak fort où le gouvernement chiite respecterait les sunnites – or rien de tel ne se fera sans l'Iran – mais également en Syrie. La tête du système Daech est en Syrie. Mais si on casse Daech en Syrie, on consolide de facto le régime Assad, car il n'y a pas de force démocratique assez forte sur le terrain syrien. Nous sommes placés dans une

contradiction insurmontable. Sur le plan réaliste, il faudrait pouvoir accepter de coopérer davantage avec l'Iran et nous résigner à ce que Bachar el-Assad ne tombe pas. Bien sûr, des alliances difficiles se sont nouées pendant la Seconde guerre mondiale : face à Hitler les Etats-Unis se sont alliés à Staline. Mais certains choix dramatiques sont difficiles à assumer par les diplomates d'opinion. L'affaire syrienne nous place devant une contradiction que nous ne savons pas gérer. Comme s'en inquiétait déjà Tocqueville, dans les démocraties, « les politiques étrangères sont souvent menées à partir de la politique intérieure ».

La Russie pourrait retrouver un rôle utile à jouer en Syrie, si elle dissociait ses intérêts de ceux du clan Assad. Encore faudrait-il avoir trouvé auparavant un compromis sur l'Ukraine, et avoir repensé les relations Russie/OTAN, UE, etc. Pour l'instant, aucun dirigeant occidental ne souhaite s'engager dans cette voie, sauf peut-être François Hollande.

M. Gaëtan Gorce. – Les démocraties occidentales sont confrontées à un certain nombre de contradictions. La France a-t-elle intérêt à poursuivre son intervention en Irak ? Certes, nous avons commencé, mais faut-il aller au-delà ? Les militaires avancent également l'argument d'un devoir de réciprocité vis-à-vis des États-Unis qui nous ont soutenus en Afrique. Enfin, nous participerions à la lutte contre le terrorisme. Ce dernier argument reste contestable car, par manque de définition politique, la lutte contre le terrorisme nous entraînerait dans une intervention dont nous ne pouvons pas mesurer les conséquences. La priorité est sans doute de réfléchir avec un temps d'avance. En maintenant nos forces en Irak, nous contribuons à renforcer le pouvoir de l'Iran dans la région, ce qui aura des conséquences, notamment, sur la question du nucléaire. Il faut également prévoir un affaiblissement de la Turquie et l'émergence d'une puissance kurde. Quant à la France, elle se retrouverait en position subalterne par rapport aux États-Unis, tant sur le plan militaire que diplomatique. Sommes-nous prêts à cela ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Une zone d'ombre entoure l'engagement des 170 sociétés de sécurité américaines, qui ont presque toutes disparu, au moment où le gouvernement irakien s'est constitué. Quelle est votre opinion sur la face cachée de l'intervention américaine en Irak ?

L'opinion publique est volatile. Comment expliquez-vous que les dirigeants lui accordent autant d'attention, alors qu'il n'y a eu aucun mouvement de foule comparable aux manifestations contre la guerre du Viêtnam, par exemple ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Monsieur le ministre, vous cultivez le paradoxe : vous nous dites que nous avons besoin de l'Iran et qu'Assad vaut mieux que Daech, mais qu'il est préférable de ne pas choisir... Je partage un certain nombre de vos interrogations. Néanmoins, ne vaudrait-il pas mieux défendre devant l'opinion publique l'idée qu'un non-choix serait la pire des solutions ? L'Iran, ce n'est pas l'idéal, Assad non plus, mais l'ennemi principal, c'est Daech. Et la toile de fond, n'est-ce pas le conflit entre Téhéran et Ryad ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous proposez de faire d'Assad un objectif de conclusion et pas de départ, suivant là la ligne du maréchal Sissi.

M. Hubert Védrine. – Le système militaire américain, qui dispose pourtant d'un budget considérable, trouve parfois moins coûteux et moins contraignant de faire appel à des sociétés privées de sécurité. Cela les regarde.

Sur le poids de l'opinion publique, j'ai cité Tocqueville. La question demanderait plus de temps. À l'heure de la démocratie instantanée, de l'internet et des blogs, les pouvoirs publics sont menacés de perdre leur capacité d'action dans la durée, ce qui est pourtant stratégique. Ce processus pernicieux et handicapant touche maintenant aussi la politique étrangère en Occident. Pour l'opinion, le scénario à long terme ne compte pas ; elle réagit sur le moment. Donc la France ne devrait rester engagée en Irak que dans le cadre d'un projet politique clair et constructif.

Je trouve un peu dangereux l'argument de la réciprocité Etats-Unis/France, Mali/Irak ; nous ne sommes pas intervenus en Afrique pour défendre nos intérêts, mais pour lutter contre la menace pour tous que représentait une base arrière terroriste. La lutte contre le terrorisme n'est pas non plus un argument suffisant. Pour l'emporter, il faudrait qu'au sein de l'Islam les modernistes s'imposent face aux extrémistes. Cela arrivera, un jour, mais quand ? Il faudrait aussi régler le problème israélo-palestinien. En revanche, le maintien de notre engagement se justifie dans la perspective d'une pacification générale à long terme du Moyen-Orient et en tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies.

Notre marge de manœuvre devrait nous permettre de rester engagés tout en précisant notre vision sur l'avenir de l'Irak, incluant un scénario où l'Iran serait réintégré dans le jeu international, un pays dont le potentiel est immense. Mais nous devons être vigilants pour obtenir un bon accord sur le nucléaire. La Turquie devra conserver un rôle. Quant aux Kurdes d'Irak, avec qui nous entretenons de bonnes relations, nous devrions les encourager à ne pas se montrer trop provocants ou impatientes dans leurs exigences, pour ne pas provoquer la reconstitution d'une coalition des voisins contre un État kurde. L'existence du Kurdistan irakien autonome est déjà une belle victoire ! En Syrie, l'élimination complète de Daech est une priorité qui devrait passer avant une éventuelle élimination du régime.

Sur toutes ces questions, je plaide pour une approche plus réaliste.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous plaidez en somme pour la mise en place d'une politique étrangère ! C'est un jugement sévère. Une mission d'information sur l'Iran doit bientôt commencer ses travaux au sein de notre commission. Nous vous recevions pour parler de notre politique de défense ; vous nous avez répondu en parlant de politique étrangère. Merci, en tout cas, pour vos analyses !

Débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak – Audition du Général de division (r) Vincent Desportes, professeur associé à Sciences Po Paris

La séance est ouverte à 15 h 45.

La commission auditionne le général de division (r) Vincent Desportes, professeur associé à Sciences Po Paris, en vue du débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, en application de l'article 35 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous poursuivons nos travaux relatifs au débat, qui se tiendra en séance publique le 13 janvier prochain, sur la prolongation de l'opération Chammal.

Mon général, je suis très heureux de vous accueillir. Vous êtes à la fois général et professeur, votre parole nous intéresse donc particulièrement. Nous sommes préoccupés par la situation. Nous aurions du mal à refuser d'autoriser la poursuite de l'intervention, néanmoins la simple continuité nous pose problème, notamment au regard des critères énoncés par le Livre blanc de 2008. Nous voudrions avoir votre point de vue, juste avant d'entendre le ministre de la défense.

Général Vincent Desportes, professeur associé à Sciences Po Paris. – Avant de revenir vers les critères d'évaluation des opérations extérieures, je crois qu'il faut dire, affirmer et répéter sans faiblesse : « *Daech delenda est* ». Ayons la force de Caton l'Ancien.

Daech est aujourd'hui le danger majeur. Nous n'avons certes pas les moyens de tout, en même temps. Les menaces doivent être priorisées, quitte à consentir quelques compromis avec les moins brûlantes : dans le monde réel, dans un contexte de ressources et de moyens limités, notre politique ne peut être que réaliste.

« *Daech delenda est* » ... mais nous ne pourrions répandre le sel sur le sol de l'Irak et de la Syrie. Il faudra au contraire le rendre fertile pour de nouvelles semences.

« *Daech delenda est* » ... et pourtant votre interrogation demeure fondamentale : personne ne doute ici qu'il faille détruire Daech, mais devons-nous participer nous-mêmes à cette destruction ?

Un mot sur Daech, d'abord.

Ne doutons pas de la réalité de la menace directe pour nos intérêts vitaux, dont notre territoire et notre population. Daech est le premier mouvement terroriste à contrôler un aussi vaste territoire (35% du territoire irakien, 20% du territoire syrien). Ce qui représente 200 000 km² (soit l'équivalent de l'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes réunis) et une population de l'ordre de 10 millions de personnes. Ce territoire est imparfaitement mais réellement « administré » par un « ordre islamique », fait de barbarie et de rackets. Daech dispose d'un véritable « trésor de guerre » (2 milliards de dollars selon la CIA), de revenus massifs et autonomes, sans comparaison avec ceux dont disposait Al-Qaïda. Daech dispose d'équipements militaires nombreux, rustiques mais aussi lourds et sophistiqués. Plus que d'une mouvance terroriste, nous sommes confrontés à une véritable armée encadrée par des militaires professionnels.

Quel est le docteur Frankenstein qui a créé ce monstre ? Affirmons-le clairement, parce que cela a des conséquences : ce sont les Etats-Unis. Par intérêt politique à court terme, d'autres acteurs – dont certains s'affichent en amis de l'Occident – d'autres acteurs donc, par complaisance ou par volonté délibérée, ont contribué à cette construction et à son renforcement. Mais les premiers responsables sont les Etats-Unis. Ce mouvement, à la très forte capacité d'attraction et de diffusion de violence, est en expansion. Il est puissant, même s'il est marqué de profondes vulnérabilités. Il est puissant mais il sera détruit. C'est sûr. Il n'a pas d'autre vocation que de disparaître.

Le point est de le faire disparaître avant que le mal soit irréversible, avant que ses braises dispersées n'aient fait de ce départ de feu un incendie universel. Il faut agir, de manière puissante et déterminée, avec tous les pays de la région.

Il faut agir, mais qui doit agir ?

Avant d'aller plus loin dans mon raisonnement, je voudrais, comme vous l'avez souhaité, étudier quelques-uns des critères retenus comme fil guide de ces auditions. J'aborderai d'abord celui de la capacité « d'analyse exacte du contour spatio-temporel et financier d'un engagement ». Ce critère est en opposition profonde avec la nature même de la guerre.

Car, depuis que le monde est monde, personne n'a jamais pu « commander » à la guerre. Le rêve du politique, c'est l'intervention puissante, rapide, ponctuelle, qui sidère. C'est le mythe cent fois invalidé du « *hit and transfer* », du choc militaire qui conduirait directement au résultat stratégique et, dans un monde parfait, au passage de relais à quelques armées vassales immédiatement aptes et désireuses d'assumer elles-mêmes les responsabilités. Las ! Les calendriers idéaux (du genre « Cette opération va durer six mois ») sont toujours infirmés par ce que Clausewitz appelle la « vie propre » de la guerre. La guerre appartient à l'ordre du vivant, elle n'est pas un objet, elle est un sujet. Dès lors, n'espérons jamais « commander à la guerre » : c'est elle qui imposera son calendrier et ses évolutions. Cela a toujours été vrai : je relie mon propos à trois stratégestes qui inscrivent dans le temps éternel cette caractéristique incontournable de la guerre. 400 av. JC, évoquant la guerre du Péloponnèse, Thucydite indique que « La guerre ne se développe jamais selon un plan arrêté ». Au XV^e siècle, Machiavel considère pour sa part que, si « on rentre dans la guerre quand on veut, on en sort quand on peut ». Il y a quelques années, un officier de cavalerie qui connaît la guerre mieux que personne pour en avoir souffert dans sa chair et l'avoir pratiquée à tous les niveaux, je veux parler de Winston Churchill, affirme dans ses mémoires, « Ne pensez jamais, jamais, jamais qu'une guerre peut être facile et sans surprise ; (...) l'homme d'Etat qui cède au démon de la guerre doit savoir que, dès que le signal est donné, il n'est plus le maître de la politique mais l'esclave d'événements imprévisibles et incontrôlables ».

Il a tellement raison ! Prenons deux exemples récents. Quand les Etats-Unis se lancent dans la deuxième guerre du Golfe en 2003, ils ne savent pas qu'elle va les entraîner, 11 ans plus tard, dans une troisième guerre du Golfe. Quand la France décide de stopper les chars libyens devant Benghazi en 2011, elle ne sait pas que cela va l'entraîner en 2013 au Mali et pour de très longues années dans la bande sahélo-saharienne.

De la première bataille à « la paix meilleure » qu'elle vise, il y a toujours un long chemin chaotique qui ne produit le succès que dans la durée, l'effort et la persévérance. Donc, quand on rentre dans une guerre, il faut avoir de la ressource, ce que j'appelle de la « profondeur stratégique » - notion fondamentale - pour pouvoir « suivre » (dans le sens du jeu de poker) et pouvoir s'adapter... ce que nous avons été tout à fait incapables de faire en Centrafrique par exemple.

Je veux insister encore un peu sur ce problème du nombre, car il est crucial. Il est directement lié au concept de résilience. Résilience dans chaque crise et résilience globale. Aucune de nos interventions ne peut produire ses effets dans le temps court, mais notre capacité de « résilience ponctuelle » est très faible : à peine arrivés, il faut partir. C'est pire dans le temps long, et pourtant il faut bien intervenir face aux menaces extérieures.

Au bilan, quelle que soit l'armée considérée, nous sommes engagés au-dessus des situations opérationnelles de référence, c'est-à-dire que chaque armée est en train d'user son capital sans avoir le temps de le régénérer. Nous avons des forces insuffisantes en volume. Pour compenser, tant au niveau tactique qu'au niveau stratégique, nous les faisons tourner sur un tempo très élevé qui les use. C'est-à-dire que si ce suremploi continue, l'armée française sera dans la situation de l'armée britannique sur-employée en Irak et en Afghanistan et

obligée pendant quelques années d'arrêter les interventions et de régénérer son capital « *at home* ». L'effort considérable produit aujourd'hui au profit des interventions a des répercussions fortes et mesurables sur les forces en métropole, en termes de préparation opérationnelle en particulier.

Le sens des responsabilités exige de tordre définitivement le cou au mythe de la guerre courte. Ecartons définitivement les faux rêves toujours invalidés du « *first in, first out* » et du « *hit and transfert* ». Cela n'a marché ni pour les Américains en Irak, ni pour nous au Mali. D'ailleurs le « *hit and run* » n'est pas un facteur de stabilité : nous en sommes à la cinquième opération « coup de poing » en Centrafrique, 34 ans après la première, Barracuda en 1979. Une opération qui dure n'est pas forcément une opération qui s'enlise !

D'ailleurs le Livre blanc de 2008 a, au moins de manière théorique, bien pris en compte cette nécessité. Il postule que : « les phases de stabilisation peuvent s'étendre sur des années » ou que « ces opérations s'inscrivent dans le temps long » et avance que « l'aptitude à durer » est un facteur fondamental de l'efficacité des armées.

Dans ces conditions, il est bien évident que la délimitation de l'espace et du temps, l'évaluation et la maîtrise des coûts relèvent de la gageure. Ce rêve peut être utile en termes de communication politique, mais son propre discours ne doit pas leurrer le politique.

Comment compléter utilement la grille d'évaluation 2008 ?

Je voudrais d'abord prendre un instant pour rappeler ce qu'il est convenu d'appeler la doctrine Powell, admirée en son temps puis oubliée avec ce dernier après son mensonge public, à la face du monde, le 5 février 2003.

Cette « doctrine » a été définie à l'aube de la guerre du Golfe en 1990. Elle se résume à une série de questions :

- Des intérêts vitaux sont-ils en jeu ?
- Des objectifs atteignables ont-ils été définis ?
- Les risques et coûts ont-ils été objectivement analysés ?
- Toutes les autres options non-violentes ont-elles été épuisées ?
- Existe-t-il une stratégie de sortie permettant d'éviter un embourbement ?
- Les conséquences de l'intervention ont-elles été évaluées ?
- Le peuple américain soutient-il cette action ?
- Avons-nous un réel soutien de la communauté internationale ?

Cette grille est bien imparfaite, mais elle est claire et pourrait encore utilement servir d'exemple à nos responsables exécutifs.

Pour ma part, je dirais que toute intervention doit respecter les grands principes stratégiques. J'en citerai cinq :

Premier principe : il ne faut s'engager que si l'on peut influencer au niveau stratégique. Sinon, on use ses forces sans capacité d'influence, on est plutôt discrédité et on ne gagne rien en image. C'est le cas de la Grande Bretagne en Irak et en Afghanistan ; elle a fini par y être relevée sans gloire après y avoir littéralement usé ses armées jusqu'à la corde. C'est le cas de la France en Afghanistan : elle y a conduit une « guerre américaine » sans influence stratégique globale, sans influence sur le cours des opérations, sans influence sur la direction de la coalition. A contrario, la Libye et le Mali – et l'opération Barkhane désormais – ont eu un effet profond sur la perception de la France dans le monde et par ses partenaires.

Deuxième principe : il ne faut intervenir que là où cela a du « sens stratégique ». C'est-à-dire quand notre action vise à préserver nos intérêts, à être à la hauteur de nos responsabilités... et c'est aussi notre intérêt car la France est grande dans le monde, en particulier par sa place au Conseil de sécurité des Nations unies. Mais cette place lui est contestée tous les jours, et il faut qu'elle la défende, qu'elle la légitime tous les jours. Et elle ne peut le faire que par sa capacité de gestion utile des troubles du monde. Ce qui, au passage, impose absolument la nécessité de conforter notre capacité à agir comme « nation-cadre » et à « entrer en premier ». N'en doutons pas : notre place parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et notre influence dans les affaires du monde sont d'abord fondées sur notre capacité à agir de manière concrète dans les crises (capacité et crédibilité).

Troisième principe : il faut définir des objectifs atteignables. Serval, au Mali, est un cas d'école : les objectifs fixés par le Président de la République, dont l'état final recherché, ont été clairs et, au moins initialement, compatibles avec les moyens disponibles. En Afghanistan, les objectifs ont très vite dérivé et dépassé les moyens dont la coalition disposait (en termes de temps et de capacité de contrôle de l'espace terrestre en particulier).

Quatrième principe : il ne faut intervenir que quand l'action envisagée est compatible avec les moyens disponibles, immédiatement et à terme. Ici le contraste entre le Mali et l'Afghanistan, mais aussi entre le Mali et la RCA, est frappant. Pourtant le Livre blanc de 2008 était clair sur ce point. Il rappelait que « le critère du nombre – effectifs et équipements – demeure pertinent et ne peut entièrement être compensé par la qualité (...) il reste un facteur déterminant » quel que soit le milieu. Le Livre blanc 2013 parle de « volume de forces suffisants ». Dans les faits, l'opération Serval était un pari extrêmement risqué, chacun le sait, en raison du très faible volume de forces déployées, conjugué à la grande vétusté de la majorité des équipements utilisés. L'opération Sangaris est un pari qui a échoué : le pari fait de la « sidération initiale » a échoué. Ensuite, le déni de réalité conjugué à notre manque de moyens a empêché l'adaptation de la force à la réalité du terrain et au déploiement immédiat des 5 000 hommes qui étaient indispensables.

Cinquième principe : il ne faut « pas faire le premier pas sans envisager le dernier ». La formule est de Clausewitz : deux siècles plus tard, elle est toujours d'actualité. Cela veut dire, avoir une stratégie de sortie : et on opposera facilement ici encore le Mali et RCA. Cela veut dire qu'il faut évaluer sans idéologie, sans aveuglement, les conséquences d'une intervention, surtout si l'on n'a pas l'intention d'aller jusqu'au bout.

Il est bon ici de se rappeler ce que le Ministre Powell nommait le syndrome de « *Pottery Barn* », grande chaîne de magasins de vaisselle aux Etats-Unis. Nous étions en 2002, et Colin Powell voulait dissuader George W. Bush de lancer son agression de l'Irak. Il disait ainsi : « Quand vous entrez chez "Pottery Barn", ce que vous cassez vous appartient ». Il avait raison. L'Irak et le Moyen-Orient « appartiennent » aux Etats-Unis, comme les

conflits régionaux, en cascade, que cette agression a engendrés, tout comme l'Etat Islamique, « appartiennent » aux Etats-Unis. De la même manière, la Libye appartient à la France, tout comme le chaos régional que nous avons provoqué sur toute la bande Sahélo-saharienne. Du moins si l'on considère qu'il y a un lien entre le sens de la civilisation et le sens de la responsabilité ...

Je tiens à évoquer votre quatrième point, celui du poids budgétaire des OPEX. Il ne s'agit pas « d'avoir les moyens de ses émotions ». Il s'agit de « consentir les investissements nécessaires à la sécurité des Français », selon le mot du ministre Le Drian. Cela n'a rien à voir !

Il est d'abord bien évident que s'offrir une Porsche et être ensuite incapable de payer le carburant pour la faire rouler relève du non-sens. Madeleine Albright avait bien raison quand elle posait la question : « A quoi servent nos belles forces armées si nous ne pouvons nous en servir ? ».

Le sous-dimensionnement patent du budget OPEX a des effets pervers considérables dont doivent être conscients ceux qui en décident. D'abord, laisser dire par les media, sans démenti formel, que les armées dépensent indûment le maigre budget français relève de la faute morale, au moment où nos soldats se battent sur tous les fronts, pour la France et à ses ordres, avec des ressources beaucoup trop comptées. Ensuite, parce que nous sommes toujours en dessous de la « taille critique », ce sous-dimensionnement du budget a des conséquences directes tant sur le succès des opérations que sur la sécurité de nos soldats : ils s'en retrouvent mis en danger.

Aujourd'hui dès qu'une opération est décidée, les planificateurs ont pour ordre strict de limiter au maximum les moyens, non en fonction des exigences opérationnelles mais selon une stricte logique budgétaire. Puis, dès que l'opération est lancée, la seule préoccupation des planificateurs est de rapatrier au plus tôt le maximum des moyens déployés. Avec trois conséquences funestes :

Premièrement, nos soldats se retrouvent toujours en sur-danger par rapport à une opération planifiée normalement, c'est-à-dire en fonction de sa finalité et des exigences opérationnelles. Les options tactiques sont rarement des options « opérationnelles » : ce sont des choix tactiques par défaut, sous forte contrainte. L'opération Sangaris est un exemple dramatique de cette dérive : moyens très insuffisants dès le départ et aucune adaptation des volumes, même lorsque le besoin est criant ;

Deuxièmement, nos forces ont le plus grand mal à remplir leurs missions et agissent en opposition flagrante avec un principe premier de la guerre, le principe de masse et de submersion. L'action, exécutée à moyens comptés, tarde à produire ses effets et coûte finalement beaucoup plus cher. Ainsi, nos forces sont conduites à mener des opérations séquentielles et non parallèles. C'est l'exemple type de Sangaris : d'abord la Séléka, puis les anti-Balaka : la force française y perd son efficacité et son caractère d'impartialité ;

Troisièmement, nos armées ont été déjà transformées en « kit expéditionnaire », donc capables de gagner des batailles mais pas de gagner les guerres - c'est-à-dire produire un « état de paix meilleur que le précédent » selon le mot de Liddell Hart. Aujourd'hui, on accélère leur retrait, gâchant leurs succès initiaux qu'elles ne peuvent plus transformer en succès stratégique et politique. Après avoir repoussé, détruit ou conquis, nous n'avons jamais assez de forces pour « mailler » et « tenir ».

Ainsi, de l'Afghanistan à la RCA en passant par le Mali, le problème majeur est celui de la « permanence » et le syndrome qui lui correspond, celui de « Sisyphe guerrier », reconquérant tous les matins ce qu'il a dû abandonner la nuit.

J'en arrive à Chammal. Après quelques détours, j'en conviens, mais l'on ne perd jamais son temps à prendre un temps de recul stratégique, à une époque où, justement, la tendance est de raisonner dans le temps court, en termes de dépenses de comptoir, des problèmes qui relèvent du temps long et d'investissements lourds.

Je ne m'attarde pas sur l'ahurissante contradiction actuelle entre, d'une part, l'embrasement du monde à nos portes, à notre est, à notre sud-est, à notre sud, la multiplication de nos interventions et, d'autre part, la détérioration profonde et rapide de nos capacités budgétaires avec, en aval, celle de nos capacités militaires. Tout le monde le sait, à droite et à gauche. Certains, trop peu nombreux, le disent.

Il y a toujours plus d'opérations et toujours moins de moyens. Et nous courons sans espoir derrière au moins un succès concret. Nous déshabillons Pierre pour habiller Paul, puis Paul pour rhabiller Pierre et habiller Jacques.

Trop tôt, nous réduisons nos forces au Mali parce qu'il faut aller en RCA ; là, notre faible contingent produit des résultats bien imparfaits mais déjà nous le déshabillons parce qu'il faut bien faire Barkhane ... mais qu'il faut aussi aller reconquérir au Mali l'Adrar des Ifoghas que nous avons lâché trop vite. L'adjudant Thomas Dupuy y trouvera la mort ...

Alors ? Tenons-nous au principe bien connu de la guerre : le principe de concentration ... ou à sa version populaire : « qui trop embrasse mal étreint ». Arrêtons de nous éparpiller ! Regardons les choses en face.

Etat islamique. « *Daech delenda est* » : certes ! Nous sommes profondément solidaires, mais nous ne sommes aucunement responsables. Nos intérêts existent, mais ils sont indirects. Nos capacités sont limitées et dérisoires, là-bas, par rapport à celles des Etats-Unis et notre influence stratégique est extrêmement limitée. Bien que nous soyons le 3^e en termes de participation aérienne, nous sommes considérés par les Américains comme le 9^e contributeur, derrière l'Arabie Saoudite. Au sein de l'état-major interalliés et interarmées opératif au Koweït, notre poids et notre accès est très limité, avec seulement une cinquantaine de postes non ABCA sur un millier. Le problème est d'une très grande complexité et ne sera réglé que dans le temps très long, en exigeant toujours plus de moyens.

Barkhane. Nous sommes profondément responsables. A la fois du chaos que nous avons créé et, qu'on le veuille ou non, de la stabilité de la bande sahélo-saharienne et de la frange nord-ouest de l'Afrique noire. De plus, nous y avons des intérêts directs de toute nature. Le problème est militairement beaucoup plus simple, avec des solutions politiques plus claires. La sortie sera plus aisée. Personne ou presque ne viendra nous aider, parce que la solidarité internationale, parce que la solidarité européenne n'existent pas. A défaut d'aide internationale, nous disposons d'une grande autonomie stratégique. Nous, nous y sommes pour longtemps et il faudra bien aller, un jour, en outre, s'occuper du chaos libyen et de la menace Boko Haram qui va continuer à se poser de manière croissante. Nous n'aurons pas le choix.

Alors ? Alors, de grâce, concentrons-nous. Laissons quelques officiers planifier dans les centres d'opérations ; laissons nos trois couleurs flotter sur l'état-major de la

coalition anti-Daech. Il faut continuer à payer le prix minimal pour le ticket d'accès à l'information, mais il fait veiller au contrôle de son inflation, déjà en œuvre. Mais concentrons tous nos efforts et nos maigres moyens sur cette opération Barkhane, gigantesque défi stratégique et logistique, conduit aujourd'hui avec un effectif dérisoire pour une mission de sécurité ultra-complexe couvrant une zone immense de cinq pays aux frontières poreuses, avec un dispositif français déjà au bout de ses capacités.

Et nous n'avons pas le choix : nous devons y vaincre, forcément sur le temps long. Pour le monde. Mais surtout pour la France et la sécurité de nos concitoyens.

M. Jacques Gautier. – Concernant le sous-dimensionnement du budget des OPEX, je me satisfais de la formule actuelle, consistant à inscrire une dotation déterminée dans le budget du ministère de la défense et à prévoir un financement interministériel du dépassement, dans la mesure où l'engagement des OPEX est une décision d'ordre politique. Compte tenu de la contrainte de réduction des coûts, je m'interroge, par ailleurs, sur ce que peut apporter la participation du porte-avions Charles de Gaulle à l'opération Chammal, dès lors que la France dispose déjà de Mirage en Jordanie et de Rafale aux Emirats Arabes Unis.

M. Joël Guerriau. – J'ai apprécié votre remarquable exposé et retenu les cinq principes que vous avez cités. Vous avez dit que la France avait eu raison d'intervenir au Mali et en Libye tout en précisant, ce qui m'a rassuré, qu'il convenait d'aller jusqu'au bout et d'y restaurer une paix durable. Je retiens de votre propos la règle d'or suivante : il ne faut s'engager dans une guerre que si on a la capacité à durer.

M. Jean-Marie Bockel. – J'apprécie l'originalité et la finesse de vos analyses depuis que je vous connais. Mais je note qu'au sein de l'institution militaire, vos prises de positions font débat.

M. Aymeri de Montesquiou. – Vous avez remis aux oubliettes la doctrine Guderian de la guerre éclair (*Blitzkrieg*). Vous avez souligné l'importance du territoire de Daech (200 000 km) au regard des effectifs limités dont il dispose (30 000 hommes). Il s'agit là d'un point faible pour Daech, d'autant qu'il n'a pas d'aviation. En outre, je me demande comment il est possible d'influencer une coalition : soit on la dirige, soit on est dirigé. Et quand on est dirigé, défend-on vraiment ses intérêts ?

M. Daniel Reiner. – Aurait-il été imaginable que la France ne fasse pas l'opération Chammal ?

M. Gilbert Roger. – Dans votre propos, vous n'avez pas évoqué l'Europe. J'ai le sentiment que la France est bien seule, politiquement et militairement. D'un point de vue stratégique, Daech dispose d'immenses ressources, notamment grâce à un trafic de pétrole à ciel ouvert. N'est-on pas en mesure de détruire cette source d'enrichissement ? Pourquoi ne le fait-on pas ?

M. Robert del Picchia. – Vous défendez l'idée que pour intervenir, il faut d'abord tout prévoir. Quid de l'urgence ? Quand il y a urgence, il n'y a donc pas d'intervention possible ?

Général Vincent Desportes. – Je répondrai de façon synthétique à l'ensemble de ces questions.

D'abord, je comprends le raisonnement de M. Gautier. La logique poursuivie par le Gouvernement est compréhensible. Cependant, elle se traduit par de nombreux effets pervers. Les options tactiques sont prises par défaut, sous fortes contraintes budgétaires. Mesurées dès le départ au plus juste, les forces sont redimensionnées au plus tôt, ce qui affecte tant la sécurité de nos soldats que l'efficacité de la mission.

S'agissant de l'emploi du porte-avions en OPEX, avant qu'il ne rentre en indisponibilité technique, si ce renfort paraît utile, je n'y vois pas d'objection, pour autant que cela ne coûte pas trop cher et n'impacte pas les autres budgets ; je ne suis pas un spécialiste de cette question. Mais la priorité, à mes yeux, est de renforcer les moyens alloués à l'opération Barkhane.

Pour revenir sur la nécessité de ne s'engager que lorsqu'on dispose de la capacité de le faire dans la durée, je précise que l'opération libyenne, au moment de son lancement, était selon moi raisonnable – arrêter les chars à Benghazi, c'était une décision légitime et morale. La dérive est venue ensuite : nous n'avons ni pu, ni su gérer « l'après » de notre intervention.

M. Daniel Reiner. – On ne sait pas le faire !

Général Vincent Desportes. – Dans ce cas, arrêtons-nous ! Nos armées, aujourd'hui, sont des sortes de « kits » expéditionnaires, sans profondeur stratégique ; on n'a pratiquement jamais les moyens de « durer » dans les opérations. Or il n'y a jamais de succès stratégique dans le temps court ! Ce que la France a fait au Mali a d'abord été très bien fait, mais nous avons réduit beaucoup trop vite nos effectifs. Dans un contexte de moyens contraints, il importe de concentrer nos interventions, et d'inscrire celles-ci dans le temps long. Les opérations « aller et retour » permettent d'atteindre des résultats d'ordre technique, mais pas d'aboutir aux solutions politiques nécessaires. C'est l'histoire du monde !

A l'attention de M. Bockel : je crois qu'au sein des armées où j'ai de nombreux contacts, la majorité approuve mes propos. J'ajoute qu'un problème fondamental des militaires réside dans le fait de ne pas pouvoir s'exprimer lorsqu'ils portent l'uniforme, parce qu'ils le portent, puis de ne plus pouvoir parler lorsqu'ils l'ont quitté, car ils sont alors censés ne plus connaître les sujets sur lesquels ils auraient pu s'exprimer ! Les armées constituent aujourd'hui le seul corps social de la Nation à ne pas disposer de système d'auto-défense, d'une forme d'ordre professionnel. Ainsi, pour des raisons ancrées dans l'histoire, le corps des officiers, à mon sens, ne remplit plus aujourd'hui le rôle qui est le sien dans la Nation, souvent par excès de déférence, me semble-t-il. C'est un sujet dont il faudrait débattre.

M. Jean-Marie Bockel. – Très bien !

Général Vincent Desportes. – Sur Daech, je suis d'accord avec M. de Montesquiou : plus cette organisation terroriste cherchera à étendre son emprise territoriale, plus elle se fragilisera et sera susceptible de subir nos frappes. Ce choix de la territorialisation signe la mort programmée de Daech – Napoléon fut défait devant Moscou ! Et c'est ainsi que Daech mourra avant Al-Qaïda. Quant à la question de rompre les flux qui en assurent le soutien, je pense, sans connaître le détail opérationnel en cause, qu'une part de la difficulté tient au fait que l'on frapperait là en territoire ami.

En Afghanistan, nous avons servi à peu de chose. A l'inverse, l'opération Barkhane est utile et bien menée, nous y disposons d'une capacité de direction et d'influence ; ce n'est pas le cas dans l'opération Chammal.

Enfin, pour revenir sur la question de l'urgence, je crois que l'on est tout à fait capable d'agir et de se projeter en urgence quand cela est nécessaire – on a su le faire au Mali ; mais que l'urgence n'empêche pas la réflexion stratégique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, mon général, pour l'ensemble de ces éléments, et pour votre liberté de parole et votre ouverture au débat, ainsi que la clarté avec laquelle vous exposez vos convictions.

Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense

La commission auditionne M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, en vue du débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, en application de l'article 35 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre cycle d'auditions préparatoires au débat, suivi d'un vote, qui se tiendra en séance publique, le 13 janvier prochain, sur la prolongation de l'opération Chammal, arrive à son terme avec la dernière audition de cette journée – non la moindre : nous allons à présent entendre M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, auquel je souhaite une nouvelle fois la bienvenue au sein de notre commission, et que je remercie d'avoir trouvé le temps de nous rejoindre.

Monsieur le Ministre, nous avons travaillé toute la journée avec différents interlocuteurs pour préparer ce débat et évaluer la pertinence de l'intervention, les critères, mais aussi les moyens que nous pouvions envisager en raison notamment des besoins, de la durée, mais aussi de la simultanéité de cette opération avec les engagements sur d'autres théâtres. Je vous laisse la parole.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. – Votre président a souhaité que je puisse faire un tour d'horizon des principaux théâtres sur lesquels nous sommes engagés. Je vais y procéder puis je répondrai à vos questions.

Je voudrais, en préambule, vous dire ma profonde satisfaction de la libération de M. Serge Lazarevic, qui était le dernier otage français retenu à l'étranger.

Actuellement, 9 490 militaires servent en opérations sur tous les théâtres extérieurs. Vous me permettrez de commencer cette intervention en rendant hommage à leur action, en particulier sur le territoire africain, où depuis le 11 janvier 2013, 18 soldats français ont trouvé la mort.

Je prends la parole au lendemain d'une actualité internationale particulièrement dense. Nous étions avant-hier avec quelques-uns d'entre vous à Dakar où se tenait le Forum international pour la paix et la sécurité en Afrique ; ce forum faisait suite au sommet de l'Élysée qui avait décidé d'un lieu de débat, qui va devenir annuel, permettant aux responsables politiques, aux experts, aux ONG, aux militaires, de participer à la réflexion commune sur la sécurité en Afrique, avec comme objectif une appropriation collective par les Africains de leur propre sécurité et la nécessaire mise en œuvre de coopérations entre les États africains pour l'assurer. J'ai été frappé par la prise de conscience d'une nécessaire solidarité

active des États africains et par la préoccupation partagée sur le développement des trafics de drogue, des migrations clandestines et du terrorisme, qui constitue un risque permanent pour la sécurité du continent africain. Ce forum faisait suite à une rencontre quelques jours auparavant des ministres de la défense des pays des deux rives de la Méditerranée, dans le cadre du « 5+5 ».

J'aborderai successivement devant vous nos opérations en Afrique (bande sahélo-saharienne, République Centrafricaine, lutte contre le virus Ebola) avant de clore sur la situation au Levant.

Cela fait maintenant 4 mois que l'opération Barkhane dans la bande sahélo-saharienne (BSS) a été lancée le 1^{er} août. Ce dispositif inédit et ambitieux commence à porter ses fruits et s'avère un outil de premier plan contre les groupes djihadistes terroristes qui utilisent le Sahel comme un espace qui leur appartient.

Notre stratégie de régionalisation vise, après l'opération Serval, à décroiser notre action dans cette vaste région – sur la base d'accords bilatéraux avec chaque pays hôte pour apporter une réponse régionale et un commandement global unifié de l'ensemble de nos opérations, qui permettent de gagner en réactivité et en efficacité. Nous en voyons déjà les premiers résultats. Elle s'accompagne d'une démarche d'appropriation effective de cette lutte contre le terrorisme par les acteurs de la région – le Mali, le Niger, le Tchad, le Burkina Faso et la Mauritanie – regroupés dans une instance nouvelle, le « G5 Sahel », qui réunit les chefs d'état-major des armées de ces pays : ils essaient de faire en sorte qu'il y ait une interopérabilité et des opérations communes et invitent régulièrement le chef d'état-major des armées françaises à participer à leurs travaux. Ce groupement régional dispose d'un état-major commun et d'une force de 3000 militaires répartis sur différents sites.

Je souhaite, à présent, détailler quelques-unes de nos avancées concrètes dans le cadre de l'opération Barkhane. Au Mali, alors qu'en septembre dernier, les forces de l'ONU étaient déstabilisées au Nord du pays par une série d'attaques meurtrières sur leurs contingents les plus exposés, la donne a changé. Au cours des dernières semaines, nous observons une diminution très sensible des activités de harcèlement par les groupes armés terroristes. Cette baisse résulte de l'efficacité de nos opérations récentes dans la région de l'Adrar des Ifoghas : l'opération Tudelle, par exemple, conduite début novembre, s'est conclue à elle seule par la neutralisation de 24 djihadistes, le démantèlement d'un camp et la découverte de 9 caches d'armes dans le massif de Tigharghar.

Autre marqueur de succès, la neutralisation d'Ahmed al-Tilemsi, émir du Mujao et commanditaire de l'enlèvement de Gilberto Rodrigues Leal, otage français enlevé en novembre 2012, dont la mort a été annoncée en avril mais le corps jamais retrouvé.

En un an, plus de 200 terroristes ont été neutralisés, dont près de 60 depuis le 1^{er} août. Certains ont été transférés aux autorités maliennes ou nigériennes. Nous allons maintenir cette pression afin, notamment, de faciliter la mise en place du troisième état-major de la MINUSMA à Kidal.

Nous continuerons à exercer cette pression dans le nord Mali en renforçant notre base avancée temporaire de Tessalit afin de mieux soutenir la MINUSMA dans cette zone.

Entre Kidal et Gao, nous assistons toujours à un équilibre précaire entre les groupes armés signataires, dans le contexte de création d'un rapport de forces visant à

influencer l'issue des négociations d'Alger qui vont reprendre en janvier 2015. Ce processus conduit par l'Algérie, soutenu par l'Union africaine et par la France, vise à la recherche d'une solution politique inclusive et définitive au Mali sur la base d'une feuille de route qui a été établie lors des premières sessions.

En parallèle à notre action sur le terrain aux côtés des forces maliennes et de l'ONU, EUTM Mali a débuté le 24 novembre dernier, sous commandement espagnol, la formation du 6^e bataillon des forces maliennes. 500 militaires européens participent à cette mission dont 10% de Français.

Pour conduire son action, l'opération Barkhane s'appuie sur un réseau de bases avancées temporaires, qui ont vocation à croître ou à décroître en fonction de l'actualité et des espaces sur lesquels nous souhaitons porter notre effort, comme celle de Tessalit au Mali, celles d'Abéché et de Faya-Largeau au Tchad ou celle de Madama au Niger où nous achevons la construction d'une piste d'aviation. Cette base deviendra le point d'appui des opérations bi ou tri-partites que nous mènerons dans cette région avec les forces armées nigériennes et tchadiennes et constituera une sentinelle face au sud libyen, dont tous mes interlocuteurs, lors du premier forum international sur la paix et la sécurité en Afrique qui vient de se tenir à Dakar, ont souligné le caractère central pour leur propre sécurité.

Enfin, s'agissant du Tchad, à la périphérie de l'opération Barkhane dont l'état-major se trouve à N'Djamena, le nord du Nigeria est confronté au développement du terrorisme djihadiste de Boko Haram. Dans la suite du sommet de Paris organisé par le Président de la République en juillet 2014 pour lutter contre cette secte djihadiste et devant le risque important de contagion dans la région, la France a pris l'initiative de mettre en mouvement les partenaires du bassin du lac Tchad (Nigeria, Niger, Tchad et Cameroun) qui ont décidé de constituer une unité susceptible de réagir aux actions de Boko Haram en fournissant chacun l'équivalent d'un bataillon. Mais il faut faire en sorte que ces résolutions soient mises en œuvre. On en revient toujours à notre préoccupation de l'appropriation collective par les Africains de leur propre sécurité et du développement de la coopération entre eux. Notre présence doit être un accélérateur de coopération. Nous avons donc décidé d'épauler cette démarche et de susciter la création d'une cellule légère de coordination et de liaison à N'Djamena qui associera les quatre partenaires. Ce n'est pas une intervention mais un soutien apporté aux pays de la région, qui reconnaissent tous que la menace est prégnante.

Il y a tout juste un an, nous nous engageons en Centrafrique, pour répondre à l'imminence d'une catastrophe humanitaire, sécuritaire et économique, une situation qualifiée de pré-génocidaire par certains observateurs. Aujourd'hui, il me semble qu'on entre dans une phase de stabilisation.

La présence de Sangaris a permis d'apaiser les tensions. Le trafic aérien et commercial retrouve une activité normale. La circulation reprend sur l'axe routier principal reliant le Cameroun à la capitale, ce qui est très important pour ce pays enclavé pour son approvisionnement et le transport de l'aide humanitaire. Sur le plan humanitaire, le camp de M'Poko a considérablement diminué. Les écoles ont repris... La vie reprend progressivement en Centrafrique.

À Bangui, malgré quelques épisodes de violence sporadiques, la situation a permis la reprise d'une vie économique et le retour de nombreux réfugiés. Les pics de violence subsistent – nous avons eu deux blessés hier – mais sont plus espacés, moins longs et moins violents, ce qui requiert néanmoins notre vigilance. En province, la situation reste

contrastée et, par endroits, volatile malgré l'intervention de la force Sangaris en appui à la MINUSCA, avec des zones de frictions entre les « anti-balaka » et les « ex-Séléka » notamment dans la région de Bambari.

Je vous rappelle que la MINUSCA est déployée depuis le 15 septembre, même si elle n'a pas achevé sa phase de montée en puissance. Ce sont plus de 8 500 soldats qui œuvrent désormais en RCA. L'objectif est d'atteindre 12 000 soldats en avril 2015 et d'étendre le déploiement vers l'est du pays.

L'action de l'Union européenne est également importante. Un travail remarquable a été accompli par l'EUFOR RCA (700 soldats), notamment en contribuant avec Sangaris au déploiement de la MINUSCA pour la garde de l'aéroport de M'Poko. Le mandat de l'EUFOR, sur proposition de la France, a été reconduit jusqu'au 15 avril et sa transformation en mission de conseil et d'assistance au profit des Forces armées centrafricaines, décidée.

C'est maintenant sur un plan politique que nos efforts doivent se concentrer. Les autorités politiques et l'Autorité nationale en charge des élections ont présenté un calendrier précis en vue des élections législatives et présidentielles de 2015 qui doivent à mon sens impérativement se tenir à l'été. La pacification globale du territoire permet aujourd'hui l'organisation prochaine des élections. Nous avons eu confirmation à Dakar du soutien de la CEEAC et de l'Union africaine à ce processus électoral et à l'organisation d'élections dans un délai bref.

Nous avons en conséquence décidé de réduire notre empreinte sur le terrain. Nous compterons 1 900 militaires français à la fin de ce mois au lieu de 2 400 au plus fort de notre engagement. Il devrait atteindre 1500 à l'été 2015. Cette réduction s'accompagne d'un renfort en armement, afin de pouvoir agir plus efficacement en appui de la MINUSCA. La MINUSCA restera jusqu'au rétablissement d'une situation normale et la reconstitution des forces armées centrafricaines, ce qui prendra nécessairement un peu de temps.

J'en viens à notre contribution à la lutte contre le virus Ebola qui constitue une opération extérieure pour la Défense. Avec plus de 18 000 cas et de l'ordre de 7 000 décès, l'épidémie due au virus Ebola revêt une gravité exceptionnelle qui menace plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Face à cette situation sans précédent du fait de la létalité induite par cette maladie (60 à 70% au début), le ministère de la défense concourt activement à l'action interministérielle de riposte organisée par la France, essentiellement centrée sur la Guinée.

Sur le territoire métropolitain, la Défense contribue au dispositif de prise en charge hospitalière des cas possibles ou confirmés de malades à virus Ebola. Ainsi, l'hôpital Bégin, à Saint-Mandé, est l'un des établissements de santé « Ebola » référencés par le ministère en charge de la santé. Il a pris en charge avec succès les deux patients confirmés et hospitalisés en France à ce jour.

Pour notre action à l'étranger, les armées ont mis en place une capacité d'évacuation médicalisée par voie aérienne, associant les moyens de l'armée de l'air et du service de santé des armées, mobilisables à tout moment.

Des experts ont été également dépêchés sur place auprès des autorités guinéennes. Nous appuyons le centre de traitement confié à la Croix-Rouge à Macenta en Guinée forestière. Il s'agit d'un appui logistique, sécuritaire et en personnel de santé. Pour les centres de Forecariah, Kérouané et Beyla, nous avons renouvelé notre appui logistique et sécuritaire.

Enfin, la Défense va mettre en œuvre à Conakry un centre de transit et de traitement pour les personnels soignants, avec des personnels des armées et du service de santé, et en coopération avec les armées guinéennes. Ce centre sera opérationnel à la mi-janvier 2015 et représentera un déploiement de 130 militaires.

Les forces françaises sont également engagées au Levant, avec l'opération Chammal, dans des opérations de haute intensité contre la menace présentée par Daech.

Sur le terrain, Daech a perdu l'initiative mais demeure extrêmement combatif au nord de l'Irak, dans la vallée de l'Euphrate et autour de Tikrit. « L'Armée terroriste », car il s'agit bien d'une armée disposant de 20 à 30 000 combattants, qui utilise des techniques diverses y compris militaires classiques, cherche à compenser son manque de succès tactique par un activisme accru dans le champ médiatique. Confronté à de multiples fronts, Daech ne semble plus en mesure de basculer son effort d'un point d'appui à l'autre aussi facilement qu'auparavant.

Ayant amélioré leurs connaissances sur les modes d'action adverses, les Forces de Sécurité irakiennes et les Peshmergas, commencent à contrer plus efficacement les offensives ennemies et parviennent à gagner du terrain à certains endroits.

En Irak, « l'Armée terroriste » piétine donc contre les lignes de défense des Peshmergas ; elle recule même dans certains cas face aux forces de sécurité irakiennes. Néanmoins, afin de sanctuariser ses acquis avant l'hiver, Daech multiplie des offensives localisées, notamment dans la vallée de l'Euphrate, sur l'axe Falloujah-Ramadi et dans la province d'Al-Anbar. Il pratique par ailleurs une stratégie de terreur avec des actions de harcèlement, attentats, assassinats et enlèvements dans le Grand Bagdad. L'offensive de Daech a été arrêtée mais le mouvement de recul n'a pas été engagé.

En Syrie, Daech a perdu du terrain face aux combattants kurdes à Kobane, mais recherche des gains plus à l'est, le long de la frontière turque. En outre, il y a dix jours, il a lancé une offensive contre Deir-ez-Zor avec pour objectif la prise de la ville et de son aéroport. Appuyées par de nombreuses frappes aériennes, les forces de Bachar el Assad ont réussi pour l'instant à repousser l'offensive et à garder le contrôle de l'aéroport. Dans le même temps, lundi, le Jabat al Nosra et Ahrar al-Cham, deux mouvances radicales, qui ne sont pas liées à Daech et relèvent de la mouvance d'Al-Qaeda, se sont emparés de deux positions militaires, bases, du régime. Cette avancée du Jabat conforte ses positions au nord-ouest de la Syrie.

Les forces aériennes de la coalition ont conduit plus de 640 frappes en Irak (et 560 en Syrie) depuis le début des opérations.

Notre dispositif Chammal constitue la deuxième contribution derrière les Etats-Unis avec 9 Rafale basés aux Emirats arabes unis et son renforcement effectif avec le déploiement de 6 Mirage 2000D en Jordanie. Nos avions participent aux vols opérationnels dont l'objectif est de cibler des lieux de concentration, des dépôts de munitions, ou des installations de Daech ou de traiter des cibles d'opportunité détectée à l'occasion des patrouilles réalisées quotidiennement. Ils ont encore participé cette nuit même à un raid de la coalition à l'est du Mont Sinjar. Enfin, les missions de reconnaissance françaises à Bagdad préparent notre participation au programme de conseil et d'assistance, qui mobilisera 120 soldats français aux côtés des forces de sécurité irakiennes mais aussi kurdes.

Dans le Golfe arabo-persique, la frégate Jean-Bart est parfaitement intégrée dans le dispositif allié, permettant de conduire et contrôler les activités aériennes quotidiennes, tout en recueillant du renseignement.

S'agissant de notre action en Syrie, nous n'effectuons ni frappes, ni attaques au sol. Nous ne souhaitons pas que notre intervention favorise Bachar el Assad, pas plus que Daech. Comme les autres pays européens, nous soutenons l'Armée syrienne libre dont les forces se trouvent principalement dans le nord-ouest entre la frontière turque et Alep et au sud. Nous participerons au programme « *Train and Equip* » initié par la coalition qui vise à rendre plus opérationnelles ces forces syriennes « libres » qui ne sont assujetties ni à Bachar el-Assad, ni à Daech, ni à Jabat al Nosra, et auxquelles nous fournissons éventuellement de l'armement pour les aider à résister.

La stratégie de la coalition est assez simple. Il s'agissait dans un premier temps d'arrêter la progression de Daech par de l'appui au sol. Il faut maintenant former les Forces armées irakiennes et les Kurdes liés par un accord aux autorités de Bagdad pour qu'ils soient en mesure de reconquérir le terrain avec également la nécessité d'intégrer les éléments sunnites qui voudront bien se rallier, ce qui est en cours. L'opération prendra du temps, il est difficile de dire quand l'offensive sera lancée. Nous ne sommes pas dans cette phase, mais il y aura une offensive, probablement dans le courant de 2015 pour reconquérir le territoire.

En outre, nous devons contrer la volonté du Califat de s'étendre au Liban, à la Jordanie et à la Palestine. Au Liban, avec le soutien de l'Arabie Saoudite, nous avons décidé en décembre 2013, de renforcer les Forces armées libanaises par un plan tripartite d'équipement et de formation volontariste. Ce contrat d'une valeur de 2,5 milliards d'euros a été signé le 4 novembre dernier.

M. Aymeri de Montesquiou. – Comment se coordonne le travail avec les Kurdes ? Les Peshmergas qui étaient des combattants redoutables n'ont peut-être plus la même efficacité que par le passé et l'on m'a indiqué qu'Erbil n'aurait pas pu résister sans l'appui de combattants du PKK. Ne faut-il pas revoir notre appréciation sur ce mouvement qui figure toujours sur la liste des organisations terroristes ? Nous sommes alliés contre Daech, la situation me semble paradoxale.

Selon les Kurdes, il y aurait à Mossoul ou dans sa région, un camp d'entraînement de Daech où se trouveraient 3000 combattants, pourquoi ne fait-il pas l'objet de frappes aériennes ?

Comment s'opèrent la coordination et les contacts avec l'Iran qui a engagé des forces sur le terrain et a conduit des frappes aériennes ?

M. Gaëtan Gorce. – Je salue l'engagement de nos soldats dans ces missions périlleuses. Notre propos est d'apprécier les conséquences de notre intervention en Irak et notamment les conséquences politiques. Quels sont nos objectifs politiques au-delà de la disparition de Daech ? Quel avenir souhaitons-nous pour la région qui devra prendre en compte la position renforcée de l'Iran, les problèmes posés par l'émergence d'un Kurdistan et mais aussi les rapports avec le gouvernement syrien qui bénéficie indirectement de notre action ?

Faudra-t-il renforcer nos moyens sur place ? Allons-nous participer à la formation de l'armée irakienne ? Quelle sera l'importance de notre engagement ?

M. Robert Hue. – Il s’est produit un évènement majeur dans l’un des pays de la bande saharo-sahélienne, le Burkina Faso, avec le départ de Blaise Compaoré. Ce pays est un élément important dans la région et nous disposons d’une base importante. Y-a-t-il un risque de déstabilisation de ce pays et de pénétration des terroristes djihadistes ?

M. Gilbert Roger. – Nous préparons le débat en séance publique sur la prolongation de l’opération Chammal, les moyens militaires devront-ils être amplifiés, lesquels et de quelle façon ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Au Burkina Faso, nous n’avons pas constaté de manifestations anti-françaises et la situation est calme. Je ne peux naturellement porter de jugement sur la situation intérieure, qui est totalement différente de celle de la RCA, mais nous devons rester vigilants sur ce qui concerne la présence de moyens français de contre-terrorisme dans le pays et sur le développement du G5 Sahel en lien avec l’opération Barkhane dont j’ai parlé tout à l’heure. J’ai eu l’occasion d’avoir des contacts intéressants lors du Forum de Dakar ; il est important que le processus de transition se déroule selon les modalités et le calendrier prévus.

En ce qui concerne nos relations avec les Kurdes, je vous rappelle que nous intervenons en Irak à la demande du Gouvernement irakien et que nous avons des relations de travail avec le Gouvernement de la région du Kurdistan d’Irak qui est dirigé par le PDK. En revanche, nous ne travaillons pas avec le PKK.

Il me semble tout à fait légitime de prendre le maximum de précautions lorsque la coalition décide de frapper un site, en particulier du fait que nous intervenons dans un pays allié. C’est à la fois un impératif moral pour éviter les dommages collatéraux et une nécessité à plus long terme pour éviter, par les frappes, de renforcer l’image de Daech auprès des populations. L’identification des cibles pose, il est vrai, la question de la transparence du renseignement. En tout cas, il est certain que Mossoul est une clé importante dans le combat contre Daech.

Nous n’avons pas l’intention à l’heure actuelle de renforcer nos moyens pour l’opération Chammal au-delà de ce qui vient d’être fait ; nous devons d’abord leur laisser le temps de monter en puissance. En outre, l’état-major installé au Koweït doit achever sa mise en place, la planification doit être complétée et la formation des militaires irakiens et des peshmergas doit se poursuivre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Avez-vous l’intention d’envoyer le porte-avions sur zone ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – C’est une éventualité qui permettrait d’assurer une présence significative mais elle n’est pas d’actualité et nous ne comptons pas, de manière générale, ajouter actuellement des moyens à ceux déjà décidés en Conseil de défense.

En Irak, nos objectifs politiques sont clairs : nous soutenons l’intégrité du pays et nous souhaitons la formation et la consolidation d’un Gouvernement inclusif qui représente l’ensemble des communautés. Ce processus est en cours mais n’est pas achevé, notamment en ce qui concerne les tribus sunnites.

La feuille de route syrienne est nettement plus difficile à déterminer, en raison d'une situation de plus en plus complexe sur place. Des efforts doivent être déployés par l'ONU pour renforcer l'opposition syrienne libre et trouver des solutions politiques excluant Bachar el-Assad.

L'Iran a positionné des capacités et des pasdarans, notamment à ses frontières et en zone chiite, mais le pays n'appartient pas à la coalition qui a été mise en place contre Daech et il ne participe pas à l'état-major qui dirige les frappes.

M. Gaëtan Gorce. – Pourquoi pas ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – L'Iran n'a pas participé à la conférence de Paris qui a mis en place la coalition.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Rassembler et faire vivre une coalition se révèle difficile, notamment en ce qui concerne l'influence des uns et des autres sur son fonctionnement et la confiance mutuelle. En l'espèce, la grille des indicateurs fixée en 2008 n'est pas complètement remplie pour l'Irak, en particulier dans la dimension politique. Face au nombre grandissant de groupes terroristes divers, parfois opposés – on le voit bien en Syrie où certains s'attaquent au régime, d'autres non –, la question des alliances et de la définition des ennemis se pose et se posera avec encore plus d'acuité dans les mois à venir.

M. Jacques Legendre. – La France a commencé à retirer ses troupes de République centrafricaine. Pourtant, les cartes que vous nous avez présentées le montrent clairement, une partie du territoire n'est pas couverte par des troupes permettant d'assurer l'ordre et la sécurité. En conséquence, allons-nous vers une partition de fait du pays ? Nous avons besoin d'un gouvernement incontestable à Bangui mais, pour cela, il faut des élections qui ne peuvent guère avoir lieu dans des conditions satisfaisantes sans un contrôle sur l'ensemble du territoire. Est-il donc opportun de retirer dès maintenant nos troupes ?

M. Alain Gournac. – Nous avons commencé à retirer nos troupes de RCA, cela vient d'être dit. Or l'exemple malien devrait nous alerter : nos soldats ont fait un travail formidable dans le nord pour stopper l'avancée des groupes terroristes qui allaient prendre Bamako, puis nous nous sommes « allégés ». En conséquence, nous sommes obligés de revenir et de refaire le travail, au péril de la vie de nos soldats. J'ai deux questions simples. Le Président du Mali est-il réellement investi dans une solution pour le nord du pays ? Où sont les forces africaines censées prendre le relais ?

M. Christian Cambon. – J'ai la même préoccupation. Que ce soit pour le Mali ou la Centrafrique, vous nous délivrez le même message : intervention française, puis régionalisation de la réponse à la crise et formation des troupes locales. Nos forces ont rempli un rôle admirable mais on peut s'interroger sur le basculement des responsabilités vers des troupes africaines. Et tout ceci dans un contexte de grande difficulté financière pour le ministère de la défense ; c'est d'ailleurs cet écart grandissant entre les contraintes budgétaires et le nombre des interventions françaises à l'étranger que nous avons souhaité souligner à l'occasion de notre vote sur les crédits de la mission « Défense » pour 2015.

Je rejoins également l'interrogation du Président Raffarin sur la capacité d'influence dans une coalition du type de celle qui a été assemblée pour l'Irak.

Je vous ai déjà interrogé sur les conditions de vie et de sécurité de nos soldats, notamment en OPEX. J'ai été frappé, lors d'un déplacement de notre commission en RCA en avril, des grandes carences en la matière.

Sur un tout autre sujet, la livraison des Mistral à la Russie, j'ai été très surpris de l'une de vos déclarations laissant penser que la France ne livrerait jamais les navires. Quelles peuvent être les conséquences d'une telle déclaration sur nos relations avec la Russie ?

M. Joël Guerriau. – Nous ne pouvons qu'être attristés du nombre de conflits armés et des menaces dans ce monde du XXI^e siècle. N'avons-nous pas atteint aujourd'hui la limite de nos capacités de déploiement ? Ne devrions-nous pas nous recentrer et, si oui, sur quelles opérations ?

M. Robert del Picchia. – Avez-vous des contacts avec votre homologue russe, qui pourrait vous faire valoir que nous livrons des armes à beaucoup de pays, en particulier au Moyen-Orient ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Dans l'opinion publique de tous les pays musulmans, l'Occident est montré du doigt pour avoir déstabilisé tour à tour l'Irak, la Libye, la Syrie...

Des résistants kurdes de Kobane, que j'ai rencontrés, m'ont dit que les armes que nous livrions en Syrie se retrouvaient entre les mains de Daech. Est-ce exact ?

Ne sommes-nous pas confrontés au mythe de Sisyphe, à devoir perpétuellement revenir sur des théâtres d'opérations précédents ? Comment sortir de ces actions militaires qui se multiplient ?

Mme Gisèle Jourda. – Le 13 janvier prochain, nous allons devoir nous déterminer sur une question fondamentale : continuer la guerre ou non. Au Mali, nos forces avaient pour mission de stopper des groupes terroristes, ce qui était évidemment bénéfique pour les populations. En Irak, quel est l'enjeu politique pour les populations ? Quel sens humain donner à cette opération ? Comment justifier que nous nous engageons en 2014 dans ce pays alors que nous avons refusé de le faire quelques années auparavant ? Les Français ne comprennent pas nécessairement ce qui peut parfois apparaître comme un revirement.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je souhaite répondre d'abord à cette dernière question, qui est essentielle. J'ai parlé, sciemment, d'« armée terroriste » pour qualifier Daech. En effet, dans ce cas, notre propre sécurité est en cause puisqu'une proportion importante de ses 20 000 combattants vient du Maghreb, d'Europe, du Caucase ou d'ailleurs. La question du retour de ces combattants étrangers est un enjeu de sécurité très important pour la France. En outre, nous intervenons à la demande des autorités irakiennes avec l'objectif d'un retour à la normale de la situation politique de ce pays et pour tenter de sortir de la crise syrienne. Il s'agit de la même préoccupation pour l'ensemble de mes homologues.

M. Daniel Reiner. – D'où la réunion d'une large coalition...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Effectivement ! Cette coalition va jusqu'à l'Australie, qui est elle aussi concernée par le développement des groupes et des actions terroristes, nous l'avons malheureusement vu ces derniers jours. Nous devons absolument enrayer le processus en cours.

En République centrafricaine, quasiment personne n'est favorable à la partition du pays, hormis peut-être quelques ultra-radicaux. En outre, aucun chef d'Etat africain ne l'est ! Le processus politique est essentiel et la MINUSCA doit être déployée sur l'ensemble du territoire, dans toutes les préfectures, pour que les élections puissent se tenir.

La situation est totalement différente de celle du Mali. En RCA, nous sommes intervenus à la demande de l'ONU pour éviter des massacres de masse. Par notre présence, nous nous sommes interposés et avons permis d'engager un processus politique. Lorsque la MINUSCA sera suffisamment présente, notre rôle changera : nous diminuerons le nombre de soldats présents sur place mais les moyens, qui seront différents, resteront importants. Nous agissons en appui de la MINUSCA.

Au Mali, nous avons changé de posture. Nous avons d'abord engagé une opération immédiate et frontale contre les groupes terroristes puis nous avons mis en place une opération régionale, Barkhane, qui a vocation à durer pour faire face à la diffusion des menaces sur l'ensemble de la zone. Cela a aussi un effet sur la sécurisation de notre propre territoire. Cette opération constitue véritablement un cas d'école en termes de qualité et d'efficacité.

En ce qui concerne la situation politique au Mali, nous souhaitons que le processus d'Alger aille à son terme. Pour cela, chacun doit faire des efforts et entrer effectivement dans la négociation, ce qui n'est pas encore tout à fait le cas...

Sur le Mistral, j'ai rappelé lors d'une interview que « les conditions ne sont pas réunies pour une livraison », en ajoutant : « mais peut-être le seront-elles un jour »...

M. Christian Cambon. – Qu'avez-vous voulu dire ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Exactement ce que j'ai dit : ce n'est pas à l'ordre du jour jusqu'à nouvel ordre... Je n'ai pas de contact avec mon homologue russe depuis la crise ukrainienne, à l'instar de l'ensemble des ministres de la défense des pays de l'Union européenne.

En ce qui concerne les conditions de vie de nos soldats en RCA, il est vrai qu'elles étaient particulièrement difficiles au début de l'opération Sangaris du fait de la situation de ce pays très déshérité. Les choses ont très sensiblement changé ensuite et depuis lors les conditions de vie se sont nettement améliorées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie pour l'ensemble de ces informations.

Mes chers collègues, en vue du débat que nous aurons le 13 janvier sur la prolongation de l'opération Chammal, je vous propose de publier un rapport d'information qui rassemblera les auditions particulièrement intéressantes que nous avons menées aujourd'hui.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La séance est levée à 18 heures.

Mercredi 14 janvier 2015

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

La séance est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'État sur les conclusions de son rapport sur le droit d'association dans les armées (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Accords de partenariat et de coopération avec l'Irak - Examen du rapport et des textes de la commission

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons autorisé hier soir la prolongation de l'opération « Chammal » soutenant la lutte en Irak, à la demande de son gouvernement, contre le groupe terroriste Daech.

Nous abordons aujourd'hui nos relations avec l'Irak sous un autre angle puisque le Sénat est saisi de deux projets de loi autorisant :

– pour le premier (n° 116 – 2014-2015), l'approbation de l'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak ;

– et pour le second (n° 117 – 2014-2015), la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part.

Ces projets de loi ont été adoptés par l'Assemblée nationale, saisie en premier, le 20 novembre 2014. Je donne la parole au rapporteur, notre collègue Claude Nougéin.

M. Claude Nougéin, rapporteur. – Ces deux accords participent à la reprise des relations avec l'Irak, interrompues depuis la guerre du Golfe en 1990-91. Ils visent à fournir un cadre plus solide à la coopération opérée par l'Union européenne et par la France, rendu nécessaire par les nouveaux besoins apparus depuis 2003, lesquels s'apparentent à ceux des États en post-crise.

Les négociations en vue d'un accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et l'Irak ont été ouvertes en novembre 2006 ; l'accord signé le 11 mai 2012.

L'accord bilatéral est, quant à lui, au nombre de ceux signés en novembre 2009 à la suite de la visite des plus hauts dirigeants des deux Etats, à Paris et à Bagdad.

Depuis leur signature, le contexte intérieur irakien n'a pas facilité les actions de coopération mises en œuvre.

La situation s'est de surcroît considérablement dégradée en 2014 avec les offensives de Daech, conduisant à une intervention militaire de la France et de certains pays membres de l'Union européenne aux côtés du gouvernement irakien. Elle a aussi conduit au remplacement, en septembre 2014, du gouvernement de M. Al-Maliki, très critiqué, dont le sectarisme a fourni un terreau propice à Daech pour étendre son emprise dans les régions sunnites. La réintégration des sunnites dans le jeu politique et institutionnel est donc cruciale. En outre, les relations entre le gouvernement fédéral et la région autonome du Kurdistan s'étaient fortement tendues, ajoutant un facteur d'instabilité supplémentaire.

Le gouvernement de rassemblement formé par M. Al-Abadi a obtenu la confiance du Parlement, à l'issue de tractations intenses. Chaque partie a dû se résoudre à d'importantes concessions et surmonter les divisions. Le nouveau Premier ministre se donne pour priorité la réconciliation, la consolidation de l'Etat de droit, une organisation plus décentralisée, la neutralité de la fonction publique et des forces de sécurité. Avec la région autonome du Kurdistan, la conclusion de plusieurs accords a réduit les différends.

Pour rétablir la souveraineté de l'Etat, il doit faire des concessions aux différentes composantes, sans susciter l'ire de la majorité chiite et de sa frange la plus radicale. On mesure la complexité de la tâche. Il aura besoin de l'appui de la communauté internationale. Il s'agit d'un objectif de la Conférence sur la paix et la sécurité en Irak, réunie à Paris le 15 septembre 2014.

Enfin cette situation de guerre civile a affaibli l'économie irakienne depuis 2013, ce qui fragilise davantage encore le pays.

Avec l'Union européenne qui dispose, depuis 2005, d'une délégation à Bagdad, les relations ont pris une forme classique.

Compte tenu de sa situation dans les années 1990 à 2003, de sa taille et de ses capacités internes, l'Irak n'a pu être associé à la démarche, alors en gestation, de partenariat avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée à l'instar de certains de ses voisins.

Depuis 2003, l'Union européenne a soutenu les efforts de reconstruction en engageant plus d'un milliard d'euros. Une des priorités était aussi la mission Eujust/Lex, dont le mandat s'est achevé en 2013, qui avait pour but de renforcer l'État de droit par des actions de formation des forces de police, de la justice ou de l'administration pénitentiaire.

Les relations vont donc déboucher sur la signature en 2012 de l'accord de partenariat et de coopération mais aussi sur un dialogue politique dont les axes prioritaires s'articulent autour de la gouvernance et l'état de droit, l'énergie durable, l'éducation et la formation professionnelle, et un volet société civile. L'Union européenne et l'Irak ont signé, en janvier 2010, un protocole d'accord relatif à un « partenariat énergétique stratégique ».

Toutefois, jusqu'à présent, les résultats ont été mitigés. Le niveau d'appropriation des programmes par les autorités a été plutôt faible. Très peu de projets ont été orientés vers les ONG et la société civile. Enfin, la dégradation de la situation sécuritaire freine les projets en cours et ne permet pas d'en lancer de nouveaux.

Avant le déclenchement de la crise actuelle, l'Union européenne était le deuxième partenaire commercial de l'Irak. En 2012, les échanges avaient atteint un montant total de 17,5 milliards d'euros dont 12,8 milliards d'euros d'importations, dominées à 99,7% par le

pétrole. Pour ce motif, ils sont donc fortement déséquilibrés. Sur le marché irakien, l'Union européenne est devancée par la Turquie (26%) et par la Chine (15%).

Avec la France, les relations politiques ont été fluctuantes. Florissantes dans les années 1970 et 1980, elles se sont sévèrement dégradées depuis 1990 et ont eu quelques difficultés à redémarrer après 2003 en raison de la mauvaise compréhension de notre position lors de l'intervention militaire de la coalition menée par les Etats-Unis. Elles ont repris de façon plus forte à partir de 2009 et sont affermies aujourd'hui par le soutien militaire apporté dans la lutte contre Daech.

Sur le plan économique, le montant des échanges s'élève à 1,4 milliard d'euros, dont 500 millions d'exportations françaises (2% de part de marché). Les investissements français sont en stock de l'ordre de 2 milliards d'euros, si l'on y inclut les opérations réalisées par les filiales ou des structures de support à l'étranger.

Les relations culturelles sont à l'image des relations politiques : intenses dans les années 1970 et 1980, réduites à l'enseignement de la langue française au sein du centre culturel depuis les années 1990.

Il existe un Institut français à Bagdad et une antenne à Erbil depuis 2009.

Dans le domaine de la recherche, à travers l'Institut français du Proche-Orient et cinq missions de fouilles archéologiques, notre présence est surtout active dans la région autonome du Kurdistan.

L'enseignement du français reste difficile du fait de l'omniprésence de l'arabe et de l'anglais. Une centaine d'écoles (sur un total de 4 000 à 5 000) proposent le français comme seconde langue étrangère, et quatre facultés disposent de départements de français. Les moyens financiers de l'ambassade, surtout orientés vers les programmes de bourses, ne permettent pas de soutenir les établissements enseignant le français. En outre, le contexte sécuritaire ne permet pas l'envoi de lecteurs, de volontaires internationaux ou de stagiaires. Dans la région autonome du Kurdistan irakien, un contexte plus francophile facilite les actions mais les moyens financiers restant limités, l'initiative appartient donc aux communautés locales. Deux écoles primaires françaises ont été ouvertes, accueillant environ 200 élèves.

La formation des élites correspond à une forte attente des autorités pour la reconstruction du pays. Elle est susceptible de renforcer l'influence française. Deux programmes de bourses à coût partagé s'adressant à un public qualifié ont été mis en place avec les autorités centrales et avec le gouvernement régional kurde. Toutefois, le faible niveau linguistique et académique de certains boursiers, sélectionnés uniquement par la partie irakienne, la situation sécuritaire qui ne permet pas aux experts français qui devraient désormais participer à la sélection des candidats, et les problèmes financiers du gouvernement régional kurde, ont conduit à une suspension de ces programmes en 2014. Enfin, dans les domaines du renforcement de l'État de droit et de la gouvernance, la France soutient quelques ONG, finance des bourses et des formations au profit de journalistes, mais aussi dans le domaine de la sécurité.

Vous aurez remarqué que les actions, tant sur le plan économique que culturel, se sont développées plus facilement, pour des raisons historiques, pratiques et de sécurité, avec la région autonome du Kurdistan mais toujours en bonne intelligence avec les autorités

fédérales de Bagdad. La France s'efforce de maintenir un équilibre entre les régions irakiennes.

Cette coopération est confortée par des accords bilatéraux :

- un accord COFACE qui engage la garantie du gouvernement irakien en cas de défaut de paiement et facilite ainsi les échanges ;

- un accord Agence française de développement qui a permis quelques actions de modeste envergure en raison de la situation sécuritaire et des réticences du gouvernement irakien à recourir aux prêts faiblement concessionnels ;

- un accord sur la protection des investissements qui sera prochainement soumis au Parlement, dont on peut regretter qu'il n'ait pas pu l'être en même temps que les deux projets de loi ;

- enfin, l'accord de coopération en matière de défense que le Sénat a examiné en 2011 sur le rapport de notre collègue Philippe Paul, et qui n'a toujours pas été ratifié par l'Irak, ce qui est dommage car certaines dispositions pourraient constituer un support juridique utile aux missions de conseil et de formation, actuelles et futures.

J'en viens maintenant aux grandes lignes des deux accords soumis à votre appréciation.

Celui avec l'Union européenne est bâti sur un canevas analogue aux accords traditionnellement conclus par l'Union avec des pays tiers. Il institue un dialogue politique structuré et régulier, facilite le commerce et les investissements, prévoit une coopération sectorielle étoffée et des actions plus spécifiques sur les questions de justice, de libertés et de sécurité.

La partie relative au dialogue politique réaffirme la question des droits de l'homme comme socle des relations et prévoit la mise en place d'échanges réguliers sur tous les sujets présentant un intérêt commun, en particulier la paix, la politique étrangère et de sécurité, le dialogue national et la réconciliation, la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gouvernance... Elle prévoit également une coopération en matière de lutte contre le terrorisme qui repose en particulier sur des échanges d'informations, conformément au droit international et national, sur des actions de formation et sur des échanges d'expériences. Elle contient des stipulations dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, de la lutte contre la dissémination des armes légères et de petit calibre et de la lutte contre l'impunité pour les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Dans chacun de ces domaines, l'Irak s'engage à adhérer aux instruments internationaux, à mettre en œuvre les normes nécessaires en droit interne et à les appliquer effectivement, ce qui peut s'avérer hors de portée dans la situation actuelle pour la prolifération des armes légères et de petits calibres, par exemple.

Dans le domaine du commerce et des investissements, l'idée consiste à appliquer à l'Irak les règles applicables avec les pays-membres de l'OMC, alors que la candidature de ce pays n'a pas encore été examinée, tout en acceptant des mesures dérogatoires encadrées, limitées dans le temps et justifiées par la situation encore fragile de son économie. La partie comprend, entre autres, des dispositions sur la stimulation des investissements, mais sans prévoir de dispositions sur leur protection, ce qui rend possible et nécessaire d'opérer dans un

cadre bilatéral. Je note aussi le soin particulier que les négociateurs de l'Union européenne ont attaché à la rédaction détaillée du volet sur l'ouverture des marchés publics. Il demeure néanmoins, semble-t-il, partiel car son application aux marchés des entités régionales ou locales reste discutable. Il est urgent que l'Union approfondisse cette question et que le Gouvernement y veille, l'ingénierie et la gestion des services aux collectivités locales sont des domaines d'excellence des entreprises françaises.

L'accord prévoit une coopération très étoffée dans un grand nombre de secteurs, que je n'énumérerai pas. Il s'agit, de fait, d'un appui technique à la mise en place de politiques publiques. Son montant restera modeste : de l'ordre de 75 millions d'euros inscrits pour la période 2014-2020 au budget de l'Union.

Enfin, le titre IV prévoit de façon spécifique les actions dans les domaines de la justice, des libertés et de la sécurité, en direction du système judiciaire, en matière de gestion des flux migratoires, de lutte contre la criminalité organisée et la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que contre les drogues illicites.

Comme la plupart des accords de ce type avec des pays tiers, il s'agit d'un accord dit « mixte », intervenant dans les domaines de compétence de l'Union européenne et de ses Etats membres. S'agissant des stipulations appartenant aux compétences exclusives, une clause permet leur entrée en vigueur à titre provisoire, dès lors que l'Union et le pays tiers l'ont ratifié – ce qui est le cas depuis 2012 – sans attendre l'achèvement des procédures par chaque Etat membre. À ce jour, 13 pays membres ont ratifié cet accord.

La constitution récente d'un gouvernement de transition en Irak et son engagement à inclure plus largement les minorités, rendent cet accord nécessaire. Il devrait renforcer la visibilité de l'action européenne et son influence. Surtout, l'Union européenne pourra l'orienter vers les secteurs les plus défailants, en particulier l'état de droit, la police et la justice.

J'en termine par l'accord bilatéral de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement qui devrait à terme se substituer aux deux accords signés en 1969.

Il est proposé au Sénat d'en autoriser l'approbation cinq années après sa signature. Il n'a toujours pas été ratifié non plus par le Parlement irakien. Ceci traduit un relatif désintérêt des Parties. Celui-ci résulte des dérives du gouvernement Al-Maliki mais aussi de la situation sécuritaire qui relègue ces questions à l'agenda des priorités puisque le contexte ne permet guère de développer les actions de cette nature. Malgré tout, la volonté est de donner aux nouvelles autorités un signal positif. Les accords internationaux comme les lois sont autant des normes que des outils de communication....

On notera aussi que l'absence de ratification n'a pas empêché le développement de certains projets avec des résultats mitigés comme je vous l'ai précédemment exposé. L'accord permettra de répondre à la demande d'expertise attendue par l'Irak dans de nombreux domaines. Il comporte les stipulations traditionnelles destinées à faciliter la mise en œuvre de la coopération, l'implantation et le bon fonctionnement des centres d'enseignement et des établissements scolaires mais aussi les travaux des missions archéologiques en Irak.

Il répartit les coûts entre les deux Parties, permet le libre transfert des sommes perçues ou versées au titre des activités de coopération (y compris les salaires), des

exonérations et franchises de taxes pour les équipements d'appui et transactions de tout ordre dans le cadre des actions de coopération. Il facilite l'accueil des équipes d'assistance technique envoyées par la France pour accompagner les projets ainsi que le déplacement et le séjour des personnels concernés par l'accord.

On pourrait s'interroger sur le décalage entre les besoins prioritaires de l'Irak et l'examen de ces projets de loi, d'autant que la situation sécuritaire ne permet pas d'escompter leur mise en œuvre avant plusieurs mois ou années.

Pour autant, ils offrent un cadre pour les développements futurs et seront pour certains aspects d'ores et déjà utiles aux autorités irakiennes pour stabiliser la situation politique et renouer le dialogue avec les minorités. Leur ratification permettra aussi d'afficher à l'égard du nouveau gouvernement une forme de bienveillance et d'encouragement et, au fur et à mesure de la stabilisation de la situation, de répondre plus facilement aux besoins structurels de l'Irak, et par conséquent de conforter et de développer nos positions sur le plan économique. Elle manifesterait avec force notre volonté de continuer à agir sur le long terme en Irak.

Pour ces raisons, je propose à la commission d'adopter les deux projets de loi d'autorisation.

Mme Nathalie Goulet. – L'examen de ces projets de loi est concomitant de l'autorisation que nous venons de donner de prolongation de l'intervention militaire française en Irak. Je constate des délais extravagants, ceux extrêmement longs entre la signature de ces accords et leur inscription à l'ordre du jour - les torts sont sans doute partagés -, et ceux extrêmement courts laissés au rapporteur pour procéder à leur examen.

J'observe également le décalage créé par l'évolution de la situation de l'Irak entre le moment de la signature de ses accords et aujourd'hui ce qui rend leur application compliquée.

Je demanderai à mon groupe de s'opposer à l'examen de ces projets de loi selon la forme simplifiée compte tenu du contexte particulier de la situation en Irak.

M. Joël Guerriau. – Quelles seront les opportunités offertes aux entreprises françaises de concourir à des appels d'offres en Irak ?

Mme Christiane Kammermann. – Combien y-a-t-il de Français en Irak ? Comment est assurée leur sécurité ? Quelle est la situation actuelle des Chrétiens d'Irak ?

Je me réjouis de l'ouverture d'Instituts Français à Bagdad et à Erbil, ainsi que de la présence de deux écoles françaises. Je regrette qu'elles n'incluent pas le niveau secondaire.

M. Bernard Cazeau. – Comparée aux autres régions d'Irak, la région autonome du Kurdistan était jusqu'à présent relativement sûre. Nous avons entrepris avec le conseil général de Dordogne une action de coopération décentralisée pour le développement touristique et la restauration de la citadelle d'Erbil. Pensez-vous qu'il sera possible aujourd'hui de poursuivre cette relation ?

J'ai participé à l'entretien entre le président du Sénat et le nouveau Premier ministre, M. Al-Abadi ; il faut espérer que les relations s'amélioreront car il semble faire

preuve de moins d'ostracisme que son prédécesseur et que cela permettra une présence plus importante de la France en Irak qui est un pays au potentiel et aux ressources importantes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les conditions dans lesquelles nous examinons ces deux projets de loi illustrent parfaitement les dysfonctionnements dont nous avons rendu compte dans notre rapport d'information sur l'examen parlementaire des traités, publié en décembre 2014. J'ai engagé des discussions avec la présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Mme Elisabeth Guigou, et avec le Gouvernement, à ce sujet.

M. Claude Nougéin, rapporteur. – Les délais d'examen étaient extrêmement courts, nous avons pu bénéficier néanmoins du concours de trois sous-directeurs, deux du ministère des affaires étrangères et une de la direction générale du Trésor que j'ai pu auditionner la semaine dernière.

S'agissant des marchés publics, le texte devrait en faciliter l'attribution aux entreprises des pays membres de l'Union européenne, néanmoins nous avons décelé une fragilité s'agissant de son application certaine aux collectivités locales, l'Irak étant un état fédéral, ce qui est ennuyeux car nombre de services publics et d'équipements sont gérés par ces collectivités. Nous demandons que l'Union européenne approfondisse cette question.

317 Français sont recensés par le ministère des affaires étrangères comme résidant en Irak, contre 3 000 Irakiens vivant en France, mais dans ces situations troublées, je ne suis pas certain que cela corresponde à la réalité.

L'accord bilatéral contient un article favorisant le développement de la coopération décentralisée, mais la situation sécuritaire actuelle rend difficile la mise en œuvre des projets.

Le nouveau gouvernement irakien semble plus attentif à travailler avec les minorités. La ratification de ces accords devrait permettre, le jour venu, lorsque la situation sera stabilisée, de redémarrer sans attendre la coopération sur des bases solides.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que les projets de lois précités.

Nomination d'un rapporteur

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous devons désigner un rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la République de Moldavie. Notre collègue Josette Durrieu, qui est spécialiste de longue date de ce pays, est légitimement candidate.

La commission nomme Mme Josette Durrieu rapporteur sur le projet de loi n° 198 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part.

Après un bref échange de vues, la commission juge préférable que ce texte soit examiné par le Sénat selon la procédure normale, plutôt que selon la procédure d'examen simplifié prévu par l'article 47 decies du Règlement du Sénat.

Questions diverses

M. Gilbert Roger. – Monsieur le président, je voulais en questions diverses exprimer une difficulté sur la conciliation des agendas : nous sommes sollicités au même moment par diverses réunions, et les délégations programment parfois des réunions en même temps que les commissions auxquelles nous appartenons.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Oui, c'est d'ailleurs pourquoi nous tentons actuellement de limiter les auditions plénières de commission -ce qui n'est pas facile car il y a beaucoup de matière-, dans la lignée des travaux conduits par le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, à l'initiative du président du Sénat.

En accord avec notre Bureau, je vous propose de réserver des temps lors de nos réunions de commission pour échanger entre nous sur les missions que les uns et les autres ont pu mener : nous pourrions nous garder ce temps de communication pour les sénateurs.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis candidate pour inaugurer cette formule dès la semaine prochaine, dans la mesure où j'étais à la frontière turco-syrienne la semaine dernière.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Cela me semble d'autant plus judicieux que nous avons la semaine prochaine l'audition de l'ambassadeur de Turquie.

La commission procède ensuite à un échange de vues sur les décisions du Bureau pour les missions de la commission en 2015 et décide, compte tenu du fait que la mission en Iran comporte un volet défense (visite d'un salon d'armement et de la base militaire d'Abu Dhabi) en plus des entretiens en Iran proprement dits, que cinq sénateurs y participeront, trois sénateurs et non quatre participant en conséquence à la mission "Conséquences géopolitiques du changement climatique". La commission prendra acte lors de sa prochaine réunion des compositions des délégations.

M. Alain Néri. – Merci d'avoir présenté clairement les différentes participations des sénateurs aux missions de la commission. Je pourrai moi-même faire des communications périodiques devant la commission sur mes activités en tant que vice-président de l'assemblée parlementaire de l'OSCE.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Bien volontiers. Sur les missions, nous pourrions communiquer en toute transparence sur notre programme de travail de l'année dès la semaine prochaine, sous forme de communiqué de presse.

Par ailleurs, j'ai eu un échange fructueux avec la présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale : nous sommes convenus de travailler plus ensemble. Deux événements pourraient être organisés conjointement, l'un autour du thème de la Méditerranée, qui se tiendrait à l'Assemblée nationale, l'autre, un colloque sur la diplomatie économique, qui se tiendrait au Sénat.

La séance est levée à 12 h 10.

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

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Hommage aux victimes des attentats terroristes

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, il y a une semaine, jour pour jour, quasiment à la même heure, la barbarie frappait en plein Paris. Au total, ce sont trois attaques terroristes qui ont touché la France au plus profond d'elle-même. D'origines diverses, journalistes, dessinateurs, policiers, simples citoyens ciblés pour leur religion, dix-sept de nos compatriotes ont perdu la vie tragiquement ces derniers jours.

En cet instant, au nom de tous, j'ai une pensée émue pour chacun d'entre eux.

Je pense également à tous ceux – familles, proches, collègues et amis – qui ont été cruellement atteints. Je pense aux blessés.

Je pense enfin à tous nos concitoyens qui ont pris part aux marches organisées partout en France, y compris ceux qui n'ont pu directement le faire, samedi et dimanche derniers.

L'importance de ces rassemblements sans précédent, depuis la libération, souligne combien chacun d'entre nous se sent meurtri par ces actes odieux.

En tant que commission de la culture, de l'éducation et de la communication, il nous appartient de réfléchir particulièrement à notre école qui laisse tant de jeunes, dont ces terroristes là, sur le bord du chemin des valeurs républicaines.

« Comment avons-nous pu laisser nos élèves devenir des assassins ? » s'interrogeaient hier dans un article d'un grand quotidien national trois enseignants de Seine-Saint-Denis.

Terrible constat qui nous invite à réaffirmer l'éducation comme la priorité des priorités, l'éducation à la citoyenneté et l'instruction des principes tels que la laïcité, socle du respect de toutes les religions, et de bien vivre ensemble, comme fondamentaux.

Nous sommes amenés à nous poser les bonnes questions. Comment redonner à notre jeunesse paumée, en mal de repères, une nouvelle espérance ?

Jusqu'à mercredi dernier, la violence faite aux journalistes et les atteintes à la liberté de la presse nous paraissaient liées à des conflits armés ou des situations lointaines. À cet égard, en décembre, notre commission de la culture avait organisé avec la commission culture du Conseil de l'Union européenne une journée de réflexion sur la sécurité des journalistes. Mais avec les attentats de *Charlie Hebdo*, pour la première fois au monde, c'est une rédaction tout entière, au cœur de notre pays, qui a été tragiquement frappée.

À travers cet acte barbare, c'est la liberté d'expression, la liberté de la presse, la culture, la liberté de création qui ont été atteintes.

Notre commission ne peut qu'en être que profondément concernée et vouloir là aussi réaffirmer son intangible attachement à ces libertés. Notre tâche est immense.

Mes chers collègues, je vous propose d'observer quelques instants de recueillement à la mémoire de nos 17 compatriotes victimes du terrorisme.

Audition de M. Nicolas Curien, candidat désigné par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel

La commission procède ensuite à l'audition de M. Nicolas Curien, candidat désigné par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite maintenant la bienvenue à M. Nicolas Curien, candidat proposé par le président du Sénat en qualité de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). C'est la première fois que nous sommes appelés à nous prononcer en application de l'article 2 de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public. Cet article prévoit que les membres du CSA *« sont désignés en raison de leurs compétences en matière économique, juridique et technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel ou des communications électroniques, après avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés »*.

Nous avons décidé que cet avis serait précédé d'une audition publique. Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et au public ; elle est enregistrée et diffusée sur le site Internet du Sénat.

Après votre exposé liminaire, Monsieur Curien, je passerai la parole à nos deux rapporteurs – Jean-Pierre Leleux, pour l'audiovisuel, et Claudine Lepage, pour l'audiovisuel extérieur – puis à un orateur par groupe, enfin aux autres membres de la commission qui souhaiteraient vous interroger.

M. Nicolas Curien, candidat désigné par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel. – Je suis très honoré de me présenter devant votre commission pour la présente audition, suite à ma désignation par le Président Gérard Larcher, mercredi dernier.

Je remercie très vivement le Président du Sénat pour sa confiance, dont je suis fier et qui me va droit au cœur. Je suis très honoré, et je suis également très ému par cette minute de silence que nous venons d'observer. Cette désignation, en vue de devenir membre du CSA, est intervenue le 7 janvier, une si triste journée où la barbarie a sauvagement fauché les vies de dessinateurs et journalistes de grand talent, qui sont et qui resteront des figures emblématiques de la liberté de communication, ainsi que d'autres personnes.

Cette liberté de communication et d'expression, droit fondamental que le CSA a pour mission de défendre et de promouvoir dans le domaine audiovisuel, soyez assurés que

j'en mesure désormais tout le prix et que je m'attacherai à la servir avec force et détermination. Il est parfois des coïncidences qui résonnent à l'esprit et y inscrivent du sens ; tel est pleinement le cas pour moi, aujourd'hui.

Les éléments récents m'ont fait mesurer le devoir moral de responsabilité des médias dans la couverture d'événements de ce type, pour ne pas gêner les forces de l'ordre, gérer les équipes techniques, et assurer ainsi la sécurité des personnes.

D'une certaine manière, je vous ai déjà dit, l'essentiel de ma motivation à rejoindre le CSA telle que je la ressens intensément en cette période troublée. Mais je comprends également qu'afin de mieux éclairer votre choix, il convient tout de même que je poursuive un peu ! J'ai prévu à cet effet un bref exposé en trois parties :

- d'abord, une lecture commentée de mon CV qui, j'imagine, a circulé parmi vous ;
- ensuite, ma perception du métier de régulateur, à l'aune de ma précédente expérience de membre de l'ARCEP ;
- enfin, mon regard prospectif sur l'évolution du secteur de l'audiovisuel et de sa régulation.

Sur ma carte de visite professionnelle, j'inscrirais volontiers les mots « ingénieur-économiste ». Les ingénieurs-économistes, dans la prestigieuse lignée de Jules Dupuit, Marcel Boiteux, ou encore Maurice Allais, sont des ingénieurs de formation qui se sont ensuite tournés vers la compréhension de l'économie de leur secteur d'activité, ponts et chaussées, électricité, charbonnages et, dans mon cas plus modeste, télécommunications.

Mon parcours débute par des études classiques d'ingénieur : classes préparatoires scientifiques, École Polytechnique, École nationale supérieure des télécoms (ENST), École nationale supérieure des mines de Paris, thèse de mathématiques appliquées à l'Université Paris VI.

Puis, de 1976 à 1978, je suis enseignant-chercheur à l'ENST, ma toute première affectation au sein du corps des télécoms. Et là, hasard créateur, la sortie du rapport Nora-Minc sur l'informatisation de la société, ce *best-seller* de l'année 1977, agit comme un déclencheur inattendu de ma vocation de futur ingénieur-économiste des communications électroniques. À tel point que je me mets à apprendre peu à peu et sur le tard les bases de l'économie... tout en enseignant cette discipline à l'ENST !

De 1978 à 1986, je suis affecté à la Direction des programmes et affaires financières de la Direction générale des télécommunications (DGT), au ministère des PTT, en tant que responsable d'études économiques. À ce titre, j'ai participé dans la durée à un vaste chantier multiforme de calcul des coûts économiques, de prévision de la demande de téléphonie puis de services Minitel, de rationalisation de la grille tarifaire et, déjà, d'analyses et simulations de la future ouverture concurrentielle du secteur, qui ne deviendra réalité qu'une dizaine d'années plus tard.

De 1986 à 1988, durant la première cohabitation, je vis une parenthèse au ministère de la défense, où je suis chargé par le ministre André Giraud d'une mission d'études économiques passionnante, touchant à la fois aux activités des états-majors et à celles de la direction générale de l'armement (DGA). Le contexte, celui d'une administration non

marchande, est bien sûr très différent de celui des PTT, mais les méthodes et les objectifs sont très similaires : minimiser les coûts, rechercher les solutions efficaces... en bref, chasser le « Gaspi », selon la célèbre formule due au ministre André Giraud, en l'occurrence combattre le « Gaspimili » !

Parallèlement à cette première partie de ma carrière, passée au sein d'administrations à fort caractère « technique », j'ai maintenu un lien permanent avec l'enseignement et la recherche, notamment comme maître de conférences en sciences économiques à l'École Polytechnique à partir de 1985.

Par la suite, mon cursus prend un tour plus académique :

- de 1989 à 1991, je suis directeur-adjoint de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), la grande école rattachée à l'INSEE, qui forme les administrateurs de cet institut ainsi que des statisticiens économistes civils ; je rédige alors, avec l'économiste Jacques Lesourne, un rapport qui conduira à la création d'une seconde école, l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI), spécialisée dans le traitement des données et qui s'installera à Rennes, deux ans plus tard ;

- en 1992, je suis nommé professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la Chaire Économie et Politique des télécommunications, chaire que j'occuperai jusqu'en 2005.

Sur ce deuxième segment de ma trajectoire, à dominante « universitaire », j'ai conservé une relation étroite avec le monde « opérationnel » des télécoms, notamment comme membre de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPPT) puis de la Commission supérieure du service public des postes et communications électroniques (CSSPPCE) de 1996 à 2005 où j'ai eu le plaisir et l'honneur de siéger aux côtés du président Larcher, ou encore comme membre de l'Association française des opérateurs mobiles, l'AFOM, de 2004 à 2005.

En juin 2005, basculement de la théorie vers la pratique : je suis nommé membre de l'Autorisation de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) par le Président du Sénat de l'époque, Christian Poncelet, mandat que j'exercerai jusqu'à la fin de l'année 2011.

Enfin, depuis 2012 et jusqu'à ce jour, nouvelle prise de « recul réflexif » : je m'implique davantage dans les activités de l'Académie des technologies, dont je suis membre fondateur depuis sa création, en 2000 ; je deviens chercheur associé à l'École Polytechnique, où j'organise, notamment, une École d'été en économie numérique ; je réalise plusieurs expertises pour le secteur des communications électroniques, notamment à la demande du ministère des communications australien, sur l'évaluation de leur réseau NBN (réseau national à très haut débit en fibre optique).

En bref, deux aspects essentiels me paraissent à retenir de ce *curriculum* :

- d'une part, le parcours est marqué par une alternance entre des fonctions de type opérationnel et des fonctions de type universitaire, chacun des deux types étant toujours présent concomitamment à l'autre, l'un en mode majeur, à temps plein, l'autre en mode mineur, à temps partiel. Et cela ne doit rien au hasard, mais bien à ma volonté constante de

marier la réflexion et l'action, d'effectuer fréquemment de fertiles allers-retours entre les deux.

- d'autre part, en dépit de la diversité des postes occupés, on détecte la présence continue et persistante d'un même fil d'intérêt, celui de l'économie des réseaux et des services de communication électronique, de l'économie d'Internet et, plus globalement, de l'économie numérique. C'est bien cela qui m'amène devant vous aujourd'hui.

Quelques mots sur la façon dont je perçois le métier de régulateur et sur les analogies et différences entre l'ARCEP, que je connais, et le CSA que je prétends découvrir. Mon expérience en tant que membre du collège de l'ARCEP, de 2005 à 2011, pourrait, je le crois, s'avérer très utile au CSA, même si elle n'est pas, bien-sûr, exactement transposable.

Tout d'abord, j'ai déjà pratiqué le difficile exercice de la collégialité. On débat avant, on décide ensuite, on est solidaire de la décision, on respecte le secret de la délibération. J'ai bien noté qu'au CSA, à la différence de l'ARCEP, les conseillers ont des champs de compétence attitrés, sur lesquels ils rapportent en séance devant leurs pairs. La différence est néanmoins peut-être moindre qu'il n'y paraît à première vue car, à défaut d'attributions officielles, les membres de l'ARCEP se partagent officieusement les grands domaines d'intervention ; j'étais ainsi plus particulièrement attentif à la modélisation économique, aux affaires européennes, à la coopération francophone (j'animais le réseau francophone de la régulation des télécommunications Fratel) et à la neutralité d'Internet sur lequel j'ai écrit un livre dans la collection Repères.

Chez les deux régulateurs sectoriels, on assiste à une évolution progressive des méthodes et des pratiques de la régulation, non seulement convergence des champs, mais aussi parallélisme des méthodes. On va vers un glissement du curseur qui sépare la régulation « prescriptive » de la régulation « incitative ». Cela se traduit par un recours accru au « droit souple » (*soft law*), aux chartes contractuelles, aux groupes de travail associant les acteurs du secteur, selon une logique montante de co-régulation, voire d'autorégulation.

Les dimensions technique et concurrentielle de la régulation, qui sont centrales à l'ARCEP et donnent lieu à des échanges avec l'Autorité de la concurrence, montent maintenant rapidement en puissance au CSA : sous l'angle technique, les services utilisateurs du spectre hertzien, ainsi que les normes et protocoles d'exploitation des fréquences, sont en transformation continue ; et, sous l'angle concurrentiel, la dynamique du secteur de l'audiovisuel, qui s'étend sur les trois « couches » de la production, de l'édition et de la distribution des contenus, est en pleine mutation, avec l'apparition de nouveaux acteurs et intermédiaires.

Autre similitude, les deux autorités de régulation, CSA et ARCEP, sont investies d'un pouvoir de mise en demeure et de sanction, avec un strict cloisonnement de l'instruction et du délibéré. Enfin, la dimension européenne est forte au sein des deux instances de régulation : auprès du CSA, l'ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*) étant, dans une certaine mesure, l'équivalent audiovisuel du bureau des communications électroniques BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*) et la directive SMA (Service de médias audiovisuels), l'équivalent du « paquet télécoms ».

Pour résumer, relativement à l'expérience que j'ai acquise à l'ARCEP, beaucoup de similitudes en perspective du côté du CSA, mais également quelques différences notables... et, surtout, bien entendu la présence de missions d'une autre nature, touchant :

- à la régulation sociale, culturelle et déontologique des médias ;
- au contrôle des obligations de contribution financière à la production et la création audiovisuelle et cinématographique ;
- à l'audit de l'activité des sociétés de l'audiovisuel public, France Télévisions et Radio France, France Médias Monde, ainsi qu'à la nomination de leurs présidents et plusieurs de leurs administrateurs.

Même si mon cursus ne m'en a pas fait jusqu'ici un spécialiste, soyez certains que je porte un très grand intérêt à ces sujets essentiels, tout particulièrement au maintien et au développement d'une création audiovisuelle et cinématographique française de qualité, source de renouvellement et de rayonnement, et donc condition *sine qua non* de la pérennité du secteur.

Quant aux questions d'ordre technico-concurrentiel, celles qui me sont le plus familières, mon apport potentiel en la matière est celui d'un ingénieur-économiste, c'est-à-dire de quelqu'un qui, de la technologie d'un secteur, connaît juste ce qui est nécessaire pour en éclairer l'organisation et la dynamique industrielles.

À cet égard, mon approche se veut résolument « orientée-problème », s'attachant à rechercher, dans un premier temps, la solution la plus efficace à un problème donné puis à examiner, dans un second temps, la meilleure façon de mettre en œuvre cette solution, compte tenu de contraintes et impératifs multiples : robustesse juridique, transition à partir de l'existant, acceptabilité sociale et politique, etc.

J'aborderai maintenant l'évolution de la régulation audiovisuelle.

Le secteur de l'audiovisuel connaît actuellement une triple évolution :

- une évolution des technologies de création, de diffusion et de réception, avec la transmission numérique, la compression des signaux, ou encore la pénétration des terminaux TV connectés ;
- une évolution des usages, avec la « délinéarisation » d'une partie de la consommation, le visionnage et l'écoute « sans-couture », le « multi-support », « l'illimité », l'interactivité, etc. ;
- enfin, une évolution des entreprises et des marchés, avec l'émergence de nouveaux acteurs, comme les *Over the Top* (OTT) ou les gestionnaires de plateformes en ligne, et aussi avec la transformation des acteurs existants, notamment au travers de réformes organisationnelles et du déploiement de services numériques.

Cette triple évolution, pour ne pas dire révolution, entraîne au moins deux conséquences.

- en premier lieu, elle ouvre à court et moyen terme d'importants chantiers de régulation pour le CSA, comme le second dividende numérique lié à la bande des 700 MHz,

le déploiement de la radio numérique terrestre (RNT), la régulation des Services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) et, plus généralement, celle des nouveaux services numériques ;

- en second lieu, elle appelle l'ardente nécessité d'une réflexion économique et prospective d'ensemble sur la création et la circulation de la valeur à l'ère numérique, ainsi que sur la place occupée par l'audiovisuel dans « l'écologie générale des espaces numériques » ; une place en clé de voûte, car non seulement l'audiovisuel se numérise mais, réciproquement, l'Internet « s'audiovisuélise », si je puis dire et comme l'analyse avec pertinence la contribution du CSA à une consultation récemment lancée par le Conseil national du numérique (CNN). Une telle osmose entre l'audiovisuel et les contenus en ligne plaide également en faveur d'une coopération renforcée entre le CSA et les autres différents régulateurs de l'accès aux contenus sur Internet, notamment la CNIL et la HADOPI.

Pour conclure, et sans préjuger à ce stade de la nouvelle répartition des portefeuilles entre les conseillers du CSA, après trois départs et deux arrivées, je forme devant vous un double vœu, dans l'hypothèse espérée où vous approuveriez ma candidature :

- d'une part, le vœu d'être placé en responsabilité directe sur des dossiers liés à mon cœur de compétence, c'est-à-dire à dominante technique, économique ou scientifique ;

- d'autre part, celui d'être également impliqué dans d'autres domaines, certes historiques pour le CSA mais plus nouveaux pour moi, touchant à la régulation des médias.

Il ne me reste plus qu'à vous remercier très vivement de votre attention. Je me tiens prêt à répondre à vos questions, tout en étant bien conscient qu'à ce stade encore balbutiant, je ne serai vraisemblablement pas en mesure de satisfaire toute votre curiosité. Par ailleurs, vous conviendrez volontiers que je ne suis pas, ici et maintenant, en position de commenter des décisions récemment prises par le Conseil ni de m'exprimer sur des affaires en cours d'instruction.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je propose à nos deux rapporteurs, M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel, et à Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur, de poser leurs questions.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je suis frappé par votre motivation et impressionné par votre parcours d'économiste qui répond parfaitement à l'évolution du CSA vers davantage d'indépendance.

La mission de régulation du CSA a évolué avec l'adoption de la loi de 2013 qui étend les compétences du Conseil. Celui-ci semble cependant avoir une vision extensive de sa mission, comme cela a pu apparaître à l'occasion de son refus d'autoriser la diffusion de LCI et de Paris Première sur la TNT gratuite. Pouvez-vous nous expliquer votre vision de la régulation de l'audiovisuel et les limites que vous voyez à l'action du CSA ?

Vous possédez une expérience utile comme ancien membre de l'ARCEP. Un débat récurrent existe sur le rapprochement des deux structures. Quelle est votre vision sur cette idée de rapprochement ? Faut-il aller vers une fusion ou une coopération ?

Le CSA renouvellera prochainement le président de France Télévisions. Quelles sont, selon vous, les valeurs et les missions qui doivent permettre de constituer l'identité des chaînes du service public de la télévision ?

Le CSA vient de publier un pré-rapport sur la radio numérique terrestre (RNT). Êtes-vous favorable à la technologie de la RNT, croyez-vous en son utilité pour les auditeurs et êtes-vous favorable à son déploiement ?

Les récents événements dramatiques ont mis en évidence la question du devoir moral des médias. Quelle est votre approche sur ce sujet ?

Mme Claudine Lepage. – Ma question porte également sur le traitement par les médias des événements de la semaine dernière. Dès vendredi, le CSA a adressé aux médias une note afin de les inviter à faire preuve de discernement dans la couverture des événements. En début de semaine, il a convié les différents médias à une réunion pour examiner les difficultés qui ont pu être rencontrées. Comment envisagez-vous le difficile équilibre à établir entre la demande d'information et le nécessaire discernement dont doivent faire preuve les médias ? Concernant le contrôle des médias étrangers par le CSA, celui-ci est vigilant vis-à-vis de tout ce qui pourrait ressembler à des incitations à la haine et des atteintes à la dignité à la personne humaine. De quels moyens pratiques dispose-t-il pour mettre un terme à d'éventuels manquements ?

M. Nicolas Curien. – À propos de la régulation économique, le CSA a recours à des études d'impact comme la loi de 2013 lui en a ouvert la possibilité, afin d'établir une balance entre les avantages et les inconvénients. Concernant LCI, Paris Première et Planète+, le CSA a examiné en particulier l'effet du passage à la TNT gratuite sur les recettes publicitaires pour établir une analyse coûts-bénéfices. Il n'a pas abusé de ses compétences. Un appel ayant été interjeté auprès du Conseil d'État, il convient d'attendre sa décision. J'observerai cependant que le CSA a des pouvoirs de régulation très faibles par rapport à l'ARCEP, même si le fait qu'il n'en avait pas auparavant peut laisser penser que son rôle s'est fortement accru. L'ARCEP, pour sa part, peut imposer des obligations structurantes aux opérateurs de communication. On peut discuter le fait de déléguer des pouvoirs à une autorité indépendante mais une fois que ceux-ci ont été délégués, ils doivent être exercés. Je ne suis pas choqué, par ailleurs, que le CSA indique dans son rapport annuel les modifications législatives qu'il conviendrait d'apporter afin d'améliorer encore la régulation du secteur.

Concernant le rapprochement de l'ARCEP et du CSA, on peut imaginer beaucoup de choses. Le pire scénario serait sans doute de maintenir les deux structures et de leur adjoindre un niveau supplémentaire chargé de la coordination.

Il serait logique de fusionner les deux entités à périmètre constant, ce qui donnerait lieu à la constitution d'une autorité considérable, dont les compétences iraient de la nomination des responsables de l'audiovisuel à la régulation de La Poste. Une telle évolution nécessiterait de recentrer ses compétences, ce qui aurait pour effet une déstabilisation qui n'apparaît pas souhaitable. À long terme, un tel rapprochement pourrait néanmoins faire sens comme le montrent les dispositifs en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Il existe d'autres schémas possibles comme celui consistant à distinguer deux instances, l'une relative à une régulation technique en rassemblant les compétences de l'ARCEP et certaines compétences du CSA, et l'autre relative à une régulation des contenus

en rassemblant des compétences du CSA, de la CNIL et de l'HADOPI. La véritable question consiste à savoir ce que l'on veut faire et ce qui est efficace.

Pour ce qui est des missions et des valeurs de France Télévisions, il faut distinguer deux choses : la relation contractuelle qui existe en l'État et France Télévisions et le suivi de l'application de ces dispositions, qui incombe au CSA, lequel n'est pas chargé de définir les missions de France Télévisions. Je considère pour ma part comme très importantes les missions de France Télévisions à l'égard de la création, de l'innovation et de la production de contenus. J'accorde aussi de l'importance aux objectifs en matière de diversité et de parité. J'observe que dans son rapport sur France Télévisions, le CSA a positivé ses critiques en plaidant pour une meilleure distinction entre les chaînes et un ancrage régional renforcé pour France 3. Il a également appelé au développement de synergies en matière d'information entre le nouveau site francetv.info et les rédactions de France 2 et France 3. Je considère que la mission qui incombe aux présidents de sociétés publiques de l'audiovisuel est difficile car leurs moyens sont restreints du fait de la contrainte budgétaire forte alors que les objectifs définis par les cahiers des charges sont ambitieux.

J'ai commencé à entendre parler de la radio numérique terrestre en 1990, à une époque où on imaginait qu'elle donnerait lieu à un basculement complet sur le mode de la TNT. En réalité la logique est différente, il existe des radios numériques sur Internet mais il est nécessaire de constituer des multiplex pour permettre la RNT, ce qui est difficile techniquement du fait de la multiplicité des acteurs. Cela peut néanmoins constituer un service d'appoint, notamment pour les nouveaux acteurs. Les choses sont lancées, car la loi invite le CSA à organiser un appel d'offres.

Enfin, concernant les questions de M. Jean-Pierre Leleux et Mme Claudine Lepage sur le devoir de responsabilité morale des médias, j'ai lu le communiqué du CSA et je crois que ce sujet peut progresser grâce à une régulation participative. Il y a un conflit entre deux objectifs : la nécessité de préserver la pluralité de l'information et l'impératif de discernement qui s'impose aux diffuseurs. Ce sujet me tient à cœur, je crois beaucoup à la régulation participative et au fait que les bonnes pratiques pourront émerger des différents échanges.

M. David Assouline. – Je dois le dire avec quelque solennité et je ne vise nullement votre personne, monsieur Curien : je suis choqué par la façon dont les médias ont présenté votre nomination comme acquise, comme si ce n'était pas à notre commission de la ratifier, d'en être d'accord en le manifestant par un vote positif des trois cinquièmes. Nous nous sommes battus pour que la nomination des membres du CSA soit entre les mains du Parlement. Nous avons voulu rompre avec le régime précédent, où, parce que l'exécutif désignait les membres du CSA, le Conseil avait pu paraître comme un paravent dissimulant mal la domination du politique sur l'audiovisuel. Ces nominations sont stratégiques, ce vote positif de trois cinquièmes est par lui-même une révolution, en lieu et place de l'habituelle majorité des trois cinquièmes pour s'opposer aux candidats proposés par l'exécutif ; ce vote positif oblige au consensus entre majorité et opposition, c'est un garant de la qualité des personnalités retenues, aussi bien que du pluralisme - mais on galvaude aujourd'hui ce mécanisme en présentant pour acquise la nomination du candidat proposé. Cela ne peut continuer comme cela, il faut respecter le pluralisme, négocier en amont pour parvenir au consensus, faute de quoi ce sera la loterie des urnes, ou bien nous ne respectons plus les principes que nous avons adoptés.

Cela dit, monsieur Curien, votre *curriculum vitae* atteste que vous avez tout à fait le profil du poste. Votre parcours et vos compétences, dont je vous félicite, répondent très bien aux besoins d'expertise d'un CSA dont les missions ne cessent de s'étendre avec la révolution numérique. Votre expertise, cependant, ne saurait être le seul critère puisque tout membre du CSA se prononce sur des sujets qui vont bien au-delà de ses compétences techniques, sur des sujets de société et des choix de politiques publiques - ce qui nous autorise à vous poser encore des questions.

La fusion du CSA et de l'ARCEP fait débat, je plaide pour un maintien des deux institutions, pour l'indépendance du CSA : quelle doit être et quelle peut être, selon vous, la coopération entre le Conseil et l'Autorité ? L'intégration d'un ancien membre de l'ARCEP dans le CSA ne saurait tenir lieu de seule réponse : comment renforcer les liens entre les deux institutions ?

Comment envisagez-vous, ensuite, l'évolution de l'écosystème de l'audiovisuel ? Le CSA peut-il effectivement assumer ses nouvelles missions ? Jusqu'où, en particulier, peut-il contrôler les contenus audiovisuels sur Internet ?

Quelle est, enfin, votre vision de la place de l'audiovisuel public dans cet écosystème devenu tout à fait concurrentiel ? Je vous pose la question alors que le CSA va devoir prendre une décision politique majeure, celle de désigner le président de l'audiovisuel public – mais aussi à un moment où nous constatons, même dans les heures très graves que nous venons de vivre, combien la course à l'Audimat commande des choix éditoriaux privilégiant le sensationnalisme, y compris dans l'audiovisuel public, loin de la mesure raisonnable et de la poursuite de l'intérêt général. Quel vous paraît devoir être le ton de l'audiovisuel public ? C'est important pour l'ensemble du secteur audiovisuel.

M. Bruno Retailleau. – Je me félicite de la proposition de candidature de Nicolas Curien par le président du Sénat. Je pense qu'il a le bon profil pour être un bon candidat pour des raisons à la fois institutionnelles et professionnelles. Votre prédécesseur possédait également ce double cursus technique et économique, indispensable à cette fonction au sein du collège du CSA.

Vos qualités de compétence, de droiture, de rigueur intellectuelle, d'impartialité et surtout d'indépendance sont indispensables. Un régulateur doit être indépendant et vous n'avez jamais été pris en défaut sur ce point.

Je souscris aux différentes questions déjà posées mais je voudrais m'attarder sur un point : la fusion entre le CSA et l'ARCEP, à laquelle je suis hostile. L'examen du monde audiovisuel anglo-saxon m'a permis de constater que les États-Unis ou la Grande-Bretagne avaient réussi à mettre en place des fusions parce qu'ils n'avaient pas les mêmes exigences, en termes de diversité et de création, que nous. Il est très facile de réguler dans le domaine de la concurrence et de la technique.

Par contre, j'ai le sentiment qu'on arrive au bout d'un monde.

Si le nouveau président du CSA a tenté d'élargir les pouvoirs de son institution, il a pris conscience de la révolution numérique. On voit arriver depuis 10 ans un grand basculement. Or le système français de diversité, d'exception culturelle, d'aide à la création, passe par l'attribution de fréquences gratuites en contrepartie d'un cahier des charges, d'engagements, de quotas et de financement de la création.

C'est un système qui s'effondre. Il faut repenser l'ensemble de notre système de régulation. Comment voyez-vous l'évolution dans cette matière ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Participer à la composition du CSA n'est pas insignifiant vu le rôle prépondérant de l'audiovisuel dans notre démocratie, particulièrement en ce moment. Mais je pense aussi à la qualité de l'information, au pluralisme, à la responsabilité, à la déontologie et à l'éthique.

L'expression de ces exigences est dépendante de l'économie du secteur, des véhicules technologiques et de la mondialisation.

Les parlementaires savent ce besoin de connaissance pour comprendre les enjeux, tenir à distance les lobbies et faire prévaloir l'intérêt général.

C'est en ce sens que nous accueillons avec intérêt votre parcours et votre apport potentiel. Vous pouvez être un décodeur précieux. Nous appelons de nos vœux une fidélité à l'esprit du CSA, qui doit toujours veiller à la qualité, et pas seulement à la répartition des fréquences, et à ce que les contenus s'adaptent aux tuyaux. Des tuyaux qui façonneraient la pensée seraient inacceptables.

Nous aimerions en savoir plus sur le rapprochement de certains outils « éthiques » comme la CNIL que vous avez évoqué. Pourriez-vous clarifier vos propositions ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je m'associe à l'hommage rendu tout à l'heure face aux actes barbares dont notre pays a été victime.

L'actualité et les propos que vous avez tenus nous montrent l'extrême complexité de la situation dans laquelle nous nous trouvons, les défis nouveaux auxquels nous sommes confrontés et combien est importante la question de l'accès des médias à l'information et à la culture. Les enjeux démocratiques et la nécessité pour notre société de relever le défi de vivre ensemble sont essentiels.

Vous avez souligné le rôle majeur des médias. Je trouve que cela réévalue considérablement le rôle du CSA dans sa mission de veiller à ce que le pluralisme puisse s'exprimer. Il en est de même sur la question de l'organisation du débat public et de l'accès à l'esprit critique.

Il y a également les questions de comportement des médias et il faut veiller à ce que chacun puisse s'exprimer et participer à la confrontation d'idées.

Je partage l'intervention de David Assouline sur la place de l'audiovisuel public. Que veut-on faire ? On veut participer à la création de l'esprit critique afin de déjouer les pièges de l'obscurantisme. Et dans ce cadre-là, la question de l'indépendance du CSA et les critères pour y parvenir méritent que l'on s'y attelle.

Je rejoins enfin la remarque faite par David Assouline sur la procédure de nomination. Nous serions bien inspirés de veiller au respect des prérogatives du Parlement.

M. Jacques Gasparrin. – La mission confiée au régulateur du secteur de l'audiovisuel s'est progressivement enrichie : outre des compétences techniques et économiques, il poursuit des objectifs sociaux et culturels. Comment percevez-vous cette évolution et quel regard portez-vous sur le respect, par le CSA, de ses missions élargies ?

Vous avez en outre, au cours de votre carrière, consacré plusieurs ouvrages aux aspects techniques et économiques des télécommunications. Quel domaine de vos recherches correspond, selon vous, le mieux aux missions du CSA ?

M. Daniel Percheron. – Ma question pourra sembler anecdotique mais j’aimerais que vous puissiez nous apporter des précisions sur votre rapport aux médias, tant il me semble essentiel, pour la comprendre, de bien connaître les outils de la société de l’information. En d’autres termes, quelle est votre consommation quotidienne de télévision et de radio ?

M. Nicolas Curien. – Je commencerai par avouer à M. Daniel Percheron combien je suis un « télévore » qualifiable « d’absolu », avant de répondre chronologiquement à vos questions.

Je ne m’exprimerai toutefois pas, monsieur David Assouline, sur le processus de désignation des membres du CSA, dont l’adéquation à l’esprit de la loi ne relève pas de mon champ de compétence. Si nul système n’est parfait, la procédure qui me concerne me semble cependant plus transparente que certaines, qui confient au seul président d’une assemblée le pouvoir de nomination à une autorité de régulation. En tout état de cause, je suis heureux de pouvoir, ce matin, m’exprimer devant votre commission. S’agissant des relations que vous avez évoquées entre le CSA et l’ARCEP, force est de reconnaître que leur intensité varie : l’appréciable proximité s’est muée en distance lors du débat sur le premier dividende numérique. Le groupe de liaison informel entre les deux instances, fort utile pour anticiper les difficultés et débattre de sujets communs hors des procédures formelles prévues par la loi, a alors cessé son activité. Il conviendrait, à mon sens de le réanimer. Un tel outil rendrait alors, je le crois, sans intérêt un rapprochement institutionnel entre le CSA et l’ARCEP.

Je partage l’analyse de M. Bruno Retailleau s’agissant des fusions ayant conduit à l’étranger à la création d’autorités de régulation comme l’OFCOM (*Office of communications*) au Royaume-Uni ou la FCC (*Federal Communications Commission*) aux États-Unis. Ces modèles ignorent la spécificité de la mission du CSA relative au contrôle des contenus.

Si CSA et ARCEP avaient un avenir commun, une fusion ne pourrait concerner que la partie de l’activité du CSA concernant les canaux de diffusion. En conséquence, il me semble plus approprié d’envisager un renforcement de la collaboration entre les deux instances. Concernant l’évolution de l’écosystème audiovisuel, j’estime que les débats en cours sur un éventuel assouplissement de la chronologie des médias, pour intéressante que cette solution puisse apparaître à court terme pour des groupes comme Canal+ ou Netflix, sont par trop éloignés des véritables sujets d’avenir que constitue, à titre d’exemple, le développement du téléchargement rapide des œuvres grâce à la fibre optique, qui conduira la filière audiovisuelle à une crise d’une ampleur comparable à celle subie par les acteurs de la musique. Il est donc essentiel d’anticiper l’évolution de l’audiovisuel au regard de la croissance exponentielle des contenus numériques, qui marque – je reprends à mon compte votre expression – la « fin d’un monde ».

Ce point m’amène à répondre à Mme Marie-Christine Blandin, qui m’interpellait sur la façon dont les canaux de diffusion pouvaient façonner la réception des contenus par le consommateur. Le sociologue canadien des médias Marshall McLuhan estimait que la forme influe sur le fond. Il m’apparaît effectivement que smartphone et tablette, où les contenus sont désynchronisés et non linéaires, ne participent pas d’une même logique que la télévision linéaire et façonnent différemment le contenu diffusé. Le service public de l’audiovisuel est

tenu à un devoir d'exemplarité. À titre d'illustration, je citerai l'absence, au sein du CSA, d'un groupe de travail sur la place des sciences et des technologies dans les médias. Pourtant, ces domaines font l'objet d'une peur irraisonnée de nos concitoyens, d'une défiance générale de la société. À cet égard, l'audiovisuel public a la responsabilité de réconcilier les Français avec la science et la technologie en promouvant le principe d'innovation au-delà du principe de précaution, en montrant, en somme, qu'un équilibre existe entre le progrès et la prudence autour d'un « principe de responsabilité » selon l'expression de Mme Anne Lauvergeon.

Enfin, Monsieur Jacques Gersperrin, je crois que le développement des émissions économiques, sociales ou culturelles ne doit pas se faire aux dépens des émissions scientifiques. Je souhaite m'engager plus avant sur ces sujets au sein du CSA.

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel

La commission procède au vote sur la proposition de nomination de M. Nicolas Curien par le Président du Sénat comme membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article 2 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Nous allons maintenant procéder au vote sur votre candidature. Nous allons tout d'abord désigner deux scrutateurs. J'appelle nos deux collègues plus jeunes présents, à savoir, Mme Samia Ghali et M. Cyril Pellevat. Je rappelle que les délégations sont admises.

Y a-t-il des explications de vote ?

Il est procédé au scrutin par vote à bulletin secret et au dépouillement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, voici le résultat du scrutin :

- nombre de votants : 53
- abstentions : 5
- nombre de suffrages exprimés : 48
- pour : 47
- contre : 1

La commission donne un avis favorable à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés à la nomination de M. Nicolas Curien aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Ratification d'ordonnances relatives à l'enseignement supérieur – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Jacques Groperrin sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-806 du 17 juillet 2014 modifiant le chapitre unique du titre VIII du livre VII de la troisième partie du code de l'éducation relatif aux dispositions applicables à l'université des Antilles et de la Guyane pour y adapter le titre V de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et les ordonnances n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 et n° 2014-807 du 17 juillet 2014 modifiant la partie législative du code de l'éducation.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Au début du mois de décembre dernier, nous avons été saisis d'un projet de loi visant à ratifier l'ordonnance du 17 juillet 2014, qui adapte à l'université des Antilles et de la Guyane (UAG) les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite loi « ESR », et deux autres ordonnances modifiant la partie législative du code de l'éducation. Le sujet principal qui nous occupe aujourd'hui concerne la transformation de l'UAG en une université des Antilles, rendue nécessaire depuis le départ de son pôle universitaire guyanais, acté fin 2013 par le Gouvernement, et qui s'est traduit par la création d'une université de la Guyane de plein exercice par un décret du 30 juillet 2014.

Je tiens tout d'abord à rendre hommage au travail intense fourni par notre collègue Dominique Gillot en faveur du système universitaire dans les Antilles et en Guyane, un effort qu'elle poursuit inlassablement et qui a été unanimement salué par l'ensemble des personnes que j'ai auditionnées. Nos collègues Serge Larcher et Maurice Antiste, sénateurs de la Martinique, et Jacques Gillot, sénateur de la Guadeloupe, qui l'ont accompagnée dans cette démarche, pourront en témoigner. Elle a produit en avril 2014, en binôme avec notre collègue Michel Magras, un rapport d'information très dense dont la qualité du diagnostic et la pertinence des propositions ont fait l'objet d'un très large consensus au sein du groupe de travail mixte mis en place sur ce sujet par notre commission et la délégation sénatoriale à l'outre-mer. Aussi bien le Gouvernement et les élus locaux que les représentants du milieu universitaire et étudiant antillais comptent désormais sur le Sénat pour mettre en œuvre les évolutions préconisées par ce rapport afin de faire émerger une université des Antilles solide, capable de coopérer étroitement avec l'université de la Guyane et de rayonner ensemble sur la Caraïbe et l'Amérique latine.

J'ai abordé ce travail en néophyte curieux et passionné, et j'ai fortement apprécié l'esprit de responsabilité dont a fait preuve Dominique Gillot sur ce sujet qui lui tient particulièrement à cœur. Nous avons travaillé ainsi en bonne intelligence, ce qui explique que nous avons fait le choix de vous présenter ensemble, au travers d'amendements identiques, les modifications justifiées par la nécessité de rendre pleinement opérationnelle la nouvelle université des Antilles.

En l'état, le projet de loi de ratification ne procède en effet à aucune modification des dispositions introduites par les trois ordonnances précitées.

Or, à la suite des troubles survenus à la rentrée universitaire de 2013 sur le pôle universitaire de la Guyane, le Gouvernement s'était engagé à créer une université guyanaise de plein exercice et à constituer, en conséquence, une université des Antilles qui succéderait à l'UAG. Toutefois, le champ de l'habilitation prévu par l'article 128 de la loi du 22 juillet

2013 se limitait à une adaptation d'une partie de ses dispositions à l'UAG, entité universitaire dont l'existence législative fait l'objet d'un chapitre spécifique au sein du code de l'éducation. Le Gouvernement n'était donc pas autorisé à modifier, dans le code de l'éducation, le périmètre de l'actuelle UAG et lui substituer une université des Antilles.

C'est pourquoi l'ordonnance du 17 juillet 2014 s'emploie à réformer le fonctionnement de l'UAG, qui continue juridiquement d'exister, dans le sens d'une autonomie renforcée de ses pôles universitaires antillais mais aussi guyanais, bien que la composante guyanaise ait été convertie en université de plein exercice désormais effective et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2015. Dans le droit fil des préconisations du rapport d'information sénatorial précité, il nous appartient donc désormais de tenir compte, sur le plan juridique, de la décision du Gouvernement de créer une université des Antilles et une université de la Guyane, en amendant les articles du code de l'éducation résultant de l'ordonnance afin de prévoir que le nouveau fonctionnement universitaire déconcentré et décentralisé qu'elle institue est bien applicable à une université des Antilles fondée sur deux pôles guadeloupéen et martiniquais disposant de compétences propres.

Pour mémoire, les pôles avaient été traditionnellement écartés des questions stratégiques au sein de l'UAG, les conseils consultatifs de pôle n'ayant jamais véritablement trouvé leur place entre les composantes et la gouvernance centrale de l'université. C'est pourquoi le rapport d'information recommandait que soient reconnues, aux conseils de pôle et aux vice-présidents de pôle, des compétences propres leur permettant de mettre en œuvre une gestion de proximité opérationnelle et d'adapter la carte de formations et la politique de recherche de chaque pôle aux stratégies de développement de son territoire d'implantation, en cohérence avec le projet global de l'établissement.

Dans cette logique, l'ordonnance du 17 juillet 2014 a rénové la gouvernance de l'UAG afin de concilier l'unité stratégique de l'établissement et l'autonomie renforcée des pôles. Le président et le conseil d'administration sont ainsi chargés d'assurer la cohésion et l'équilibre entre les pôles universitaires régionaux. Les pôles sont, pour leur part, dorénavant identifiés comme des regroupements de composantes, au sens de l'article L. 713-1 du code de l'éducation, pouvant disposer à ce titre de compétences déléguées du conseil d'administration. Doté de statuts, chaque pôle disposera, en outre, d'un conseil de pôle disposant de compétences propres, délibératives mais aussi consultatives et de proposition auprès du conseil d'administration de l'université.

Le vice-président du pôle disposera, lui aussi, de compétences propres : il est ordonnateur des recettes et des dépenses du pôle, a autorité sur les personnels du pôle et émet un avis sur les affectations des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (IATOS). Le président de l'université conserve la faculté de déléguer au vice-président de pôle sa signature pour les affaires intéressant le pôle.

L'ensemble de ces dispositions sont conformes aux préconisations du rapport d'information sénatorial précité.

Comme je l'ai dit en introduction, afin d'achever la transformation de l'UAG en université des Antilles, des modifications doivent encore être apportées au code de l'éducation, modifications auxquelles le Gouvernement ne pouvait procéder dans l'ordonnance en raison du champ limité de son habilitation.

Avec Dominique Gillot, nous vous proposerons donc d'acter clairement le fait que l'université des Antilles succède juridiquement à l'UAG en remplaçant dans le code de l'éducation toute référence à l'UAG par la mention « *université des Antilles* ». Nous préservons ainsi la continuité et la sécurité juridiques, puisque l'université des Antilles conservera la même personnalité juridique que l'UAG, dans toutes ses dimensions, aussi bien en sa qualité d'employeur et d'ordonnateur que dans la délivrance des diplômes (les étudiants inscrits à l'UAG à la rentrée 2014 ou poursuivant leur cursus courant 2015 ayant vocation à être diplômés de l'université des Antilles).

Cette succession suppose de réajuster la composition du conseil d'administration de la nouvelle université. Au sein du conseil d'administration de l'UAG, chaque pôle disposait de 14 membres. Si l'on ne touchait pas à la composition du conseil d'administration de l'université des Antilles, celui-ci comprendrait alors 28 membres, dont douze enseignants-chercheurs, dix personnalités extérieures, quatre étudiants et deux représentants des personnels IATOS. Or, il me semble indispensable que l'on augmente la représentation des personnels IATOS qui occupent près de 40 % des emplois au sein de l'université. Je vous proposerai donc d'augmenter le nombre de leurs représentants de deux à quatre, conformément au droit commun des universités, sans pour autant diminuer le nombre des personnalités extérieures, qui serait maintenu à dix, pour un nombre total de trente membres au sein du conseil d'administration.

En effet, il convient d'assurer la représentation des organismes de recherche présents en Guadeloupe et en Martinique, qui sont incontournables pour la structuration du développement de ces territoires. Ce faisant, nous nous inscrivons dans le droit fil des préconisations du rapport d'information sénatorial précité.

Par ailleurs, je vous proposerai, avec Dominique Gillot, d'éviter toute confusion entre les services communs et généraux de l'université, relevant de l'administration générale de l'université dont une grande partie est installée dans le siège de l'université en Guadeloupe, et les services universitaires propres à chaque pôle universitaire.

Afin de tenir compte de la transversalité de la recherche au sein de l'université des Antilles et du fait que de nombreuses équipes de recherche exercent des activités transversales sur les deux pôles, nous vous proposerons également de préciser que, chaque fois qu'une décision prise par la commission de la recherche d'un pôle concernera un laboratoire exerçant des activités sur les deux pôles, elle devra, pour être effective, être approuvée par le conseil académique de l'université.

J'insisterai, par ailleurs, avec ma collègue, sur la nécessité de mettre en œuvre la proposition n° 11 du rapport d'information sénatorial précité, par la mise en place d'un « ticket » de trois candidats à la présidence et aux deux vice-présidences de pôle afin de garantir la cohérence stratégique et l'unité de l'établissement. De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, il est clair que, dans la configuration actuelle avec des pôles aux compétences considérables, si nous n'assurons pas la confiance entre la présidence et les deux vice-présidences, le nouvel établissement se dissoudra de lui-même en l'espace de seulement quelques années, compte tenu des forces centrifuges aujourd'hui à l'œuvre, notamment en Guadeloupe. Il faut donc que chaque « ticket » de trois candidats ait démontré, au préalable, la cohérence entre le projet global d'établissement porté par le président et les stratégies de développement de pôle défendues par les vice-présidents de pôle.

Enfin, outre un certain nombre de dispositions de coordination et de corrections d'ordre rédactionnel dans le code de l'éducation, je vous proposerai de donner un avis favorable aux amendements du Gouvernement tendant à achever l'œuvre de ratification de diverses ordonnances intervenues dans la période récente dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche et pour lesquelles des projets de loi de ratification avaient d'ores et déjà été déposés sur les bureaux du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Mme Dominique Gillot. – Même si j'ai pu ressentir une certaine déception lors de la nomination du rapporteur sur ce texte, bien qu'elle s'explique par les nouveaux équilibres politiques au sein du Sénat et de notre commission, je tiens à saluer le travail de notre collègue Jacques Gersperrin, qui s'est mis dans les pas du travail collectif que nous avons effectué auparavant. Nous partageons la même vision et les mêmes objectifs concernant cette partie de la France, riche de son patrimoine historique, environnemental, scientifique et humain. Nous devons veiller à ce que l'enseignement supérieur et la recherche y soient considérés avec tout le respect, l'intérêt et l'ambition que requiert leur contribution au rayonnement de la France.

Cette région a connu de grandes difficultés, comme nous l'avions, Michel Magras et moi-même, souligné dans notre rapport. La construction d'un système d'enseignement supérieur et de recherche performant et à fort rayonnement international dans la zone des Antilles et de la Guyane exige qu'il soit mis un terme, dans les meilleurs délais, à des dysfonctionnements graves dénoncés de longue date par les deux derniers contrôles de la Cour des comptes couvrant la période 1999-2010 et les rapports d'audit successifs de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2007 et 2010. Des dysfonctionnements que nous avons eu une certaine pudeur à mettre en évidence. Ce travail a débouché sur la création de l'université de la Guyane et doit conduire, aujourd'hui, à la transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en une université des Antilles à part entière, les régions de la Martinique et Guadeloupe restant unies, selon les principes rappelés par Jacques Gersperrin dans son rapport, en particulier en matière de partage de la recherche ou d'exercice de l'autonomie des pôles sous l'autorité du conseil d'administration. Pour éviter de retomber dans les travers de l'ancien schéma de gouvernance, des dispositions sont prises pour que l'autonomie des pôles soit reconnue et effective, tout en garantissant l'unicité stratégique de l'établissement.

Comme beaucoup de responsables et d'acteurs de la communauté universitaire, j'espère, à terme, que puisse s'opérer un regroupement entre l'université des Antilles et l'université de la Guyane en vue de créer, dans cette partie de la France qui nous est chère, une communauté d'universités et établissements (COMUE) à fort rayonnement international, qui tire pleinement profit pour l'excellence universitaire et de la recherche des atouts de ces territoires, notamment dans les domaines du développement durable et de l'environnement.

Je ne vais pas paraphraser les propos de notre rapporteur, et je pense que l'on peut s'acheminer vers un vote unanime sur ce texte. Je voudrais, toutefois, revenir sur les difficultés rencontrées par la présidente de l'université, Corinne Mencé-Caster, à laquelle je tiens à rendre hommage avec beaucoup d'émotion. Elle a subi des intimidations personnelles graves, qui auraient pu la conduire à abandonner les responsabilités qui lui ont été confiées et, en dépit de ces circonstances difficiles, elle a démontré son attachement constant au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et sa très grande loyauté envers ses collègues universitaires et ses étudiants. Elle a été soutenue par le ministère, les élus et les fonctionnaires locaux ainsi que par les membres de notre commission et de notre délégation à l'outre-mer qui ont souhaité l'accompagner et que je tiens à associer dans cette démarche.

Au cours de ces derniers mois d'incertitude majeure, Corinne Mencé-Caster s'est efforcée de maintenir la confiance des familles et a fait preuve de la pugnacité et de la dignité qui ont permis à l'université de préserver ses effectifs étudiants. Se sont manifestées des tentations et même des tentatives de scission entre la Martinique et la Guadeloupe, comme cela a été le cas entre les Antilles et la Guyane. Fort heureusement, grâce au soutien des ministères, des politiques et des élus locaux, cette scission n'est plus à l'ordre du jour. Aujourd'hui, vous nous proposez de transformer une université des Antilles et de la Guyane en une université des Antilles, avec les moyens qui lui seront accordés, concrets et réels, pour qu'elle puisse prendre son envol, sur la base des analyses de l'IGAENR qui invite à tenir compte des coûts fixes de fonctionnement et des limites d'une simple partition arithmétique polaire des moyens initiaux. Parmi vos propositions, l'élargissement du conseil d'administration garantissant une meilleure représentation de chacun des collèges est un gage de soutien et de bon départ pour cette université sur laquelle il faudra continuer de porter un regard attentif et bienveillant pour qu'elle rayonne véritablement sur cette partie du globe où la France a des intérêts à défendre.

J'appelle mes collègues à donner en toute confiance un avis favorable à ce projet de loi.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je n'ai pas le même optimisme. Chacun sait ici notre opposition à la loi sur l'autonomie des universités et notre appel à la construction de propositions de rupture. On a vu les évolutions qui en ont résulté. Le groupe CRC n'a pas souscrit non plus à la loi de 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche. Je dirai que, singulièrement, ses articles 124 et 128 qui autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnance des décisions de modification des codes de la recherche et de l'éducation nous avaient fortement inquiétés. C'est la raison pour laquelle notre groupe ne peut pas émettre un avis favorable à ce qui nous est proposé. Dans l'attente de la séance plénière, nous nous abstenons, même si je connais comme d'autres la situation dramatique et de fracture dans cette zone. Permettez-moi de douter que les solutions adoptées ici de manière majoritaire soient de nature à corriger toutes les difficultés locales.

Article 1^{er}

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons maintenant à la discussion des articles.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Les amendements identiques, numérotés COM-1 et COM-9, proposent d'acter la transformation de l'université des Antilles et de la Guyane (UAG) en une université des Antilles. En effet, le Gouvernement a d'ores et déjà procédé à la création de l'université de la Guyane par le décret n° 2014-851 du 30 juillet 2014 et s'est engagé, en conséquence, à plusieurs reprises publiquement et devant le Parlement, à faire succéder à l'UAG une université des Antilles.

Le respect du principe de parité stricte entre les deux pôles antillais devrait conduire à un conseil d'administration de l'université des Antilles composé de 30 membres (soit quinze membres par pôle). Augmenter le nombre de membres du conseil d'administration de l'UAG dans sa composante antillaise de deux (de 28 à 30) permettrait de préserver l'équilibre entre les différents collèges qui prévalait jusqu'ici au sein des anciens conseils consultatifs de pôle, tout en renforçant la représentation des personnels IATOS (qui constituent près de 40 % des emplois de l'actuelle UAG) de deux à quatre membres.

Il s'agit ainsi de rapprocher autant que faire se peut la composition du conseil d'administration de l'université des Antilles du droit commun de la gouvernance des universités françaises (dont les conseils d'administration comprennent désormais, aux termes de la loi du 22 juillet 2013, 4 ou 6 représentants des personnels IATOS), tout en ne diminuant pas le nombre de personnalités extérieures.

En effet, la présence de dix personnalités extérieures doit être maintenue afin non seulement de comprendre, pour chaque pôle, des représentants des collectivités territoriales (idéalement deux par pôle) et des représentants du monde économique et social et des enseignants de lycée, mais aussi d'assurer la représentation des organismes de recherche présents en Guadeloupe et en Martinique, qui sont nombreux et parmi lesquels on peut citer : l'Institut Pasteur de Guadeloupe, le pôle de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) de la Guadeloupe et son unité de recherche sur la drépanocytose, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'Institut national de recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Pôle de recherche agro-environnementale de la Martinique (PRAM)... et incontournables pour la structuration du développement de ces territoires. Cette configuration s'inscrit dans le droit fil des préconisations du rapport d'information sénatorial sur l'avenir du système universitaire aux Antilles et en Guyane (avril 2014).

Dans ces conditions, chaque conseil de pôle devra comprendre cinq personnalités extérieures. Ce nombre impair ne permettra pas d'assurer le respect d'une parité stricte au niveau des conseils de pôle. Il convient donc de préciser que la parité parmi les personnalités extérieures s'apprécie sur l'ensemble de ces personnalités siégeant au sein du conseil d'administration de l'université, chaque conseil pôle ne pouvant ainsi comporter parmi ses personnalités extérieures un écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes supérieur à un.

Les amendements COM-1 et COM-9 sont adoptés.

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – Sur ce même article 1^{er}, les amendements COM-2 et COM-11 visent à éviter toute confusion entre les services communs et généraux de l'université, relevant de l'administration générale de l'université dont une grande partie est installée au siège de l'université en Guadeloupe, et les services universitaires propres à chaque pôle universitaire. Il convient de clarifier les éléments constitutifs de ces pôles universitaires régionaux, en précisant que chaque pôle universitaire régional regroupe l'ensemble des composantes et des « *services universitaires propres au pôle* » implantés dans la région.

Par ailleurs, il est préférable, pour l'organisation des élections, la définition du corps électoral et la répartition des sièges, de retenir la formulation qui avait jusqu'ici prévalu avant l'ordonnance du 17 juillet 2014 : l'élection des membres du conseil d'administration de l'université est organisée « *dans le cadre de chaque région* » dans laquelle est implantée l'université. La référence aux « *pôles universitaires régionaux* » présente l'inconvénient d'entretenir le sentiment que les services communs et transversaux et les services relevant de l'administration générale de l'université appartiendraient à un pôle plutôt qu'à un autre du seul fait que leur siège est installé sur ce pôle. Il faut réaffirmer le principe selon lequel tout ce qui est transversal et relève des services communs (documentation, espace numérique de travail, orientation et insertion des étudiants...) ou l'administration générale de l'université

représente, en quelque sorte, un troisième lieu d'implantation virtuel, qui n'est ni le pôle guadeloupéen, ni le pôle martiniquais.

Les amendements COM-2 et COM-11 sont adoptés.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Les amendements identiques COM-8 et COM-10 visent à mettre en application la 11^e proposition du rapport d'information sénatorial sur l'avenir du système universitaire aux Antilles et en Guyane de Mme Dominique Gillot et M. Michel Magras. Elle prévoyait d'inscrire, dans l'ordonnance, le principe selon lequel la désignation du président de l'université et celle des deux vice-présidents de pôle font l'objet d'un seul et même vote par le conseil d'administration de l'université, sous la forme d'un « ticket » de trois candidats qui auront démontré au préalable la cohérence entre le projet global d'établissement porté par le président de l'université et les stratégies de développement de pôle défendues par les vice-présidents de pôle.

En effet, afin que l'unité de l'établissement soit préservée, il est indispensable que le président de l'université et les vice-présidents de pôle travaillent en bonne intelligence. Ce n'est qu'à condition que le président et les vice-présidents de pôle se fassent mutuellement confiance que les conseils de pôle pourront exercer pleinement les nouvelles compétences qui leur sont désormais reconnues dans le cadre de leur autonomie renforcée, dans l'intérêt à la fois des pôles et de l'université.

Cette disposition est incontournable afin de garantir l'intégrité de la nouvelle université sur un mode fédéral. Si la cohérence stratégique entre l'université et ses deux pôles n'est pas assurée sur des questions aussi fondamentales pour l'intérêt supérieur de l'université que la nécessité d'opérer des rééquilibrages et redéploiements de postes entre composantes « surdotées » et déficitaires, alors les forces centrifuges perdureront et mèneront inéluctablement, en l'espace de seulement quelques années, à l'éclatement de l'édifice universitaire antillais.

Du reste, cette proposition reste dans l'esprit d'une disposition de l'ordonnance n° 2008-97 du 31 janvier 2008 qui visait à garantir la cohérence stratégique entre la présidence de l'université et les vice-présidents de pôle, mais dont l'application avait été, dans les faits, dévoyée. Cette ordonnance prévoyait déjà que les vice-présidents de pôle étaient désignés par l'ensemble du conseil d'administration sur proposition du président de l'université, après avis (théoriquement purement consultatif) des conseils de pôle. En pratique, la disposition n'a jamais été mise en œuvre en raison, d'une part, de la non-concomitance des votes pour la présidence et les vice-présidences de pôle et, d'autre part, du fait que le conseil d'administration (qui redoutait les pôles) avait fait le choix de conférer un caractère contraignant aux propositions des pôles pour la désignation de leurs vice-présidents, avec malheureusement le résultat que l'on connaît : des tendances centrifuges exacerbées, l'absence de cohérence stratégique entre la présidence et les vice-présidents de pôle et une défiance permanente entre l'université et certains pôles.

Afin de préserver au maximum la liberté du scrutin, il est prévu que plusieurs candidats aux fonctions de président de l'université puissent présenter une même personne, avec son accord, aux fonctions de vice-président d'un pôle, étant entendu que des personnalités peuvent faire l'unanimité sur certains pôles.

Les amendements COM-8 et COM-10 sont adoptés.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Enfin sur ce même article 1^{er}, Mme Gillot et moi-même avons deux derniers amendements identiques numérotés COM-3 et COM-12. De nombreuses équipes de recherche exercent des activités transversales sur les deux pôles antillais de l'université. Par conséquent, il convient de s'assurer que chaque fois qu'une décision prise par la commission de la recherche d'un pôle concerne un laboratoire implanté sur les deux pôles, elle devra, pour être effective, être approuvée par le conseil académique de l'université. La même logique prévaut déjà, du reste, pour les formations dispensées sur les deux pôles et conduisant à la délivrance d'un même diplôme.

Les amendements COM-3 et COM-12 sont adoptés.

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

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – L'amendement COM-4 tend à préciser les dispositions transitoires concernant la mise en place de l'université des Antilles afin de clairement rappeler qu'il appartient, dans un souci de continuité et de stabilité de la gouvernance, au conseil d'administration de l'UAG dans sa composition antillaise en exercice à la date de publication de la loi de ratification d'adopter, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, les nouveaux statuts de l'université des Antilles en conformité avec les dispositions de l'ordonnance et de la loi. De même, les compétences du conseil académique et de ses commissions constitutives de la recherche et de la formation et de la vie universitaire seront exercées, au niveau de chaque pôle, par les composantes Guadeloupe et Martinique du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire de l'UAG en exercice à la date de publication de la loi de ratification.

L'amendement COM-4 est adopté et devient un article additionnel après l'article 1^{er}.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – L'amendement COM-5 est un amendement de coordination.

L'amendement COM-5 est adopté et devient un article additionnel après l'article 1^{er}.

Article 2

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – L'amendement COM-6 est un amendement rédactionnel.

L'amendement COM-6 est adopté.

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

Article 3

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Sur l'article 3, l'amendement COM-7 est un amendement rédactionnel et l'amendement COM-13 prend en compte la modification introduite à l'article L. 762-2 du code de l'éducation.

Les amendements COM-7 et COM-13 sont adoptés.

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

Article additionnel après l'article 3

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – L'amendement COM-14 introduit un article additionnel qui a pour objet de ratifier une ordonnance prise en application de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et quatre ordonnances prises en application de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-135 du 17 février 2014 modifiant la partie législative du code de la recherche a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2014 sous le numéro 1983.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-238 du 27 février 2014 relative à l'établissement public local d'enseignement dénommé « Ecole européenne de Strasbourg » a été enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014 sous le numéro 707.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-691 du 26 juin 2014 portant suppression des compétences contentieuses et disciplinaires du Conseil supérieur de l'éducation et des conseils académiques de l'éducation nationale a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 septembre 2014 sous le numéro 2229.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-692 du 26 juin 2014 relative à l'application à Mayotte de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et l'ordonnance n° 2014-693 du 26 juin 2014 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a été enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2014 sous le numéro 809.

Ainsi, toutes les ordonnances prises en application de la loi du 8 juillet 2013 et trois ordonnances prises en application de la loi du 22 juillet 2013 seront ratifiées.

Mme Corinne Bouchoux. – Cet amendement, qui tend à insérer un article additionnel après l'article 3, me pose problème dans la mesure où le Gouvernement utilise le texte que nous examinons comme véhicule législatif pour faire adopter deux dispositions, sur lesquelles nous pourrions être d'accord, mais qui n'ont que peu de chose à voir avec notre sujet. Outre que nous désapprouvons la technique législative dite des cavaliers, le changement d'intitulé du texte est une mauvaise manière faite à la cause de l'université des Antilles, qui perdra en visibilité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous n'avez pas tort chère collègue.

Mme Dominique Gillot. – Je partage l'avis de Mme Bouchoux. Ces ordonnances pourraient très bien être portées par un autre véhicule législatif, comme par exemple le projet de loi, dit Macron, pour la croissance et l'activité.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je désapprouve la méthode suivie par la Gouvernement, même si sur le fond, je pourrais être d'accord avec l'ordonnance relative à l'École européenne de Strasbourg.

Je suis en désaccord avec le fond de l'ordonnance portant suppression des compétences contentieuses et disciplinaires du Conseil supérieur de l'éducation, mais je vois bien de quoi il s'agit.

En revanche, sur l'ordonnance modifiant le code de la recherche, il nous est demandé de nous prononcer « les yeux fermés et les mains dans les poches ».

Mme Françoise Laborde. – Je suis contre l'adoption de cet amendement. On ne vote pas à l'aveugle.

M. Claude Kern. – J'approuve tout ce qui vient d'être dit.

M. Michel Savin. – Il semblerait que nous soyons unanimement contre cet amendement.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

Intitulé du projet de loi

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – L'amendement COM-15 a pour objet d'adapter le titre de la loi aux différents amendements adoptés.

Mme Dominique Gillot. – Compte tenu des échanges que nous avons eus, et du rejet de l'amendement COM-14, je propose que l'intitulé du texte soit : *Projet de loi ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche, portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur et portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles.*

M. Jean-Pierre Leleux. – Nous pourrions encore améliorer la visibilité du texte, en sous-amendant l'amendement du Gouvernement et en adoptant la formulation suivante : *Projet de loi portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur.*

L'amendement COM-15 ainsi modifié est adopté.

L'intitulé du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous devons maintenant nous prononcer sur l'ensemble du texte ainsi amendé.

La commission adopte le texte du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux à l'unanimité des suffrages exprimés.

Le sort des amendements examinés en commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GROSERRIN, rapporteur	1	Transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en une université des Antilles	Adopté
Mme D. GILLOT	9	Transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en une université des Antilles	Adopté
M. GROSERRIN, rapporteur	2	Clarification des éléments constitutifs d'un pôle universitaire régional	Adopté
Mme D. GILLOT	11	Clarification des éléments constitutifs d'un pôle universitaire régional	Adopté
M. GROSERRIN, rapporteur	8	Mise en place d'un "ticket" de trois candidats à la présidence de l'université et aux vice-présidences de pôle	Adopté
Mme D. GILLOT	10	Mise en place d'un "ticket" de trois candidats à la présidence de l'université et aux vice-présidences de pôle	Adopté
M. GROSERRIN, rapporteur	3	Prise en compte du caractère transversal de certains laboratoires de recherche	Adopté
Mme D. GILLOT	12	Prise en compte du caractère transversal de certains laboratoires de recherche	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GROSERRIN, rapporteur	4	Dispositions transitoires pour la mise en place de l'université des Antilles	Adopté
M. GROSERRIN, rapporteur	5	Amendement de coordination	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GROSERRIN, rapporteur	6	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GROSERRIN, rapporteur	7	Amendement rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	13	Clarification d'une disposition relative aux droits et	Adopté

		obligations des établissements publics d'enseignement supérieur en matière immobilière	
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	14	Ratification d'ordonnances relatives à l'éducation, à l'enseignement supérieur et à la recherche	Rejeté
Intitulé du projet de loi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	15	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté avec modification

Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel - Nomination des membres de la commission mixte paritaire

La commission procède ensuite à la désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel.

Elle désigne, en qualité de membres titulaires : Mmes Catherine Morin-Desailly, Colette Mélot, Vivette Lopez, Marie-Annick Duchêne, M. David Assouline, Mme Claudine Lepage, M. Patrick Abate, et, en qualité de membres suppléants : M. Jean-Claude Carle, Mmes Françoise Cartron, Dominique Gillot, Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Claude Kern et Michel Savin.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette commission mixte paritaire se réunira au Sénat demain, jeudi 15 janvier 2015, à 14 h 30 dans notre salle de réunion.

La réunion est levée à 12 h 45.

**COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES
INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Mercredi 17 décembre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président, puis de M. Louis Nègre, vice-président -

Transition énergétique pour la croissance verte – Table ronde de think tanks

La réunion est ouverte à 9 heures 35.

M. Hervé Maurey, président. – Je tiens tout d'abord à remercier nos invités de leur présence.

La commission a voulu organiser cette table ronde avec un certain nombre de représentants des principaux think tanks afin d'éclairer le débat sur la transition énergétique qui va s'ouvrir au Sénat dès la rentrée de janvier avec l'examen du projet de loi par notre commission, avant d'être abordé dans l'hémicycle au mois de février.

Le Sénat a opté pour une solution différente de l'Assemblée nationale, qui a créé une commission spéciale chargée d'examiner le texte. La Haute assemblée a décidé que chacune des deux commissions concernées examinera une partie du texte, la commission du développement durable se chargeant en particulier des questions de transport et de mobilité, de l'économie circulaire, des risques nucléaires, des énergies renouvelables et des déchets.

Louis Nègre a été nommé rapporteur de ce projet de loi et a déjà réalisé un grand nombre d'auditions.

Nous avons estimé qu'il était bon de vous entendre pour élever le débat.

Géraud Guibert et Arnaud Gossement représentent La Fabrique écologique qui s'est notamment penchée sur le rôle des territoires dans la transition énergétique, sur l'articulation entre les priorités énergétiques nationales et les stratégies énergétiques territoriales. Vous savez que le Sénat est très attentif à la place et au rôle des collectivités territoriales. Nous serons donc très heureux de vous entendre à propos du modèle de « décentralisation énergétique » que vous appelez de vos vœux.

Denis Voisin, représente la fondation Nicolas Hulot qui a construit une déclaration mettant en avant les cinq principes essentiels que sont la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de la demande énergétique, le développement des énergies décarbonées, la sortie de la précarité énergétique, et l'encouragement à l'innovation.

Nous serons heureux de vous entendre pour savoir si, selon vous, le projet de loi permet d'avancer en ce sens. Vous aurez certainement des choses à nous dire sur les enjeux de la « démocratie écologique », dans un contexte où la question de l'acceptabilité des projets est essentielle, même si elle est parfois compliquée à obtenir.

Jean-Marc Jancovici et Brice Mallié, vous représentez The Shift Project, qui a l'originalité de croiser l'expertise scientifique et les enjeux économiques. Vous avez élaboré

un certain nombre de scénarios de transition au niveau national, mais aussi au niveau européen.

Vous évoquerez certainement le projet de « cartographie de la transition carbone », que vous avez initiée dès 2012, le « passeport efficacité énergétique », outil que vous proposez en matière de rénovation énergétique, et votre projet de société de financement de la transition énergétique, que vous conduisez avec la fondation Nicolas Hulot.

Enfin, Esther Jourdan, Pierre Musseau et Corentin Sivy, vous travaillez sur la question de la transition énergétique allemande avec la fondation Terra Nova. Vous insistez beaucoup sur la dimension européenne de la transition énergétique et sur l'opportunité de relance par l'investissement qu'elle constitue. Nous souhaitons vous entendre sur ces sujets.

Pour commencer, quel est le rôle des territoires dans la transition énergétique ?

M. Géraud Guibert. – Nous vous remercions tout d'abord de nous avoir conviés à cette table ronde. Cela n'a pu se faire à l'Assemblée nationale. Or, nous pensons que cela peut être utile...

Un mot de présentation de la Fabrique écologique, qui constitue une création récente ; celle-ci remonte en effet à un peu plus d'un an et a pour principale caractéristique d'être pluraliste et transpartisane. Elle a, tant dans son conseil d'administration que dans son conseil d'orientation, des représentants des entreprises, des ONG, des syndicats, mais aussi des représentants des différents partis politiques de l'arc républicain. C'est donc une création assez originale, où siègent les responsables de la majorité et de l'opposition.

Elle exige par ailleurs une grande rigueur et une large objectivité dans le suivi de ses travaux. Nous avons mis en place un certain nombre de procédures de validation pour les garantir.

Enfin la volonté d'innovation vis-à-vis de l'articulation entre l'expertise et la concertation avec les populations est très forte. Nous en sommes à notre huitième note et sommes sur un rythme de six à huit notes par an correspondant à ces caractéristiques.

S'agissant du sujet qui nous occupe, nous avons mené trois catégories de travaux, dont les premiers portaient sur la décentralisation énergétique. Il s'agissait d'un groupe de travail très large, représentant l'ensemble des acteurs. Tout cela se trouve sur notre site Internet.

En deuxième lieu, nous avons réalisé un travail sur la rénovation thermique des logements, avec toute une série d'acteurs. Une note a été publiée il y a quelques mois à ce sujet.

Enfin, avec Arnaud Gossement, nous avons coprésidé un groupe de travail destiné à examiner le projet de loi sur la transition énergétique et avons, à cette occasion, proposé une douzaine d'amendements significatifs sur le projet de loi tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale.

Seule une partie de ces amendements a été reprise. Nous ferons un point rapide avec vous sur les points qui nous paraissent importants à signaler à ce sujet.

Je désirerais formuler deux remarques introductives, qui me paraissent importantes. En premier lieu, nous sommes dans un contexte extrêmement mouvant, marqué depuis quelques semaines par une très forte baisse du prix du pétrole, qui est passé de 110 dollars à moins de 60 dollars le baril.

Toute la stratégie de transition énergétique peut être marquée par cette évolution du prix du pétrole, qui a certes pour conséquence de rendre moins rentable, voire non rentable, un certain nombre de productions de gaz de schiste ou de schistes bitumineux, au Canada ou ailleurs, mais qui peut aussi porter un coup de frein important à la stratégie de transition énergétique par le biais des prix et de la diminution de l'incitation à entreprendre des travaux d'économie d'énergie.

On a connu la même situation dans les années 1980. Il est nécessaire de renforcer un certain nombre d'outils : si on ne fait rien, on prépare en effet le choc pétrolier suivant. La stratégie dans son ensemble, y compris la stratégie climatique, est fortement handicapée par l'évolution du prix du pétrole.

Le second aspect sur lequel toute la Fabrique écologique a travaillé concerne le fait qu'il manque selon nous une réflexion à propos du cadrage macroéconomique de la transition énergétique. La transition énergétique est une stratégie qui vise à remplacer des flux de matière et d'énergie par un capital et des investissements supplémentaires. La question de savoir comment faire en sorte d'arriver à un niveau d'investissement plus important se pose donc inévitablement dans nos économies.

Des réflexions ont été menées, mais ce sujet reste présent ; il doit faire l'objet de discussions, car il est aujourd'hui encore extrêmement mal réglé.

En matière d'isolation thermique des logements, une série d'amendements ont été proposés et retenus par l'Assemblée nationale ; ceux-ci figurent actuellement dans le projet de loi. Je suis moi-même élu local : nous connaissons tous, sur nos territoires, le problème que constituent les « passoires énergétiques ». Il faut distinguer les quelques millions de personnes en situation difficile, du fait d'une facture énergétique de plus en plus élevée, de celles qui, en outre, vivent dans des logements indécents. On ne les a pas identifiés, mais cela peut concerner plusieurs centaines de milliers d'individus.

De ce point de vue, le texte introduit un critère énergétique relatif aux logements décents. C'est un élément important, mais insuffisant. Selon nous, un dispositif d'identification est nécessaire, un certain nombre de personnes venant solliciter des aides en cas de défaut de paiement de leur logement. Le dispositif actuel ne tient pas suffisamment compte des travaux qui pourraient être réalisés a minima pour éviter que cette aide ne se prolonge année après année. En effet, un volume limité de travaux pourrait permettre d'améliorer certaines situations.

Nous avons fait une proposition d'amendement, le premier stade étant celui de l'identification des situations concernées. C'est un sujet relativement important ; il commence à être traité, mais insuffisamment selon nous.

Le second sujet concerne la gouvernance. Compte tenu de l'évolution technique, les énergies décentralisées vont inévitablement se développer, mais à un rythme différent. Certaines vont le faire de façon décentralisée, ce qui pose un problème de cohérence vis-à-vis de leur développement, du fait de l'architecture du réseau électrique, même si certaines

débouchent sur la chaleur et, vis-à-vis du modèle énergétique français. Celui-ci paraît néanmoins devoir être sauvegardé si l'on veut conserver les atouts que constituent la péréquation et la continuité du service public.

La base de notre réflexion a donc consisté à parvenir à concilier cette nécessaire décentralisation énergétique avec les grandes caractéristiques du système français.

Aujourd'hui, le système est totalement déresponsabilisant, les collectivités locales, en particulier les régions, étant chargées, par l'intermédiaire de la réalisation de schémas territoriaux, du développement des énergies décentralisées ou renouvelables, sans aucune articulation entre ce qu'elles peuvent entreprendre dans ce domaine et les conséquences que cela peut avoir sur les réseaux, ou en termes de contribution au service public de l'électricité, dont chacun sait que le volume a augmenté très rapidement ces dernières années.

Comment rendre de la cohérence au système ? Si l'on n'y parvient pas, quelques grandes métropoles prendront un jour en main la distribution d'électricité et d'énergie, de manière inadaptée, alors que l'on sait que la solidarité entre l'urbain et le rural est nécessaire.

La ligne de réflexion que nous avons proposée met en avant un système équivalent à celui auquel recourt la SNCF pour ses TER. Les régions, autorités organisatrices des énergies décentralisées, à la fois pour la production et l'ajustement du réseau de distribution, passeraient convention avec l'opérateur national ERDF pour mettre ces orientations en œuvre, tout en prenant financièrement en charge l'adaptation du réseau à la distribution, grâce à une part du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Le projet de loi nous paraît à cet égard insuffisant, la programmation pluriannuelle de l'énergie, nouveauté de ce projet de loi, étant une stratégie totalement descendante. C'est pourquoi nous avons proposé des amendements destinés à y intégrer les schémas des régions, à la faveur d'un dialogue entre les régions et l'État, afin de parvenir à une programmation pluriannuelle de l'énergie prenant en compte les stratégies énergétiques régionales.

Nous avons également proposé des amendements afin que des régions, voire des autorités locales, puissent par exemple prendre financièrement en charge le raccordement au réseau, afin de permettre progressivement davantage de cohérence dans le domaine des énergies décentralisées.

M. Arnaud Gossement. – Quelques observations plus juridiques, puisque c'est là mon métier, à propos de la gouvernance, les déchets et les énergies renouvelables.

La Fabrique écologique a souhaité souligner un paradoxe en matière de gouvernance. Nous sommes dans un contexte de réforme territoriale, avec la fusion des régions et la discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le lien entre le texte qui nous occupe aujourd'hui et les deux autres n'est pas réalisé. C'est un premier regret...

Le second regret vient du fait que le texte sur la transition énergétique adopte une logique qui va du haut vers le bas.

Trois outils de pilotage en matière de transition énergétique sont prévus: le budget carbone, la stratégie nationale bas carbone, et la programmation pluriannuelle de l'énergie

(PPE). En soi, ces outils paraissent très intéressants, notamment du fait de leur caractère pluriannuel pour la PPE.

Le problème vient de ce qu'ils sont tous trois adoptés par décret. C'est donc l'administration qui va décider de ces trois projets...

J'entends bien que l'Assemblée nationale désire être efficace et aller vite. Toutefois, l'absence de consultation des régions risque d'entraîner des incohérences de planification, qui peuvent elles-mêmes engendrer complexité et contradictions

Le temps gagné en amont risque ainsi d'être perdu en aval. Or, les régions sont chefs de file en matière de climat et d'énergie depuis la loi du 24 janvier 2014 et vont pouvoir, dans le cadre de la loi NOTRe, recourir au Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui va inclure le plan déchets et les schémas régionaux climat, air, énergie. On va de la sorte se retrouver avec une planification de l'énergie par les régions et une planification de la transition énergétique par l'État sans lien entre les deux.

Nos amendements proposent que les régions soient associées au projet de programmation pluriannuelle de l'énergie, afin de pouvoir donner leur avis, et que les conseils régionaux puissent également s'assurer de la cohérence entre leurs projets et les projets nationaux.

On peut fort bien imaginer un délai de six mois, au terme duquel l'avis devient favorable. Certes, on perdra peut-être quelques mois au début, sans que cela soit certain, mais cela permettra l'information et une meilleure articulation entre les différents niveaux de planification.

En matière de gouvernance, le chef de l'État appelle à un choc de simplification. Or, de nouveaux plans apparaissent dans les différents projets de loi. On pourrait limiter leur prolifération et les contradictions, de manière à simplifier les choses.

Le Sénat ne peut qu'être sensible à cet objectif de simplification. Je crois que l'avenir est au schéma régional unique. On va vers l'autorisation unique : il faut donc également aller vers le schéma régional unique, pour donner une vraie compétence aux régions, avec des orientations qui s'imposent au niveau infrarégional !

Le projet de loi Macron propose des mesures de simplification au stade du projet : c'est bien trop tard ! C'est au moment de la planification, à l'origine, qu'il faut faire participer le public et réduire le nombre de schémas.

Le deuxième point sur lequel nous avons réfléchi, toujours dans une optique territoriale, concerne les déchets.

Le projet de loi comporte un titre relatif à l'économie circulaire et aux déchets. La définition de l'économie circulaire que nous avons proposée a été enrichie par les députés, qui ont intégré explicitement, à l'article 19, l'échelle territoriale pertinente. Cette définition nous paraît bonne, en l'état actuel des choses. J'attire toutefois votre attention sur le fait qu'il existe un autre article intéressant, qui permet de faire en sorte que l'économie circulaire ne soit pas seulement un slogan à la mode : il s'agit de l'article 19 ter, où figure la commande publique.

En effet, la loi relative à l'économie sociale et solidaire, que vous avez votée l'été dernier, permet de demander aux grands pouvoirs adjudicateurs que constituent essentiellement les régions de créer un schéma de promotion des achats publics responsables. En l'état, il ne comporte qu'un volet de réflexion sur l'économie sociale et solidaire. L'Assemblée nationale a accepté notre proposition d'y inclure une réflexion sur l'économie circulaire. Il ne s'agit pas d'imposer, mais de proposer une réflexion aux pouvoirs adjudicateurs permettant, à terme, de définir des critères d'achat en matière de marchés publics. Les marchés publics représentent près de 400 milliards d'euros par an ; c'est un levier considérable pour encourager des économies locales. Ce sont ces entreprises locales, ces circuits courts, ces entreprises de recyclage qui vont bénéficier de la planification des achats publics. Je vous invite donc à ne pas toucher à l'article 19 ter !

Enfin, avec la Fabrique écologique, nous nous réjouissons qu'il existe un titre relatif aux déchets. L'économie des déchets participe à la lutte contre le changement climatique, on l'oublie trop souvent. Le problème de ce titre vient du fait que le législateur ne tranche pas sur la manière de les gérer.

Je n'ai déjà que trop ennuyé M. Nègre avec cette affaire, mais il faut choisir ! Je sais que cela suscite souvent des débats passionnés entre les élus locaux. Beaucoup de sénateurs sont très informés de ces questions relatives aux nouveaux éco-organismes, à l'extension des périmètres des filières de recyclage ou à la responsabilité élargie du producteur (REP).

Or, le texte ne tranche notamment pas la question cruciale des déchets du BTP. Un mécanisme de récupération par certains distributeurs de déchets du BTP existe déjà. Le Sénat pourrait régler le problème en proposant ce modèle, et apporter ainsi sa plus-value. Il ne ferait qu'adapter les choses.

Ainsi, à l'article 21, bien qu'on ne veuille pas de nouveaux éco-organismes, on fait reposer la charge de la prévention en amont et en aval de la production de déchets. Ce sera bénéfique pour certaines filières mais moins pour d'autres, et entraînera des inégalités. Certains éco-organismes vont demander de l'argent à leurs adhérents, qu'ils vont ensuite leur rendre. Je pense aux éco-organismes de déchets professionnels, qui n'ont pas affaire aux collectivités territoriales. L'article 21 me paraît donc incohérent du point de vue juridique, faute d'une politique territoriale claire en matière de collecte et de traitement des déchets.

Enfin, s'agissant des énergies renouvelables, cette loi est l'occasion de trancher des débats vifs, polémiques, passionnés, comme celui relatif à l'énergie éolienne.

Deux axes sont possibles. Il faut tout d'abord améliorer la planification. On devait le faire à la suite du Grenelle avec les schémas régionaux climat, air, énergie. C'est un relatif échec. J'attire votre attention sur le fait que le tribunal administratif de Paris, le 13 novembre 2014, a annulé le schéma régional éolien d'Île-de-France, ce qui fait peser une insécurité juridique sur les autres schémas.

Le Conseil constitutionnel a également reproché au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de ne pas suffisamment encadrer la participation du public. Or, il serait plus intelligent de faire participer le public en amont, lors de la planification, plutôt qu'en aval, les enquêtes publiques n'attirant personne, sauf des citoyens qui ne changeront pas d'avis.

On pourrait déplacer la participation plus en amont, comme le propose le Conseil constitutionnel, qui appelle d'ailleurs le législateur à la repenser. Il est dommage que l'Assemblée nationale ne se soit pas saisie de cette décision.

S'agissant de l'éolien, outre un problème de planification, il faut simplifier ce régime. Tout le monde est aujourd'hui perdant : les opposants qui ont l'impression d'être consultés lorsque les jeux sont faits ; ceux qui y sont favorables mais qui sont confrontés à une montagne de normes inouïe. On peut simplifier le système en améliorant la concertation et en ne laissant pas les élus tout seuls.

Un amendement, que nous avons également soutenu, a été proposé à l'Assemblée nationale pour faire passer l'énergie éolienne du régime de l'autorisation lourde au régime de l'enregistrement. Les porcheries, et, hier, les installations de stockage de déchets inertes, sont passées au régime de l'enregistrement. Pourquoi une éolienne est-elle considérée, en droit, comme plus dangereuse qu'une porcherie, et aussi dangereuse qu'une raffinerie ou qu'un incinérateur ? On pourrait fort bien, en consolidant la participation en amont, avoir un registre d'enregistrement en matière d'éolienne. L'Assemblée nationale a adopté une mesure de simplification, mais uniquement concernant la loi littorale...

Il est en outre dommage de ne pas valoriser les autres filières. J'attire votre attention sur le fait qu'en matière d'obligation d'achat, l'État veut passer à un système de complément de rémunération. Il s'agit d'une recommandation de la Commission européenne. La France, pour une fois, transposera une recommandation de la Commission européenne avant que le texte ne soit publié ! Pourquoi pas ?

Toutefois, la loi ne dit rien sur la période transitoire. On va donc créer de l'incertitude chez les investisseurs, quels qu'ils soient et quelles que soient les énergies renouvelables. Lorsque la loi sera publiée au Journal officiel, seules les installations d'énergie renouvelable listées par décret pourront bénéficier d'une obligation d'achat.

Or, on ne sait pas où se trouve aujourd'hui le décret. Les autorités en charge de l'obligation d'achat, principalement EDF, pourront donc attendre de connaître les installations concernées pour les faire bénéficier du système.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur Voisin, quels sont, selon vous, les principes à respecter pour une véritable transition énergétique ?

M. Denis Voisin. – J'insisterai plus spécialement sur quatre points, concernant la fiscalité, le bâtiment, la mobilité et la démocratie.

La fondation Nicolas Hulot est relativement satisfaite du texte adopté par l'Assemblée nationale. Nous avons fait une trentaine de propositions, dont beaucoup ont déjà été intégrées dans ce texte.

Il reste cependant beaucoup de choses à préciser et à améliorer, voire à intégrer.

Je veux insister, dès le début de mon propos, sur l'article relatif à la fiscalité, qui fixe l'objectif d'un élargissement progressif de la part carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Cette part carbone a été mise en place en France en 2014. Les tarifs ont été fixés jusqu'en 2016. Il nous paraît essentiel de faire figurer dans le projet de loi, qui fixe de grands

objectifs à long terme, un objectif d'évolution de cette fiscalité, alors que le prix du baril baisse fortement.

Les travaux conduits précédemment par de nombreux groupes d'experts fixaient un objectif de 100 euros par tonne de CO₂ en 2030. C'est un levier puissant pour favoriser l'innovation et la réduction des émissions. Il s'agit d'un élément important, que nous vous demandons de réintégrer dans l'article concerné.

Le Comité pour la fiscalité écologique avait établi des propositions en ce sens l'année dernière ; il va être bientôt relancé pour continuer à travailler sur ce sujet.

Un autre point consiste à permettre aux collectivités locales d'expérimenter un certain nombre d'outils, comme celui de l'écotaxe. Il s'agit de mesures liées à la pollution de l'air, qui pourront être mises en place après le développement d'un système d'identification des véhicules polluants.

Pour ce qui est du bâtiment, deux priorités n'ont pas été traitées complètement. La première consiste en un grand plan de rénovation énergétique des bâtiments de l'État ou du parc tertiaire public.

Ce projet de loi pourrait pour le moins mentionner l'obligation pour le Gouvernement de présenter un rapport détaillant sa stratégie en matière de rénovation du parc de l'État à l'horizon de 2050.

La précarité énergétique constitue un autre point important. Des objectifs chiffrés existent. Il faut préciser les moyens d'y arriver, qui ne sont pas très clairs pour le moment. Nous avons l'impression que la politique mise en œuvre est insuffisante pour atteindre ces objectifs. On a du mal à progresser, et la précarité énergétique se développe.

J'aimerais insister aussi sur un sujet pris en compte dans ce projet de loi, celui de la mobilité. Vous avez la chance de bénéficier des travaux qui ont été conduits dans le cadre de la conférence environnementale 2014, où une table ronde a été consacrée à ce sujet. Je sais que M. Nègre y assistait. Beaucoup de propositions intéressantes y ont été formulées ; elles donnent des pistes pour enrichir ce texte.

Certaines avancées ont été réalisées en matière de véhicules propres. Les obligations destinées à certaines flottes privées sont intéressantes.

Un point semble assez facile à mettre en œuvre. Il s'agit de l'obligation renforcée pour les collectivités de s'équiper en véhicules propres. Elle remonte à la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE). Elle n'est pas contraignante et n'a jamais été assortie de sanctions. Nous proposons d'introduire une sanction financière minimale, dont le résultat serait affecté à un fonds pour le développement des véhicules propres.

La conférence environnementale 2014 a mis en relief les problèmes liés au diesel. Le discours du Premier ministre à ce sujet a été très allant, et les collectivités prennent également des initiatives en ce sens.

Deux points restent selon nous à préciser dans ce texte, qui introduit une prime à la conversion. Les modalités d'octroi de cette prime ne sont pas suffisamment définies. Pour sortir du diesel, on a besoin d'une politique sociale. Beaucoup de personnes en situation de mobilité précaire possèdent des véhicules diesel. Cette politique doit les concerner. Or, cette

mesure n'atteint pas sa cible ; elle devrait être accordée sous conditions de ressources afin de permettre à ceux qui en ont le plus besoin d'acheter des véhicules d'occasion plus performants, de type Eurocat.

Le Gouvernement s'est engagé à étudier ces solutions, mais il nous paraît important d'insister sur cette démarche, qui constitue une mesure de lutte contre la précarité énergétique dans le domaine de la mobilité.

Une proposition de loi de la sénatrice Aline Archimbaud sur le diesel souligne, dans son article 2, l'important écart qui existe entre les émissions réelles des véhicules diesel neufs, dont les performances se sont beaucoup améliorées, et les véhicules de même type plus anciens. Par ailleurs, un écart sérieux apparaît entre les émissions réelles mesurables sur la route et celles évaluées sur banc d'essai, lors des tests d'homologation.

Un certain nombre d'études ont démontré l'existence d'écarts importants en matière d'oxydes d'azote (NOx), sur lesquels il conviendrait de se baser pour conduire les politiques publiques, comme l'a par ailleurs souligné l'ADEME. Il est en effet aberrant que des politiques comme le bonus-malus se basent sur des tests dont on sait qu'ils ne correspondent pas à la réalité ! Ce projet de loi pourrait y remédier.

Un consensus est apparu dans le cadre du débat sur la transition énergétique à propos de l'effet de la baisse des vitesses de dix kilomètres par heure sur route. Cette proposition est née lors de la Conférence environnementale 2014. Il nous paraît important de réintroduire dans ce texte la nécessité de réaliser une étude faisant le point sur les bénéfices environnementaux et les impacts socio-économiques d'une telle mesure.

Le texte se donne par ailleurs pour objectif de développer les plans de mobilité pour les entreprises de plus de cent salariés, ce qui constitue une très bonne chose. La nécessité de définir les plans de mobilité est également apparue lors de la Conférence intergouvernementale 2014. Comment les construit-on au sein de l'entreprise, en lien avec les collectivités locales ? Cela nécessite d'être précisé, en cohérence avec les conclusions de la Conférence environnementale 2014...

Quant aux performances des véhicules, il nous paraît important d'afficher des objectifs français de performance des véhicules, en termes d'émissions de CO₂ et de particules. Certaines directives européennes fixent en effet des objectifs pour 2020, mais il est prévu de les repousser à plus tard. La position de la France à ce sujet est assez inquiétante, et il serait bon de fixer des objectifs nationaux. On sait en effet qu'il existe un lobby allemand important destiné à ne pas avancer sur ce sujet au niveau européen. Le texte pourrait préciser ce point.

Enfin, s'agissant de la gouvernance et de la démocratie, nous sommes favorables à une certaine transparence de la programmation pluriannuelle de l'énergie, à la mise en place un comité d'experts pluralistes, dont la composition reste à préciser, et à la relance des comités citoyens, afin de continuer à développer la pédagogie en matière de politique énergétique.

Certains sujets portant sur la participation et la gouvernance sont bien plus vastes. Le discours du Président de la République en la matière est apparu assez engageant. Un chantier va s'ouvrir à ce sujet, du moins l'espérons-nous. Nous pensons qu'une loi sur la participation du public et la démocratie participative est nécessaire. Il ne faudrait pas qu'on

légifère par ordonnance, comme propose de le faire le projet de loi Macron, mais que ces travaux puissent aller plus loin, en poursuivant ceux menés dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement.

Certaines propositions concernant le commissaire enquêteur ont été faites dans le cadre du rapport Tuot sur la réforme du code minier : des groupes d'enquête à durée déterminée pourraient gérer les appels d'offres relatifs aux projets d'infrastructures, évitant ainsi les conflits d'intérêt et définissant les modalités de participation à des projets sensibles. Ces pistes sont à creuser et nous y reviendrons par la suite, en dehors de ce projet de loi.

Nous avons réalisé deux publications, l'une sur la mobilité et la précarité, l'autre sur la mobilité et la question des territoires périurbains et ruraux, dont les problématiques sont très différentes. Beaucoup de propositions y figurent : elles pourraient être intégrées à ce texte.

M. Hervé Maurey, président. – MM. Jancovici et Maillé vont à présent évoquer les questions de financement et de modèle économique, liées à ce projet de loi.

M. Jean-Marc Jancovici. – The Shift Project est presque ici par accident. Nous avons en effet vocation à nous adresser avant tout au monde économique, à la différence de nos collègues ici présents, et non en premier lieu au monde politique ou aux Français. Notre nom anglophone s'explique par notre orientation européenne.

On a, tout à l'heure, évoqué une logique allant du haut vers le bas. Il faut également s'intéresser à ce qui se passe à l'échelon européen. La France n'est pas seule au monde, un certain nombre de textes européens encadrant ce que nous pouvons faire.

En outre, les Français ne décident malheureusement pas seuls de la quantité de pétrole et de gaz qu'ils veulent consommer.

Le tropisme de The Shift Project tend vers l'économie. Notre écosystème premier, c'est le monde économique, qui a envie de réconcilier la préservation de notre maison commune avec une fiche de paye. Nos concitoyens, se préoccupent en ce moment beaucoup de leur fiche de paye. Tous les sondages expliquent leur attachement à l'environnement mais, en votant avec leurs pieds, ils agissent différemment, ce qui est normal : le monde économique a une importance centrale dans les démocraties. Savoir si on souhaite ou non ces réformes est un débat aujourd'hui dépassé !

L'idée un peu folle de The Shift Project est d'essayer de réconcilier des objectifs environnementaux, qui ont souvent, tels qu'on les voit, un substrat scientifique fort, avec des objectifs économiques : si, dans un monde qui préserve l'environnement, on n'est pas capable de dire à qui on donne une fiche de paye, et pour quoi faire, on reste dans le débat de surface et on n'a pas beaucoup avancé !

Quelques éclairages généraux sur l'énergie et la transition énergétique...

Je rappelle tout d'abord que l'énergie, avant d'être un sujet de débat, constitue une grandeur physique qui mesure les flux, qu'il s'agisse de chaleur, de mouvement, ou de réaction chimique. Sans énergie, il n'existe pas de vie, pas d'économie, pas d'évolution ; inversement, plus il y a d'énergie, plus il se passe de choses autour de nous.

La consommation d'énergie d'un individu n'est donc rien d'autre que son aptitude à modifier l'espace qui l'environne : plus il a d'énergie, plus il peut déplacer d'objets, plus il peut les chauffer, les refroidir, plus il peut transformer de choses, etc.

Cela signifie, soit dit en passant, que l'énergie propre est, par définition, impossible à mettre en œuvre. Demeurer propre, c'est ne rien faire ; disposer de beaucoup d'énergie, c'est réaliser énormément de transformations. Les énergies propres sont des énergies infinitésimales. Dès qu'elles cessent de l'être, elles ne sont plus propres.

Enfin, l'énergie permet aux machines de fonctionner. Une usine avec des machines et des ouvriers, mais sans énergie, ne peut produire. Une voiture sans pétrole ne permet pas de se déplacer, etc. L'énergie est donc un des éléments indispensables au fonctionnement du monde industriel dans lequel nous vivons.

Le parc de machines qui nous environnent représente, en France, cinq cents fois la puissance musculaire de la population. La puissance à l'œuvre en permanence des réfrigérateurs, des pompes qui amènent l'eau jusqu'à nous, des voitures, de l'éclairage, des usines qui fabriquent nos vêtements et nos chaises, etc., si on l'additionne, représente la puissance musculaire de la population.

Cela signifie que la puissance économique est, en première approximation, fonction du nombre de machines et de la quantité d'énergie qu'elles consomment, et non fonction de la taille de la population !

C'est la raison pour laquelle la production économique de la France a pu, pendant un siècle, dépasser celle de la Chine, alors que nous sommes bien moins nombreux que les Chinois. Le jour où le nombre de machines par personne, en Chine, deviendra équivalent au nombre de machine par personne en France, le PIB chinois représentera vingt fois le PIB français et je ne vois pas comment y échapper !

L'énergie, c'est ce qui permet à la civilisation industrielle de gérer les flux et la contrepartie économique de ces flux. Une loi de transition sur l'énergie, c'est en fait une loi de transition, sur l'organisation de la société, sur le pouvoir d'achat, sur la part des diverses activités économiques, sur la géopolitique, sur l'Europe, sur l'espérance de vie, sur l'éducation et la qualité des soins.

Le document que nous avons distribué indique que l'essentiel de l'énergie qui permet à la France de fonctionner provient des hydrocarbures, très loin devant l'électricité.

La matière qui permet à l'énergie d'être disponible en France provient à 45 % du pétrole, qui n'est pas produit en France, à 25 % du gaz, qui n'est pas produit en France, et enfin du nucléaire. L'uranium n'est pas non plus produit en France mais, alors que nos importations de pétrole et de gaz nous ont coûté l'an passé 70 milliards d'euros, l'uranium nous est revenu à 1 milliard d'euros ! Certes, on importe, mais les ordres de grandeur ne sont pas les mêmes : même le charbon nous coûte plus cher que l'uranium.

Bien évidemment, ce sont les combustibles fossiles qui sont à l'origine de la quasi-totalité des émissions de CO₂. L'électricité non fossile, quelle qu'elle soit, n'y concourt que peu, sauf au moment de la production, et éventuellement dans le cadre des cycles amont et aval.

La consommation de pétrole et de gaz est déjà en décline en Europe, d'environ de 2 % par an : la production de la mer du Nord est en déclin, et la production mondiale, nonobstant les gaz et les pétroles de schistes, est à peu près étale depuis 2005. La part importée de l'Europe est donc en baisse, la consommation domestique de pays producteurs et la consommation des pays émergents étant en hausse.

Si l'on se penche sur la quantité de pétrole consommée dans le monde et sur le prix du pétrole sur un siècle, on observe qu'il n'existe pas de lien entre la quantité disponible et le prix, même si cela peut paraître étonnant. Affirmer que, le prix du pétrole baissant, on va pouvoir en disposer de grandes quantités est faux ! De même, il est faux de prétendre que, le prix du pétrole augmentant, on risque d'en manquer. Il suffit de se référer aux séries longues pour s'en convaincre. Je suis d'accord avec Géraud Guibert : ce qui s'annonce, c'est le prochain choc et la prochaine récession !

La loi de transition énergétique doit malheureusement s'inscrire dans un paysage économique qui sera désormais sans croissance, voire en récession structurelle. Supposer que l'on va disposer de davantage d'argent public et que l'on va pouvoir conserver tous les usages publics dont on bénéficie déjà, tout en finançant des dépenses supplémentaires, est loin d'être évident. Cela peut aller de pair avec un endettement croissant, s'il est affecté à quelque chose que l'on estime indispensable mais, un jour ou l'autre, l'endettement croissant, dans une économie sans croissance, se solde par de l'hyperinflation ou du défaut de paiement.

Le gaz est également en déclin en Europe depuis 2005 ; j'attire votre attention sur le fait que, pour le gaz comme pour le pétrole, le déclin a démarré avant la faillite de Lehman Brothers. Je ne souscris pas à l'idée que l'on consomme moins de pétrole du fait de la crise. Nous avons d'abord disposé de moins de pétrole, puis nous avons subi la crise.

Vous le savez, puisque vous votez tous les ans le budget de la nation : l'endettement de l'État et l'augmentation du chômage, difficiles à endiguer dans ce pays, ont débuté depuis que la production mondiale du pétrole s'est fortement ralentie, lors des chocs pétroliers de 1974 et 1979.

Les flux industriels, dans tous les pays de l'OCDE, sauf aux États-Unis, sont à la baisse depuis 2007, et l'approvisionnement énergétique des pays de l'OCDE a tendance à baisser. La France est dans la moyenne des autres pays en matière de dépenses d'importation de pétrole et de gaz depuis vingt ans. Il ne s'agit donc pas de petites sommes.

La loi de transition énergétique devrait avoir pour objectif de débarrasser l'économie française du pétrole et du gaz, ce qui n'est pas le cas ! Il s'agit en effet essentiellement d'une loi sur l'électricité qui, de notre point de vue, ne pose pas de problème majeur pour le moment.

Pourquoi en est-on arrivé là ? Vous le savez, les grands objectifs de campagne ne correspondent pas nécessairement à l'application de la règle de trois !

Nous proposons donc de décarboner l'économie, pour une très large part grâce à des économies et, pour une part non négligeable, par un changement de mix énergétique. The Shift Project n'est pas favorable à la baisse du nucléaire. Nous estimons que ce n'est pas la priorité dans le contexte actuel, loin s'en faut !

Notre philosophie générale est que nous sommes désormais dans une course contre la montre. Si l'on reste les bras croisés, on ne peut préserver le pouvoir d'achat, ni le PIB français. On assiste à sa lente érosion, du fait de la décrue du pétrole et du gaz. Le temps joue contre nous.

Par ailleurs, tout argent dépensé là où ce n'est pas utile, par effet d'éviction, supprime la possibilité de le dépenser là où il est nécessaire. Dans un monde en croissance, on peut faire à la fois des choses intelligentes et commettre des erreurs ; dans un monde sans croissance, plus on commet d'erreurs, moins on fait des choses intelligentes !

Dans le domaine du bâtiment, nous proposons d'obliger les propriétaires, dès qu'ils rénovent leur bâtiment, à tenir compte de la performance thermique. Tout le monde devra y passer ! Un minimum de performance doit être respecté pour les bâtiments, au fur à mesure que le temps passe. Ainsi, en 2022, on ne comptera plus aucun bâtiment de classe G, en 2025 plus aucun bâtiment de classe F, etc.

Nous proposons de concentrer les aides sur ceux qui ne peuvent faire face économiquement à cette obligation. Le cadre supérieur n'a pas besoin de crédit d'impôt : cela ne sert à rien et n'engendre que des effets d'aubaine.

Cela étant, dès que l'on mélange plusieurs objectifs dans une même politique, on a de bonnes chances de n'en atteindre aucun ! Je le dis s'agissant de la difficile question de la précarité énergétique, dont on a tendance à penser qu'elle ne peut se traiter que grâce au prix de l'énergie. C'est la dernière des choses à faire ! On le sait depuis vingt ou trente ans...

S'agissant du tertiaire public, nous avons fortement appuyé un projet qui se trouvait en très bonne place dans les propositions faites par la France à la Commission européenne, dans le cadre du plan Junker consacré à la société de financement de la transition énergétique (SFTE), initié avec la fondation Nicolas Hulot. Ce plan vise à profiter de la Société de financement de l'économie française (SFEF), mécanisme mis en place pour le sauvetage des banques, à la suite de la faillite de Lehman Brothers. Il s'agit de faire intervenir la garantie publique, non consolidée dans Maastricht, pour obtenir des financements à de très bas taux, en vue de rénover le tertiaire public. Celui-ci présente l'énorme avantage d'offrir de très grandes surfaces d'un seul tenant, permettant ainsi aux gros acteurs du bâtiment d'intervenir. Ce sont les seuls à pouvoir se lancer les premiers dans un tel projet. L'APHP offre ainsi des dizaines de milliers de mètres carrés, qui peuvent représenter de très gros marchés, dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), les grandes entreprises pouvant prendre le risque de la performance.

En second lieu, nous appuyons la mesure visant à décarboner les transports. On peut le faire de trois manières, l'électricité étant la dernière.

L'utilisation de la voiture entre le domicile et le travail représente un tiers des déplacements, la mobilité quotidienne un autre tiers, les déplacements sur de longues distances le dernier tiers. L'essentiel, pour la stabilité sociale du pays, réside dans les déplacements entre le domicile et le travail. Il faut donc massifier les réseaux de bus express autour des grandes villes. En terme de capital investi, c'est la façon d'agir la plus efficace et même de très loin. Cela permet d'utiliser la route, infrastructure déjà existante.

Il faut également abaisser fortement la consommation des véhicules neufs et permettre aux personnes qui ont peu de moyens d'acheter des véhicules consommant 2 litres

de carburant aux 100 kilomètres. Cela ne se fera pas grâce aux mécanismes du marché. Il faut donc les y aider. La concurrence libre et non faussée ne permet pas de gérer les problèmes à cinquante ans...

Il convient par ailleurs de rétablir simultanément la vignette pour les véhicules qui consomment énormément.

Il est en outre nécessaire de préserver le transport interurbain en le basculant sur le train. Les échanges, c'est la paix, pour paraphraser Jean Monnet ! On doit donc conserver un flux d'échanges entre les grandes métropoles européennes en recourant au transport ferroviaire. La notion de paix n'est jamais prise en compte dans les bilans socio-économiques des transports...

Enfin, l'on doit décarboner l'industrie. Les flux de production vont de toute façon baisser, l'énergie étant appelée à diminuer. Il convient donc de développer le recyclage, la maintenance. Une partie de l'industrie va donc basculer vers les services. C'est normal : en utilisant les objets plus longtemps, on en fabrique moins.

The Shift Project met par ailleurs en avant la promotion du low-tech. En matière de modularité et de recyclage, plus on fait de la high-tech, plus on a du mal à retrouver dans l'objet les éléments qui peuvent être réutilisés. Paradoxalement, une partie de la solution peut être high-tech et l'autre low-tech.

Je n'ai pas discuté les articles un par un : j'ai tenté de brosser ici un large paysage, qui est celui de l'esprit général de la loi ; je considère malheureusement que celui-ci ne répond absolument pas à l'urgence de la situation. Notre pays s'offre un débat qui est un luxe dont nous n'avons pas les moyens !

M. Brice Maillé. – On a évoqué à plusieurs reprises la précarité énergétique. Je rappelle que la lutte contre cette dernière est une politique sociale qui mérite toute l'attention de la puissance publique, mais qui n'apporte pas grand-chose au débat énergétique en tant que tel. Par ailleurs, elle ne répond pas exactement aux enjeux de lutte contre le CO₂. En effet, les ménages touchés par la précarité énergétique subissent de très fortes restrictions, et les gains réalisés ne sont que des gains de confort.

S'agissant du carnet numérique, nous avons, il y a plus d'un an, proposé un « passeport énergétique » en matière de rénovation thermique. Il s'agissait d'accompagner les logements dans la durée. Cette proposition avait été acceptée par le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, et évoquée dans différentes instances.

La loi comporte aujourd'hui les termes de « carnet numérique de suivi et d'entretien ». Tout cela relève du même concept. C'est une bonne chose, mais j'attire votre attention sur le que fait que, sur le terrain, les acteurs professionnels de la filière, et même les collectivités, sont perdus face aux termes qui sont utilisés. On parle tantôt de « carte Vitale » pour le plan bâtiment durable, tantôt de « passeport », tantôt de « carnet numérique », ou de « carnet d'entretien » pour les copropriétés.

Il faudra, à un moment ou à un autre, que les acteurs publics, rassemblent la terminologie et concentrent la communication vers un dispositif généralisé que chacun comprend. Peu importe qu'il s'agisse d'un terme ou d'un autre : il faut que l'on y parvienne !

Certains objectifs sont fixés dans la loi. Quelques-uns sont ambitieux. Le cadre général est défini. Il n'en reste pas moins vrai qu'une bonne partie du succès de cette loi résidera dans les décrets d'application. J'attire l'attention sur les niveaux de performance énergétique en matière de réglementation thermique pour le parc l'existant, qui ne sont pas évoqués dans le texte mais qui sont déterminants pour le gain de performance des logements dans les années à venir.

En effet, l'enjeu ne réside pas dans les bâtiments neufs, qui sont déjà soumis à la réglementation thermique 2012, ni dans les très grosses rénovations, fort peu nombreuses, mais dans le diffus et la maison individuelle. C'est ici que tout se joue. Encore une fois, les critères de performance qui figureront dans les réglementations thermiques détermineront en grande partie la trajectoire de l'habitat résidentiel privé.

M. Hervé Maurey, président. – Les représentants de Terra Nova vont maintenant aborder la question de la dimension européenne de la transition énergétique.

Mme Esther Jourdan. – Le pôle énergie de Terra Nova a publié plusieurs notes sur les sujets qui nous occupent, comme les marchés de l'électricité, la transition énergétique en Allemagne, la politique gazière européenne, la rénovation énergétique des logements, le marché du carbone, la précarité énergétique, la question des investissements...

Nous vous proposons d'insister sur la question des investissements. Le constat que nous faisons rejoint celui de M. Jancovici : aujourd'hui, notre croissance économique est très fortement liée à la consommation d'énergie. Depuis la révolution industrielle, l'énergie alimente la croissance, nos modes de vie et notre confort.

Peut-on découpler la consommation d'énergie de la croissance économique ? On ne sait pas bien répondre à cette question. En effet, les modèles que l'on essaye de mobiliser pour évaluer les politiques publiques ont deux failles principales : en premier lieu, ils analysent très mal la dépendance passée entre énergie et croissance économique ; en second lieu, ces modèles sont basés sur le passé, même s'ils le comprennent mal. Or, le défi qui s'offre aujourd'hui à nous est d'inventer un nouveau modèle dans lequel on sait bien vivre dans un monde fini, et où extrapoler le passé pour évaluer l'avenir n'est absolument pas pertinent.

On est donc assez démuné. Le choix qui est devant nous est détaillé dans le projet de loi : il s'agit de réduire nos consommations d'énergie de 50 % à l'horizon de 2050, avec une étape intermédiaire de 20 % à l'horizon 2030. Cet objectif est selon nous l'objectif primordial de ce projet de loi. Je suis sûre qu'il fera débat et impliquera d'agir à tous les niveaux, notamment celui des investissements. C'est le point principal sur lequel nous allons insister.

Aujourd'hui, un relatif consensus se dégage à l'échelle européenne pour dire qu'il convient de relancer l'économie par l'investissement, le sujet de l'énergie étant prioritaires.

Il appartient à la France, à la suite des annonces faites par la Commission européenne fin novembre, de placer la transition énergétique au centre de ses projets d'investissement. Elle doit s'en emparer de manière efficiente, rechercher un impact maximum en termes de création d'emplois et de valeur, mais aussi de réduction des importations d'énergies fossiles, qui pèsent fortement dans notre balance commerciale. Chaque euro public

investi doit viser l'efficacité et, si possible, se fixer un objectif positif pour les comptes publics.

Cet investissement doit s'intéresser à la production d'énergie l'offre et à la demande l'efficacité énergétique.

Le projet de loi comporte des éléments intéressants en matière de production d'énergie. Il ne faut pas oublier que l'énergie ne représente pas que de l'électricité, mais aussi de la chaleur. Les investissements dans ce secteur sont importants.

Un récent rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime à environ 2 000 milliards d'euros les investissements nécessaires en Europe, entre 2014 et 2035, dans le secteur de l'énergie. C'est donc significatif. C'est à peu près 20 % de plus que ce qui s'est fait durant la dernière décennie.

Ces investissements sont importants et doivent être pilotés par la décision collective. Ils ne seront pas réalisés par les marchés. Aujourd'hui, les marchés, en particulier ceux de l'électricité, ne permettent pas d'envoyer des signaux économiques suffisants pour générer ces investissements. C'est normal : ces marchés ont été construits dans une logique d'optimisation et de mise en concurrence de court terme des moyens de production, qui étaient déjà amortis. Ils n'ont pas été conçus pour permettre des investissements longs dans le secteur de l'énergie.

Il est nécessaire, pour les pouvoirs publics, de définir les investissements souhaitables, de mettre en place les dispositifs nécessaires pour que ces investissements se réalisent, et d'adapter les marchés pour qu'ils puissent servir les décisions collectives.

Ces décisions doivent être prises en tenant compte du fait que les objectifs de la transition énergétique sont multiples et parfois antagonistes. Il faut assurer l'indépendance énergétique et la sécurité énergétique du pays, garantir une certaine efficacité économique de la production d'énergie, et préserver l'environnement. Tous ces facteurs doivent être pris en compte. Il faut fixer des buts à chacun d'eux. Nous devons être en mesure de décliner notre mix énergétique en quantifiant le développement des capacités de production, filière par filière, et en les révisant de manière régulière, ainsi que cela a été proposé par la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Il ne faut pas se laisser détourner par des signaux de marché de court terme. Les marchés ne sont qu'un moyen, non un objectif. Il faut au contraire se fixer des buts de manière raisonnée et quantifiée, et mettre ensuite en place les structures nécessaires pour que ces objectifs se réalisent.

M. Pierre Musseau. – L'efficacité énergétique est sans doute le secteur où les montants des investissements sont les plus importants en fonction des objectifs que nous nous fixerons. Aujourd'hui, la Commission européenne s'est fixé un objectif de 27 % d'ici 2030 ; il pourra atteindre 30 % s'il est révisé à la suite de la COP21, notamment en termes climatiques et énergétiques.

Les outils qui se trouvent dans le projet de loi sur la transition énergétique sont très intéressants. Le budget carbone va permettre de décliner des objectifs climatiques par secteur, ce qui n'était pas encore fait de manière suffisamment précise. Les moyens à mettre en place devront également être indiqués, dont les investissements. Les économies d'énergie

sont sans doute un secteur où les investissements peuvent être lancés massivement, avec des retombées économiques significatives et des bénéfices en matière d'emploi, de réduction des dépenses publiques, de gains sanitaires et sociaux pour un certain nombre d'investissements, et de compétitivité industrielle.

Si on le décline par secteur, le projet de loi prévoit un certain nombre de leviers pour soutenir l'investissement dans les transports, le bâtiment et l'industrie.

Dans les transports, les besoins d'investissements portent aujourd'hui notamment sur les infrastructures de transport en commun, qui constituent sans doute une priorité. Il faut également les bénéfices socio-économiques attendus, et ne pas oublier des investissements moins lourds, mais avec des retombées importantes, comme des voies réservées pour les bus en entrée de ville, ainsi que M. Jancovici l'a rappelé.

Le projet de loi fixe aussi un certain nombre d'obligations en matière de renouvellement de véhicules propres ; il prévoit de favoriser des mesures de réglementation, afin d'inciter progressivement à acheter de véhicules moins polluants. Il ne faut pas oublier de soutenir les investissements dans le domaine de la recherche et du développement, un certain nombre d'incertitudes demeurant au sujet des motorisations.

N'oublions pas, enfin, les investissements dans les formes urbaines : si l'on veut réussir à faire des économies d'énergie à long terme, il faudra réussir à rapprocher les logements des emplois, et prévoir des politiques de planification urbaine qui prennent en compte ces enjeux de mixité, pour favoriser progressivement une réduction des déplacements contraints. Il faut donc avoir une cohérence entre les politiques d'aménagement et les objectifs des politiques énergétiques.

Pour ce qui est des bâtiments, deux approches sont nécessaires, et il faut bien les différencier. Le soutien à la rénovation de logements doit en particulier cibler les logements du parc social public et privé. Il est également nécessaire de diffuser de nouvelles technologies performantes. Comme cela a déjà été dit, on ne pourra le faire qu'en incluant la performance énergétique dans les travaux, dont certains sont déjà réalisés de manière massive. Leur rythme s'est toutefois réduit en raison de la crise. Il faut trouver les moyens de stimuler la rénovation. Il existe déjà des obligations pour inclure la performance énergétique dans les travaux de rénovation classique. Il faut aller plus loin et définir des obligations de rénovation énergétique, qui pourraient stimuler les marchés de la rénovation énergétique.

On a évoqué le projet présenté par The Shift Project et la fondation Nicolas Hulot concernant le patrimoine public. Il est certain que le plan Junker constituera un levier majeur pour soutenir l'investissement des collectivités locales, qui disposent d'un patrimoine où existe un gisement d'économies d'énergie particulièrement rentable, qu'il faut pouvoir soutenir. La mobilisation des outils financiers qui seront mis en place dans le plan de la Commission européenne, via la Banque européenne d'investissement (BEI), devra être réalisée avec une grande attention.

Enfin, l'efficacité énergétique dans l'industrie doit servir des objectifs de politique industrielle en prenant en compte les enjeux de compétitivité ; dans certains cas, des choix pourront être faits pour soutenir des secteurs intensifs en énergie, mais il faut aussi veiller à améliorer la compétitivité de nos industries les plus intensives en énergie via l'efficacité énergétique.

Je souligne ici l'importance de la planification à travers les outils proposés dans le projet de loi, comme la stratégie bas carbone, les budgets carbone et la planification pluriannuelle de l'énergie.

Il faut considérer cette planification comme un levier en faveur de l'investissement. L'investissement en matière de transition énergétique représente à la fois un levier de sortie de crise et un moyen de démontrer notre crédibilité par rapport aux enjeux du climat, et à la COP21.

Nous insistons également sur le fait que l'ensemble des dispositions proposées dans ce projet de loi, qu'il s'agisse d'améliorations de la réglementation, d'incitations ou de nouvelles obligations, peut stimuler l'investissement dans les différents secteurs et constituer un effet de levier qui aide à la relance de l'économie. Il ne faut pas craindre d'accroître ces obligations, ni de développer de nouvelles incitations, comme la possibilité de moduler les droits de mutation, si l'on peut démontrer que ces mesures seront favorables à l'investissement.

Enfin, puisque nous sommes au Sénat, je conclus en insistant sur l'urgence de relancer l'investissement local. Vous savez sans doute qu'il existe de grandes inquiétudes à ce sujet. La transition énergétique peut constituer un levier pour soutenir et redresser cet investissement, à condition de veiller à une meilleure gouvernance.

M. Gossement a cité les évolutions des compétences qui figurent dans les lois de décentralisation et dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Il faut veiller à une articulation à deux niveaux pour la transition énergétique, la planification régionale et les intercommunalités. Celles-ci doivent pouvoir monter en puissance et articuler l'ensemble des politiques liées à la transition énergétique. Elles doivent mobiliser des compétences en matière de planification urbaine, de logement et de développement économique.

La région doit les accompagner sur le plan du développement économique, de la formation professionnelle, et favoriser la lutte contre les effets « silos » que l'on rencontre aujourd'hui dans les collectivités locales, afin d'avoir de véritables stratégies d'investissement au service de la transition énergétique.

M. Hervé Maurey, président. – Il est bon de rappeler que nous sommes au Sénat ! Il est vrai que nous nous préoccupons non seulement de la transition énergétique, ce qui constitue la vocation de notre commission, mais aussi des collectivités locales. Toutefois, ainsi que l'ont soufflé un certain nombre de collègues, avec quoi réaliser les investissements nécessaires à la transition énergétique ?

C'est peut-être là la différence entre vous et nous : nous sommes, pour la majorité d'entre nous, aux manettes de collectivités locales. Nous avons subi une première baisse des dotations en 2014, qui n'est rien à côté de ce qui nous attend en 2015, 2016 et 2017, où les choses vont être d'une brutalité redoutable.

Même si l'on sait, à terme, que ces investissements vont générer des économies, comment faire si on ne peut les réaliser ? Il ne nous est pas possible, à la différence de l'État, de creuser les déficits. On est donc obligé de disposer d'un minimum d'excédents de fonctionnement. Je peux vous assurer, sans jouer les oiseaux de mauvais augure, que l'on va avoir de moins en moins de capacités d'investissement. Certaines communes parmi les plus

petites n'arriveront même pas, dans les années qui viennent, à équilibrer leur section de fonctionnement !

Ces difficultés se répercutent sur la transition énergétique qui nécessite des investissements importants. Je ne remets pas en cause leur nécessité mais, quand on n'a pas d'argent, il est difficile de les réaliser.

Nous avons pour souci et pour vocation de représenter les collectivités locales. Nous sommes donc sensibles à toutes les nouvelles normes. Je parle ici sous le contrôle de Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation aux collectivités locales, spécifiquement chargé de la simplification des normes. Toutes les contraintes nouvelles que l'on peut imposer aux communes nous irritent particulièrement, qu'il s'agisse des sanctions que certains d'entre vous ont proposé d'appliquer aux collectivités locales, de l'augmentation des coûts, ou des décisions imposées aux communes.

Prenons l'exemple des éoliennes, que l'on connaît bien sur nos territoires : l'un d'entre vous a estimé qu'il fallait passer de l'autorisation au simple enregistrement. Personnellement, je trouve très difficile pour ne pas dire davantage que l'on installe des éoliennes lorsque les élus ne sont pas d'accord ! À quoi sert l'élu si des décisions aussi importantes sont prises contre sa volonté ?

Chacun est ici dans son rôle. Toutefois, il convient de trouver des points d'équilibre. Certes, il faut développer les énergies renouvelables, mais ce sont les élus qui sont responsables du devenir de leur commune devant les électeurs ! Je sais que ce que je dis n'est pas forcément compatible avec ce que vous pensez. Je tenais néanmoins à le préciser.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Vous êtes bien au Sénat, face à des élus qui ont les pieds sur terre et qui, chaque jour, se heurtent à des difficultés !

Pour autant, on a besoin de vous : vous « secouez le cocotier » et vous pouvez vous le permettre. Vous êtes hors sol et c'est un avantage de pouvoir entretenir un dialogue avec des gens de terrain, qui se heurtent à certaines difficultés, mais qui réfléchissent et détiennent la possibilité de faire passer un certain nombre de messages.

J'ai retenu qu'il existait un problème de cohérence entre les réseaux décentralisés et le niveau national, où l'on se heurte à deux philosophies différentes, la philosophie jacobine et la philosophie girondine de l'économie et de la production décentralisées, qui constituent une réponse au problème global de la répartition de l'énergie.

On peut également se demander qui gouverne, et à quel niveau. Quelle est la cohérence de ces normes ? On voit bien les réactions que suscitent, au Sénat et dans les collectivités locales, les schémas prescriptifs qui n'ont pas bénéficié, ainsi que vous l'avez tous dit et nous vous rejoignons sur ce point de la démocratie locale, qui suppose de se concerter avec les populations. Nous imposer une telle situation est contraire à l'orientation que souhaitent les élus locaux !

Vous avez évoqué le choc de simplification qui représente un travail de titan. Nous nous heurtons à une grande diversité de plans et de termes, qui font que plus personne ne s'y retrouve. Vos remarques vont donc dans le bon sens.

S'agissant de la gouvernance, nous essaierons de l'améliorer ; il y a vraisemblablement dans ce domaine des modifications à apporter pour permettre la

concertation et obtenir des autorisations uniques. On a non seulement un problème de normes, mais également de démocratie locale. Il faut donc trouver où placer le curseur. Il va falloir que les uns et les autres fassent preuve d'imagination !

Vous avez abordé la question de la fiscalité : beau sujet ! Le président l'a rappelé, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des Français, le ras-le-bol est général. Si nous n'y prenons pas garde, nous allons favoriser les extrêmes !

À périmètre constant, il faut, ainsi que vous l'avez suggéré, progressivement évoluer vers une fiscalité carbone. Vous avez souligné que l'essentiel de l'énergie, en France, ne provient pas de l'énergie nucléaire mais des énergies fossiles, dont l'importation représente plus de 60 milliards d'euros par an. Il convient donc de réaliser un effort plus important, surtout si nous voulons opérer la transition énergétique et faire en sorte que la COP21 de Paris, en 2015, se déroule mieux que la COP20 de Lima ! Ce sont cent quatre-vingt-dix pays qui vont se retrouver dans notre capitale ; j'aimerais que l'on arrive à s'entendre sur le changement climatique. Non seulement il n'y a plus d'argent dans les caisses, mais on va en outre demander aux Français de changer de comportement et d'évoluer, faute de quoi nous ne pourrions atteindre les objectifs fixés. Les économistes sont d'accord : si nous n'agissons pas, les dépenses risquent d'être bien plus importantes que prévu ! Votre vision de la planification pluriannuelle nous paraît aller dans le bon sens dans ce domaine-là.

J'ai été étonné qu'aucun de vous ne mette l'accent sur la qualité de l'air, ni sur la santé de nos concitoyens. Si les Chinois se mobilisent actuellement, c'est parce que les responsables de ce pays s'aperçoivent des conséquences de la mauvaise qualité de l'air sur leurs propres poumons, ainsi que sur ceux de leur épouse et de leurs enfants ! Notre pays connaît, pour sa part, une série de pics de pollution, à tel point que nous sommes l'objet d'une procédure de la Commission européenne. La chose ne mériterait-elle pas que l'on s'en préoccupe ?

Je ne vous ai pas non plus entendu évoquer l'obsolescence programmée, qui constitue un sujet sur lequel l'opinion publique revient pourtant souvent.

Enfin, qu'en est-il du sac en plastique à usage unique, qui n'est certes qu'un détail, mais qui retient beaucoup l'attention du public ?

Mme Annick Billon. – Ma question s'adresse à M. Jancovici, qui s'est déclaré favorable à la rénovation énergétique intégrée. Ne craignez-vous pas que les travaux ne se fassent pas, compte tenu de leur coût ?

Que faire lorsque le prix du bâtiment sera moins élevé que celui des travaux ? Quel sera l'intérêt du propriétaire d'engager une rénovation ?

L'évaluation de la valeur d'un bâtiment pouvant varier suivant l'avis du service des domaines et celui d'une agence immobilière, à partir de quel prix ces travaux seront-ils jugés réalisables ou non ?

Qu'en sera-t-il des obligations techniques et des contraintes juridiques lorsque la ville bénéficie déjà de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ? Certains bâtiments étant protégés, les PLU et les bâtiments de France n'empêcheront-ils pas la rénovation ?

Enfin, s'agissant des compétences des régions et de l'État, que plusieurs intervenants ont évoquées, les moyens qui vont devoir être mis en œuvre seront différents selon qu'il s'agira des uns ou des autres. Je partage donc la remarque de M. Gossement : la loi NOTRe et la loi sur la transition énergétique doivent être reliées !

M. Gérard Miquel. – En tant que président du Conseil national des déchets, je considère que la responsabilité élargie du producteur constitue un très bon système, inégalé dans le monde. Nous devons le préserver. Or, j'ai quelques inquiétudes à ce sujet, du fait de l'arrivée d'opérateurs étrangers qui voudraient récupérer nos produits. Si l'on veut se lancer dans l'économie circulaire, il faut commencer par trier nos déchets et les valoriser sur notre territoire.

Il existe deux catégories de responsabilité élargie du producteur, l'une financière et l'autre opérationnelle. La première est intéressante, les collectivités ayant une certaine emprise sur les opérations, alors que la seconde massifie bien trop et laisse les collectivités pratiquement sans moyen pour assurer la collecte des produits.

S'agissant de l'énergie, nous disposons d'une ressource considérable de biomasse, qui est sous-utilisée, et que nous mobilisons mal, alors que nous en bénéficions à profusion et qu'elle est renouvelable. Le reboisement s'étend et, au nom de la protection de l'environnement, il ne faudrait toucher à rien... Il faut construire la filière économique ! Certains départements y travaillent.

J'ai bien entendu les remarques qui ont été faites à propos de la « grande » région et de la communauté de communes, mais il existe un niveau intermédiaire. En tant qu'ancien président de conseil général, je me souviens de tout le travail que j'ai mené en matière de rénovation et de mise à niveau des bâtiments, et des économies réalisées grâce aux politiques de proximité maîtrisées par les élus locaux, qui n'étaient pas dictées par la région...

Les normes sont ce qu'elles sont, mais il faut également tenir compte de leur interprétation par les services de l'État, qui sont souvent très pointilleux sur le plan administratif.

Quant au diesel, il faut certes le bannir mais n'allons pas trop vite. Dans les territoires ruraux, certains habitent à quinze kilomètres de leur travail et ne bénéficient que de petits salaires. Le diesel est pour eux plus économique pour se déplacer. Prenons garde de ne pas trop pénaliser ces personnes.

En matière de pollution, les camions et les trains fonctionnent au diesel lorsque la ligne n'est pas électrifiée, ainsi que tous les matériels de travaux publics. Toutefois, les équipements ont évolué, et les derniers véhicules automobiles diesel sont équipés de filtres NOx et de filtres à particules. Ils consomment moins qu'il y a quelques années.

Cette transition énergétique, il faut la réaliser. Nous allons bientôt avoir un véhicule hybride à air comprimé. Je compte beaucoup sur ces évolutions technologiques. Je suis favorable au fait d'aider les véhicules propres, mais attention de ne pas déclarer la guerre au diesel. Il faut diminuer la consommation de pétrole, et si nous recourons à la biomasse, nous y parviendrons !

La question de la vitesse constitue un grand débat. Sur des territoires comme le mien, je ne souhaite pas que l'on abaisse partout la vitesse à quatre-vingts kilomètres à

l'heure ! Il faudrait classer les routes en fonction de leur état. Rouler à quatre-vingt-dix kilomètres à l'heure ou à cent kilomètres à l'heure sur une départementale toute droite ne change pas grand-chose. Toutefois, on pourrait abaisser la vitesse à soixante-dix kilomètres à l'heure sur certains tronçons sinueux. Il faudrait adapter tout cela. En tout cas, sur les autoroutes, maintenons la vitesse à cent trente kilomètres à l'heure !

Enfin, que pensez-vous de la taxe sur les ordures ménagères (TOM) ? Je considère qu'il s'agit aujourd'hui d'un système totalement inadapté. Nous devrions faire payer ce service à son juste prix. On ne peut évidemment instaurer partout une tarification incitative : lorsqu'on a sept habitants au kilomètre carré, on ne peut aller chercher les poubelles tous les trois kilomètres ! La TOM est un système que je considère inadapté, que l'on doit ajuster !

M. Ronan Dantec. – La question de la planification énergétique française dans le contexte européen est revenue de manière systématique dans l'ensemble des interventions. Ce qui se joue aujourd'hui, c'est bien la capacité de l'État à retrouver une stratégie et une planification énergétiques qu'il a perdues au fil du temps, depuis les années 1970. C'est un point qui pourrait relativement faire consensus parmi différentes familles politiques : entre gaullistes et écologistes, on doit pouvoir se retrouver autour d'une telle idée.

Je souligne toutefois, pour avoir suivi la question d'extrêmement près en tant que président du groupe de travail sur la gouvernance du débat national sur la transition énergétique, qu'on a failli avoir une planification sur trois ans, ce qui était évidemment totalement ridicule ! On est passé à dix ans, révisable tous les cinq ans. C'est là le rythme politique. C'est probablement encore insuffisant. Une planification à vingt ans, révisable tous les dix ans, serait plus logique, mais je pense que personne ne reviendra en arrière sur le fait de confier à l'État une capacité de stratégie. L'idée d'un comité d'experts à côté du lieu de la décision figurait bien dans les conclusions du débat national et du groupe de travail dont j'assumais la présidence. Cette proposition est toujours sur la table. Je pense qu'il faut remettre la planification au cœur du débat.

Cela signifie que ce sont l'État et la représentation parlementaire qui reprennent la main, et non un ou deux opérateurs énergétiques, à qui on a délégué la planification française depuis un certain nombre d'années.

S'il existe bien un enjeu en matière d'énergie fossile, il ne faut pas croire qu'il n'en existe pas pour ce qui est de l'énergie électrique. Le système électrique français est vieillissant, fondé sur un parc nucléaire qui approche les quarante ans. On n'est pas certain qu'il soit techniquement capable de durer. En Europe, certaines centrales s'arrêtent de fonctionner à cet âge. Des investissements massifs sont donc à prévoir dans les dix prochaines années. Il ne faut pas considérer que l'enjeu électrique est moins important que l'enjeu relatif à l'énergie fossile.

En matière électrique, on doit faire entrer le système français dans le système européen. On a, pour ce faire, des difficultés énormes, le premier ayant été conçu hors du second. C'est extrêmement compliqué, même si cela peut permettre de réaliser des économies très importantes sur le plan de la sécurité. Il s'agit de plusieurs centaines de millions d'euros. J'espère donc que le Sénat renforcera la capacité de planification énergétique de la France...

Le groupe de travail a énormément insisté sur le rôle des collectivités territoriales. C'est un enjeu essentiel, qui repose sur le couple intercommunalité-région. Il existe un élément de planification régionale, avec des schémas de développement économique, mais

c'est bien à l'échelle de l'intercommunalité que va se faire le gros du travail et que l'on va trouver la capacité d'agir.

L'enjeu majeur immédiat est de faire en sorte que les collectivités s'engagent, surtout dans le contexte financier que nous traversons. Sortir les collectivités de leur endettement est une question centrale. Ségolène Royal avait répondu positivement à ma question lors de son audition : il faut que l'on trouve un mécanisme pour avoir, en lien avec la BEI, une capacité d'investissements. L'argent est disponible, mais on ne l'utilise pas. Si on réussit à trouver ce modèle, certaines collectivités pourront s'investir et générer énormément d'activités économiques, ainsi que des recettes fiscales, même pour elles-mêmes.

La formule magique n'est guère évidente à trouver par rapport au code des collectivités. Si l'un de vous y parvient, nous sommes preneurs !

La question de l'obligation de travaux est effectivement au cœur du rôle politique. Où met-on le curseur entre obligation et simplification ? C'est là toute la question ! Sans obligation, pas de planification. Ce qui fonde un grand pays développé par rapport à un pays émergent, c'est sa capacité d'obligation. C'est là que se fait la différence. Il faut ensuite étudier les obligations qui rapportent et celles qui ne rapportent pas.

L'obligation de rénovation énergétique au moment des travaux est une bonne réponse. Sans elle, on ne peut créer des volumes suffisants pour déboucher sur des filières économiques et sortir de la dépendance.

Revenir sur cette notion serait une erreur tragique, de même qu'il est tragique pour l'avenir de favoriser le diesel. En France, cette question constitue un tabou. Les politiques, comme le Gouvernement, considèrent que l'emploi est plus important que les vingt à trente mille morts prématurées par an qu'annoncent toutes les enquêtes épidémiologiques. Le choix de la puissance publique est assumé : on préfère favoriser la filière économique plutôt que de préserver la santé publique.

Toutefois, le diesel étant aujourd'hui considéré comme dangereux, les Français s'en détournent. On ne préserve donc pas la santé publique, et on n'en tirera aucun avantage économique, faute d'avoir su anticiper les nécessaires évolutions de la filière ! Il s'agit d'un mal typiquement français : on est incapable de s'engager dans les transitions et de retarder les échéances. C'est là tout le conservatisme français. J'espère que le Sénat, au moment de la discussion de la loi, ne se fera pas le défenseur du diesel !

M. Michel Vaspert. - Les représentants de Terra Nova ont estimé être démunis face aux projections sur le découplage entre consommation d'énergie et croissance. C'est toute la difficulté que nous avons avec les populations. On ne sait pas exactement où l'on va : on nous propose un changement de vie, sans savoir si cela va coûter de l'emploi ou si cela va en créer, ni comment la vie de nos concitoyens va évoluer, d'où le problème de l'acceptabilité de ces mesures. C'est, selon moi, l'une des difficultés principales : si l'on va trop loin, c'est dans la rue que les choses se régleront !

Prenons garde : tout le monde est décidé à faire des efforts, à condition qu'ils soient supportables. Notre pays, dans ce domaine, en a déjà fait beaucoup par rapport à bien d'autres !

Je voudrais revenir un instant sur les schémas régionaux prescriptifs. On met tout et n'importe quoi dans les projets de loi que nous examinons aujourd'hui, et il faut voter le texte tel qu'il est. Or, des consensus pourraient se dégager dans tel ou tel domaine. Nous ne voulons pas de prescriptions en matière d'urbanisme, mais nous sommes éventuellement prêts à l'accepter en matière de maîtrise de l'énergie au plan local, ou d'évolution de la transition énergétique au plan régional !

J'ai également entendu dire qu'il fallait renforcer la concertation : pourquoi pas ? On a dit que celle-ci n'intervenait pas à bon escient. Je suis prêt à partager cette analyse, à condition de ne pas allonger les procédures, car c'est au détriment d'un investissement qu'on ne réalise pas, ou que l'on diffère dans le temps. C'est donc de l'emploi en moins. Tout cela est lié.

Enfin, s'agissant du diesel, je partage l'opinion exprimée tout à l'heure. Il faut tenir compte des évolutions technologiques que réalisent les constructeurs automobiles, et ne pas les minimiser. D'après mes informations, les véhicules diesel qui sortent des chaînes de construction ne dégagent pratiquement plus de particules fines. Cela demande des expertises indépendantes si l'on veut se faire une idée objective à propos de cette question qui touche à la vie quotidienne de nos concitoyens.

Le diesel est partout sur le territoire, et pas seulement dans les grandes agglomérations. Il est également présent dans la France rurale, où il n'existe pas de transports publics, même si le covoiturage s'organise et que l'on fait beaucoup d'efforts de ce côté. Les chaudières à mazout, elles aussi, sont à l'origine de la dispersion de particules. Je voudrais que l'on prenne tout cela en compte.

Selon vous, un véhicule diesel qui sort des usines françaises est-il propre ou non ?

Les moyens vont manquer aux collectivités locales à partir de 2017, et certaines vont se retrouver dans une situation très difficile pour faire face à leurs charges de fonctionnement. Ne conviendrait-il pas, notamment concernant les transports, que le Gouvernement mette en place les moyens nécessaires pour supprimer les vieux véhicules diesel, qui posent énormément de problèmes en matière de particules fines ?

M. Didier Mandelli. – Nous partageons tous, autour de la table, les mêmes objectifs. Nous sommes avant tout des élus, des responsables, des citoyens et, pour nous-mêmes ou nos enfants, nous souhaitons aller dans les directions que nous venons d'évoquer.

Je partage la plupart de vos propos même si certains frôlent parfois la caricature, voire la doctrine ou le dogme. Ce qui doit prévaloir, c'est le pragmatisme et le bon sens, un bon sens presque paysan. C'est une formule que j'utilise souvent à propos des questions environnementales...

Nous vivons une profonde mutation. Nous devons changer de comportement, de mode de vie, et cela a des incidences sur le quotidien, que l'on soit dans une collectivité ou dans une entreprise.

Je suis maire depuis 2001 d'une commune qui a gagné 2 500 habitants en moins de quinze ans, et a donc accueilli 2 500 nouveaux emplois sur son territoire ; nous avons, pour ce faire, recouru à des espaces agricoles pour développer des entreprises dans différents

domaines. Il est possible selon moi, de concilier le développement économique, base du développement durable, l'environnement et le social.

Bien qu'appartenant au groupe UMP, on me considère comme un élu écologiste. Dans ma collectivité, nous avons construit des bâtiments HQE, et avons établi un Plan environnement collectivité (PEC) avec l'ADEME. Cela fait longtemps que nous disposons de véhicules propres. Nous avons également mis en place une filière bois. Notre approche est transversale, et l'on parle aussi de mobilité et de transports. C'est notre façon de construire et d'habiter qui conditionne tous ces éléments.

Il faut avoir une approche plus globale de cette loi. Nous avons besoin de vous, et vous avez également besoin de nous. Nous pouvons alimenter votre réflexion à partir d'expériences et d'initiatives locales.

Vous ne détenez pas la vérité. Vous êtes nombreux ici, avec des positions différentes, de la même façon que les élus ont des sensibilités divergentes à propos des sujets évoqués. Inspirez-vous de ce qui fonctionne et de ce qui a été réalisé dans un certain nombre de collectivités ! Je souhaite que nous puissions vous expliquer ce que nous faisons, comment nous avons avancé. Soyez convaincus qu'un grand nombre d'élus, dans toute la France, quelle que soit la dimension des collectivités, ont pris en compte ces questions depuis longtemps. C'est le bon sens qui doit prévaloir.

M. Rémy Pointereau. – J'ai apprécié les différentes présentations qui ont été faites par les intervenants. La vision de Terra Nova est plutôt théorique, celle de la Fabrique écologique plutôt écolo-pragmatique, celle de The Shift Project plutôt économique et réaliste, et la vision de la fondation Nicolas Hulot un peu plus idéaliste. Il n'est pas toujours possible de concrétiser certains points de vue, qui peuvent demeurer des vœux pieux.

La volonté de simplification de la Fabrique écologique m'a plu, car il va falloir simplifier, être pragmatique et quantifier financièrement les projets. Je suis entièrement d'accord pour dire qu'il faut limiter le nombre de schémas. C'est un peu dans l'air du temps, mais je ne sais si la loi NOTRe va assez loin dans ce domaine.

Je partage moins les prescriptions qui ont été proposées. On ne peut établir de préconisations pour tous les schémas en matière d'urbanisme, alors qu'il faut déjà mettre le SCOT en cohérence avec le PLU et autres documents urbanistiques ! Si on y ajoute une prescription régionale, on ne s'en sortira pas ! Il faut donc que ce soit plus des recommandations que des obligations, et tenter d'évoluer sur ce point...

Quant à la mobilité, on est en train de mettre de plus en plus de camions et de voitures sur les routes...

M. Jean-Marc Jancovici. – Le nombre de camions sur les routes a baissé au moment de l'augmentation du prix du carburant !

M. Rémy Pointereau. – C'est un épiphénomène ! La SNCF fait un site de covoiturage et étudie la mise en place d'autobus sur les autoroutes pour aller de ville en ville et abandonne les dessertes ferroviaires existantes. Il faut être cohérent !

On a évoqué le tabou du diesel, mais il en existe également dans le domaine nucléaire. Certains veulent vivre dans une société moderne, mais sans diesel, nucléaire, photovoltaïque, ou éolien. Ce sont d'ailleurs parfois les mêmes !

Quelle est la meilleure énergie ? On n'a même pas parlé du gaz de schiste ! Peut-être a-t-on de l'or sous nos pieds !

J'aimerais également revenir sur le problème de l'acceptabilité. En matière d'éolien, on va arriver à la saturation des schémas régionaux. Le nombre d'éoliennes augmente sur le territoire, et la population va finir par les refuser, lorsqu'elles seront devenues visuellement intolérables. Comment les faire accepter ?

Enfin, il faut « tuer les normes dans l'œuf » avant qu'elles ne se multiplient ! Comment obliger une famille modeste à s'adapter aux normes de transition énergétique lorsque le prix du pétrole est bas ? Il faut veiller à ne pas imposer à nos concitoyens, qui n'en peuvent déjà plus, des coûts trop importants. On doit donc évaluer ces normes au sein de notre commission ! Cela me paraît important.

M. Jean-Claude Leroy. – Ma question porte sur la biométhanisation et s'adresse aux membres de Terra Nova. Je pensais que nous aurions l'occasion de parler de politique énergétique comparée, et notamment de ce qui se fait en Allemagne. L'Allemagne est aujourd'hui pionnière dans ce domaine : quelles leçons tirer de son expérience ? J'ai l'intention d'intervenir sur ce thème au cours du débat...

M. Géraud Guibert. – Tout d'abord, les réflexions de la Fabrique écologique sont axées sur les territoires ; le sénateur Mandelli est le bienvenu s'il souhaite participer à nos travaux. Cela ne résout pas le problème que la Fabrique écologique se pose en permanence à propos de la généralisation d'un certain nombre d'initiatives. Étant moi-même élu local, je le reconnais volontiers.

Nous en sommes là aujourd'hui. C'est la question à laquelle le projet de loi tente de répondre sans toutefois toujours y parvenir.

Je remercie le sénateur Pointereau d'avoir qualifié la vision de la Fabrique écologique d'« écolo-pragmatique » : cela correspond exactement à ce que nous recherchons.

S'agissant de la meilleure énergie, ayez en tête que nous en sommes aujourd'hui à un stade où l'éolien terrestre est, en coût de revient, inférieur au coût du nouveau nucléaire. C'est un élément important. Le tarif consenti par EDF à la Grande-Bretagne sur vingt ans ou trente ans est de plus de 100 euros par kilowattheure, contre 70 euros à 90 euros pour l'éolien. Je ne dis pas que l'énergie éolienne remplacera l'énergie nucléaire, mais elle peut la compléter.

Quant à la santé, je considère que l'obligation n'est pas toujours la bonne solution. Il n'y a qu'à considérer ce qu'il en est aujourd'hui de la loi sur la sécurité des ascenseurs...

Le système prévu dans le texte me paraît assez sage s'agissant de l'obligation de mise aux normes au moment des travaux.

Cependant, une dizaine de milliers de logements, que j'ai qualifiés de « passoires énergétiques », posent des problèmes majeurs de santé publique. Ces cas sont de purs scandales, et l'obligation d'y porter remède nous paraît assez justifiée, à condition de prévoir des subventions pour aider à réaliser les travaux.

Le sénateur Vaspart a raison s'agissant de la difficulté de la tâche, mais on a déjà bien avancé sur le découplage entre la croissance et l'énergie. Celui-ci est aujourd'hui plus

fort qu'il y a vingt ans. Il faut certes se fixer des objectifs ambitieux, mais ce n'est ni irréaliste ni irresponsable. Certains exemples prouvent que nous avons déjà avancé en la matière même s'il n'existe pas de découplage total. Le fait que l'intensité énergétique n'évolue plus en fonction de la seule croissance économique et soit dorénavant moins importante est l'un des événements les plus importants survenus au cours de ces vingt dernières années.

S'agissant de la planification et de l'intercommunalité évoquées par le sénateur Dantec, au-delà de la planification et de la volonté de l'État de reprendre la main ce qui constitue une bonne chose le projet de loi comporte un grave problème d'articulation entre les régions et les intercommunalités.

Un second sujet nous paraît assez mal réglé : si les intercommunalités de métropoles ont les moyens de se saisir de ces sujets, ce n'est pas le cas des intercommunalités rurales, qui disposent de moins de facilités. C'est là un vrai sujet. Nous avons essayé de proposer différentes solutions.

On ne peut pas traiter la transition énergétique sur la seule base des agglomérations. Il faut évidemment tenir compte du milieu rural, et de la solidarité qui existe avec l'habitat urbain, ainsi que du fait qu'un certain nombre d'intercommunalités, en zone rurale, ne disposent pas toujours des moyens humains et financiers. Ce sera d'ailleurs sûrement de moins en moins le cas...

M. Jérôme Bignon. – Elles n'en ont quasiment jamais les moyens !

M. Géraud Guibert. – J'en connais qui agissent...

M. Arnaud Gossement. – Concernant la planification, et afin de lever toute ambiguïté, nous ne proposons pas que le SRADDT devienne prescriptif. C'est la loi NOTRe qui le prévoit. Nous ne nous sommes pas exprimés à ce sujet...

Par ailleurs, réaliser la simplification au stade du projet, comme le fait à tort, selon moi, le projet de loi Macron, et procéder en outre par ordonnance, ne fait que produire des avalanches de normes. Grâce au présent projet de loi, vous pouvez agir sur la planification et tarir à la source les phénomènes d'insécurité. Par pitié, messieurs les sénateurs, n'écrivez plus « tenir compte », ou « prendre en compte » : cela entraîne des discussions sans fin devant les juges, et on ne sait pas ce que cela signifie !

En France, on peut avoir de très belles idées, mais l'analyse juridique manque. On ne se demande jamais ce que les choses deviennent une fois passées par le filtre de la norme juridique. On ne va pas créer une police de l'urbanisme pour vérifier si les travaux ont bien été réalisés. Il n'est pas non plus envisageable que les directions départementales du territoire (DDT), ou les maires, exercent une quelconque vérification. Ils n'en ont pas la capacité en matière d'ingénierie énergétique. Les fonctionnaires en charge de l'urbanisme ne sont pas des énergéticiens. On peut agir sur la fiscalité et sur la planification, mais ce que prévoit la loi est sage concernant l'obligation de travaux. Il serait certes préférable que chacun soit dans l'obligation de les mener, mais c'est irréalisable !

Pour ce qui est de la fiscalité, Monsieur Miquel, vous êtes l'un des meilleurs spécialistes de la question : vous avez mille fois raison de pointer le problème du doigt. Pour mener une transition énergétique, deux « jambes » sont nécessaires. La première est réglementaire ; la seconde est constituée par la fiscalité. Cela fait des années que l'on parle de

la taxe sur les ordures ménagères, qui ne remplit plus sa fonction. Il faudrait également évoquer les taxes locales d'équipement (TLE), qui posent un véritable problème. Bien souvent, elles constituent des freins à la rénovation énergétique. On pourrait insérer un peu d'énergie dans la TLE. Ce ne serait pas totalement stupide. La fiscalité relative aux services publics locaux n'est malheureusement pas traitée...

Enfin, il a été fortement question d'énergies nouvelles. Le fait de passer de l'autorisation à l'enregistrement ne change rien à la consultation des élus locaux. Cela simplifie le régime. La police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a pas pour but de réaliser des consultations, mais doit apprécier les risques par l'intermédiaire des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Est-il logique de perdre beaucoup d'argent et de temps avec des études de dangers calibrées pour des raffineries ? Il vaut mieux consulter les élus en amont, au moment où l'on planifie un territoire.

C'est la leçon à tirer du barrage de Sivens. Le rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) et la lettre de mise en demeure de la Commission européenne soulignent à ce sujet la gestion du bassin Adour-Garonne. C'est à la fin des années 1990, lorsqu'on a planifié l'irrigation et les besoins en eau de ce territoire, qu'il fallait organiser la concertation, non au moment d'aborder le sujet des retenues collinaires. C'était trop tard !

M. Jean-Marc Jancovici. – Brice Maillé, durant deux ans, a conduit un travail de concertation assez poussé avec la totalité des acteurs concernés par la partie technique en matière d'obligations de travaux et de rénovation. Vous trouverez sur notre site Internet le rapport de ce groupe de travail. Il précise la façon dont on entend segmenter les logements individuels et collectifs, ce que l'on fait des immeubles haussmanniens où habitent les décideurs, etc.

On y trouve également une analyse économique ainsi que des recommandations répondant pour partie à ce qui a été dit sur le risque juridique. Celui-ci peut s'évacuer très largement grâce à des obligations de moyens dans la réglementation. Il n'existe donc pas de contrôle de conformité ex post, qui pourrait donner lieu à des actions...

Une question a été posée à propos de l'Allemagne. Ce pays a investi 300 milliards d'euros pour passer de 4 % à 22 % d'électricité d'origine renouvelable, la biomasse représentant de mémoire 6 % ou 7 % de ce total. Les modes intermittents stricts éoliens et photovoltaïques représentent respectivement 7 % et 6 %, soit un total de 13 %. Sur les sept dernières années, le contenu en CO₂ du kilowattheure énergétique utilisé en Allemagne n'a pas bougé.

L'Allemagne a par ailleurs mobilisé un million d'hectares pour cultiver du maïs destiné à alimenter les méthaniseurs, ce qui est de mon point de vue une hérésie ! Ils ont fait la même erreur que les Américains avec le bioéthanol. On serait bien inspiré de ne pas faire de même. Il y a beaucoup mieux à réaliser avec le méthane si on en produit à la ferme, à commencer par l'utiliser comme combustible pour les tracteurs : cela me paraît plus intelligent que de produire de l'électricité !

Une remarque a été formulée à propos du fait que nous étions hors sol. Je n'ai pas de contribuables, mais j'ai des clients : c'est aussi une espèce capricieuse. De temps en temps,

cela force à avoir les pieds sur terre ! En effet, ce n'est pas The Shift Project qui me fait vivre !

J'ai une règle de gestion à vous proposer en matière de transition énergétique : toute mesure imaginée doit être évaluée à l'aune du pétrole ou du gaz que cela permet de ne pas importer, à service rendu identique, par rapport aux économies réalisées en flux de trésorerie, ou capital expenditures (CAPEX). On se rend compte que les énergies renouvelables électriques sont la dernière des choses à faire avec cet indicateur. À l'inverse, le méthane pour les tracteurs arrive en haut de la liste des priorités. L'isolation des bâtiments également.

Cette règle de gestion bénéficie d'un énorme avantage : dès que vous économisez un million d'euros d'importation de pétrole et de gaz, à service rendu équivalent, vous avez créé vingt emplois, même si on ne sait pas où ils sont ! C'est une règle de trois très simple. En remplaçant une énergie domestique par une autre, à salaire identique, on ne crée aucun emploi !

Sans s'aventurer dans le long débat très intéressant sur l'État, l'Europe et les collectivités locales, j'aimerais faire une remarque générique : la liberté va avec une obligation de résultats, et inversement ! Plus les gens réclament qu'on les laisse libres de faire ce qu'ils veulent, plus il devient légitime de leur dire que le résultat que l'on attend est celui-là et non un autre ! On ne va pas résoudre ici l'éternel controverse entre planificateurs, libéraux, Girondins et Jacobins, mais plus on revendique de libertés, plus on est comptable du résultat. C'est pour moi une question de bon sens ! C'est la règle de management de n'importe quelle entreprise : si on oblige les gens, ils sont moins comptables du résultat que dans le cas où on leur fixe une obligation à laquelle ils doivent se tenir !

Enfin, je ne vois aucune raison que le contexte économique s'améliore du point de vue du PIB, du fait de sa dépendance à l'énergie. J'y vois même une excellente raison pour que les choses continuent à aller en sens inverse ! Tant qu'il n'existe pas de plan porteur pour l'avenir, ce sont les extrêmes que l'on verra monter. Les promesses irréalistes les renforcent. C'est ce que l'on constate partout en Europe. Dire la vérité aux gens est aujourd'hui utile. Ce n'est pas un luxe : c'est absolument indispensable !

Dans un contexte de ressources contraintes, on est obligé de choisir. Si on n'associe pas la population aux choix et à leur hiérarchisation, les choses se déroulent moins bien. Toutefois, ce n'est pas parce qu'on associe la population aux choix que l'on doit empiler toutes les revendications pour contenter chacun ! Ce n'est malheureusement plus possible. On découvre que le monde est fini, pour reprendre une citation qui remonte aujourd'hui à quelques décennies.

J'insiste sur le fait que toute mesure doit être aujourd'hui pensée non pas à moyens croissants, mais plutôt à moyens décroissants, et que la seule manière d'y échapper est de fléchir l'endettement que l'on ne remboursera peut-être pas vers des investissements indispensables, afin que le pays augmente sa capacité à fonctionner avec de moins en moins d'énergie fossile.

Ces investissements peuvent être réalisés. Cela ne relève pas nécessairement du budget général. On n'est pas non plus tenu de les faire supporter par les seules collectivités : les ménages et les entreprises peuvent également en assumer une partie, à condition qu'on ne leur demande pas tout à la fois.

Mme Esther Jourdan. – Je ferai une réponse générale qui rejoindra ce qu'a dit M. Jancovici...

Vous nous reprochez de ne pas avoir les pieds sur terre ; vous vous plaignez de n'avoir que très peu de capacités d'investissement et affirmez que vous n'en aurez bientôt plus du tout. Vous êtes persuadés que ce que nous proposons va pousser les gens à descendre dans la rue. Je ne suis pas du tout d'accord ! Je crois que c'est le statu quo qui mènera les gens dans la rue.

À mon tour d'émettre un vœu : il est de votre responsabilité d'avoir une vision sur la question de la transition énergétique, une vision de long terme, qu'il faut étayer. Il faut prendre le temps de comprendre les enjeux de la situation, qui sont très complexes, avant d'innover, même s'il existe des freins à cette innovation. Le temps de discussion contraint fait que nos propositions peuvent apparaître simplistes.

On doit également être pragmatique, viser l'efficacité, et je rejoins les propositions concernant l'économie réalisée en CAPEX.

Il faut enfin être en mesure d'évaluer, de quantifier et de cibler les moyens que l'on peut dégager en faveur de notre pays en termes de transition énergétique, mais surtout en termes d'emplois, d'émissions de gaz à effet de serre, de santé, etc.

M. Pierre Musseau. – Je reviens sur l'enjeu que représentent l'innovation et l'investissement, et sur l'impact de ces mesures sur la DGF. Le premier objectif est de réduire les charges de fonctionnement. Une des solutions est de mutualiser un certain nombre de coûts. La réforme des collectivités territoriales doit permettre de réaliser des économies. On le sait, toute mesure de consolidation budgétaire, comme on l'a vu dans les pays méditerranéens, conduit à une baisse de l'investissement. C'est fort regrettable, et c'est ce qu'on déplore au niveau européen. Nous essayons d'y remédier.

Il y a sans doute des réductions d'investissement à opérer à l'échelon des collectivités locales, qui investissent énormément en proportion PIB. Il faut passer ces investissements en revue et chercher à établir des priorités en fonction des bénéfices socio-économiques que l'on veut atteindre.

En matière de transition énergétique, on peut avoir des moyens spécifiques. Ces moyens pourront être mis en place dans le plan Juncker. L'étude de The Shift Project et de la fondation Nicolas Hulot donne des possibilités en faisant appel à des partenariats public-privé pour des contrats de performance énergétique.

Il existe aussi des solutions au sein des collectivités, comme l'intracring, ou convention de performance interne, qui fonctionne très bien à Stuttgart depuis longtemps. L'intracring permet de financer des travaux avec un retour sur investissement relativement court, en faisant en sorte de sortir des contraintes budgétaires des collectivités publiques. Il faut étudier ces solutions. D'autres seraient peut-être plus ambitieuses, comme celles que le sénateur Dantec a proposées. On doit continuer à y réfléchir.

Je voulais également revenir sur le sujet des obligations. Il ne faut pas les rejeter dans leur ensemble, mais les analyser. Je vous encourage à mener des évaluations. On doit les considérer comme des leviers en faveur de l'investissement, en veillant qu'elles ne forment

évidemment pas des contraintes à trop court terme. Les étaler est une manière de donner de la visibilité à l'investissement.

Il faut sans doute aussi accorder des marges de manœuvre aux collectivités locales, afin de mettre en place des interdictions en matière de diesel. Une des mesures qui permettra de réduire la part la plus polluante du diesel est de permettre aux collectivités de réglementer l'accès aux centres urbains, où la pollution pose le plus de problèmes. Cette solution ne touche pas le milieu rural.

Il faut également tenir compte de la fiscalité. On doit être pragmatique : aujourd'hui, on enregistre une baisse du prix du pétrole. C'est une occasion d'augmenter la fiscalité de manière « indolore ». Il ne faut pas rater cette occasion. C'est sans doute un soutien à notre croissance, mais on ne sait combien de temps cela va durer. Augmenter la fiscalité aujourd'hui est une manière d'amortir les hausses à venir, auxquelles il faut se préparer.

Investir dès maintenant, c'est aussi rechercher des économies plus résilientes face à la hausse à venir, aux niveaux français et européen. Elle sera peut-être plus violente que ce que l'on a connu auparavant, étant donné l'arrêt complet des investissements en matière d'exploration des énergies fossiles. Je vous encourage à y veiller à travers les mesures de ce projet de loi.

M. Corentin Sivy. – D'une manière générale, notre parc de centrales nucléaires a été construit en une dizaine d'années. Ces centrales ne sont pas éternelles. D'ici dix à vingt ans, elles vont toutes arriver en fin de vie. Les énergies renouvelables sont les plus avantageuses économiquement, d'où l'intérêt d'investir dès à présent pour préparer les filières de demain.

Pour ce qui est des moyens de financement et d'investissement, la KfW, la banque qui a servi à mettre en place le plan Marshall et la réunification avec l'Allemagne de l'est, est aujourd'hui au service de la transition énergétique. Elle emprunte à des taux extrêmement bas sur les marchés ou auprès de la BCE, et prête aux banques allemandes ou françaises à des taux très intéressants, ce qui permet de financer des investissements à un niveau attractif.

La KfW investit 8 milliards d'euros par an dans la rénovation énergétique des logements. En Allemagne, cela génère 30 milliards d'euros de travaux par an et permet de rénover 500 000 logements par an en France, nous en réalisons à peine 130 000 avec une moyenne de 76 000 euros par logement, là où, en France, on arrive à peine à 20 000 euros. C'est une grande réussite de la transition énergétique allemande. Cela permet de compenser une facture énergétique plus importante qu'en France, du fait des investissements dans les énergies renouvelables.

Le transfert de la fiscalité du travail sur l'énergie est également intéressant. Une part de la facture d'électricité des citoyens allemands sert à financer les retraites. Ce sont des charges patronales et sociales en moins qui, en renchérissant le prix de l'énergie, rentabilisent l'isolation et l'efficacité énergétique, tout en autorisant un effort de subvention moins important de la part de la puissance publique.

Enfin, en matière de biométhanisation, il est bon de tirer les leçons d'un plan allemand que l'on peut considérer comme un échec. Actuellement, toute la ressource en

biomasse est utilisée pour être brûlée et transformée en électricité, au lieu de servir à la fabrication de biogaz. Ce n'est pas optimal. Le plan français prépare une solution bien plus pertinente en la matière.

M. Denis Voisin. – Le sénateur Mandelli a insisté sur la nécessité d'impliquer les collectivités locales dans le débat. Nous travaillons beaucoup avec elles. Trois de nos publications sur la mobilité, la restauration collective responsable, et la démocratie participative ont été réalisées avec des élus locaux qui ont développé certaines pratiques sur leur territoire. Nous l'utilisons comme une boîte à outils, afin de diffuser ces solutions plus largement. Cela permet d'avoir les pieds sur terre, comme vous l'avez dit.

S'agissant de la fiscalité, le basculement est aujourd'hui essentiel. Votre responsabilité est de le prévoir. Nous travaillons avec l'OFCE pour chiffrer ces scénarios, qui ont commencé à être mis en place. Si l'on arrête le basculement à mi-chemin, on en perd tout le bénéfice. C'est aberrant. Il faut aller jusqu'au bout, et en tirer les avantages en termes d'emplois, de croissance, etc.

Considérons-nous le véhicule diesel comme un « véhicule propre » ? Nous n'aimons pas le terme de « véhicule propre », mais nous ne cherchons pas non plus à accabler le diesel, dans la mesure où il respecte la norme Euro 6, et où les études sur les émissions de particules sont indépendantes. On se base aujourd'hui sur des études de constructeurs, dont la fiabilité a été mise en doute par de plus en plus de voix en Europe. Lorsque l'expertise sera indépendante, on pourra raisonner et conduire des politiques publiques égalitaires, ce qui signifie une fiscalité équivalente pour les deux modes de motorisation. Nous ne demandons pas à le pénaliser, mais il ne s'agit pas non plus de le privilégier. La priorité est de sortir les vieux diesels du parc automobile. C'est tout l'intérêt de la prime à la conversion et des systèmes de discrimination des véhicules polluants. Les collectivités peuvent ainsi agir sur leur territoire.

M. Louis Nègre, président. – Il me revient la responsabilité de conclure.

Nous sommes très heureux de vous avoir accueillis ce matin. Nous regrettons que l'Assemblée nationale n'ait pas eu le temps ou les moyens de le faire. Les sénateurs sont quasiment tous restés pour vous écouter, ce qui démontre la qualité de notre dialogue.

Nous avons apprécié cet échange, qui a été à certains moments assez dynamique ! C'est cela, le dialogue et la liberté, pour reprendre les termes qui ont été employés tout à l'heure. Nous sommes dans un Sénat libre, qui discute avec tous ceux qui veulent être constructifs.

Vous avez évoqué l'intérêt général, et je vous en remercie. Le pragmatisme dont certains ont parlé nous touche car nous sommes sur le terrain tous les jours.

Enfin, je ne suis pas sûr que l'on ait répondu à notre collègue Vaspert qui s'interrogeait sur la propreté du diesel. Pourtant, c'est un sujet qui fait aujourd'hui polémique. On a tous entendu la maire de Paris à ce sujet...

J'espère, dans le cadre de ce projet de loi, réunir tous les partenaires intéressés, spécialistes, associations, experts, OMS, etc... pour savoir où nous en sommes.

J'ai cru comprendre que c'était un problème complexe. Certains affirment que le diesel peut rendre l'air plus propre ! D'un autre côté, on affirme qu'il est cancérigène ! Où est

la vérité ? Je n'en sais rien, et c'est pourquoi je compte organiser une réunion pour que l'on puisse s'exprimer à ce sujet, dans cette maison qui est un lieu de liberté et de dialogue.

La réunion est levée à 12 heures 15.

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement – Table ronde
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 01

Approbation de la convention entre la France et le Gouvernement de la République d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

La commission procède à la désignation de ses membres appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Mme Michèle André, MM. Philippe Dominati, Albéric de Montgolfier, Jean Pierre Vogel, Olivier Cadic, Jean Germain et Éric Bocquet sont désignés comme candidats titulaires, et MM. Yannick Botrel, Michel Bouvard, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, François Fortassin, Antoine Lefèvre et Richard Yung sont ensuite désignés comme candidats suppléants, pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi.

Protection judiciaire de la jeunesse - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)

Puis la commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la protection judiciaire de la jeunesse.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 11 h 51.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 13 janvier 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 8 h 15***Audition de Mme Soraya Amrani Mekki, candidate proposée par le président de la République pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature**

La commission procède à des auditions, en application de l'article 65 de la Constitution, de personnalités qualifiées pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Philippe Bas, président. – Conformément à l'article 13 de la Constitution, les commissions des lois des deux assemblées se prononcent ensemble sur la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature proposés par le Président de la République et séparément sur celles proposées par le président de leur assemblée, les nominations étant confirmées en l'absence d'une opposition aux trois cinquièmes. Nous voterons demain matin à 8 heures et demie et dépouillerons les bulletins en même temps que la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Nous écoutons d'abord Mme Soraya Amrani Mekki, agrégée de droit privé et de sciences criminelles, docteure de l'université de Paris I Panthéon Sorbonne et depuis 2011 professeure à l'université de Paris X Nanterre, membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, du Centre contre les discriminations, le racisme et l'antisémitisme, et auteur de nombreux rapports et publications.

Mme Soraya Amrani Mekki, candidate proposée par le président de la République. – C'est un grand honneur pour moi de me présenter devant vous pour siéger au Conseil supérieur de la magistrature, cet organe constitutionnel qui garantit l'État de droit en veillant à l'indépendance de la justice – qui est une institution, mais aussi une valeur. Cette création continue de la République, selon les termes de Jean Gicquel, a évolué par strates successives. En être membre, en tant que personnalité qualifiée, est un honneur mais aussi une grande responsabilité.

Mon parcours scientifique témoigne d'un intérêt central pour l'organisation et le fonctionnement de la justice ; mon expérience au sein de certaines institutions me fait porter un autre regard sur le système judiciaire, plus social ou sociétal : l'indépendance de la justice n'est pas faite que pour les magistrats, elle est surtout faite pour les justiciables.

Agrégée des facultés de droit et professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, je suis ce que les universitaires appellent une « processualiste » – pour éviter de parler de « procéduriers », ce qui serait péjoratif et réducteur : le droit processuel est en effet l'étude de la science du procès. La procédure n'est pas qu'une mécanique de réalisation des droits substantiels ; elle les sert sans leur être servile. L'effectivité des droits, y compris des droits de l'homme, dépend de l'effectivité du droit au juge, lui-même déterminé par les règles que les Canadiens appellent de « pure procédure », mais aussi de l'administration de la justice et des manières de faire, des savoir-faire et des savoir-être, dont parle le directeur de l'École

nationale de la magistrature (ENM). Il s'agit donc de mêler théorie et pratique du procès : pour reprendre les mots du doyen Carbonnier, « que serait la tête sans les bras ? »

J'ai débuté cette spécialisation par un travail de doctorat sur le temps et le procès civil, y compris en termes de respect des droits fondamentaux : le droit à un procès équitable requiert une certaine célérité de la justice, mais celle-ci doit rimer avec sérénité et ne pas être confondue avec la précipitation. Dans la lignée de ma thèse, mes travaux doctrinaux sont centrés sur la recherche de l'efficacité du procès civil : celle-ci passe par une réflexion sur la déjudiciarisation, rendue nécessaire pour des raisons budgétaires. D'où un incroyable essor des modes alternatifs de résolution des litiges, qui amène à s'interroger sur le cœur de la mission du juge. J'ai aussi travaillé à l'analyse économique du procès – sans comparer, comme l'ont fait certains, la justice à une entreprise, des magistrats ont considéré que devant répondre à des besoins infinis avec des moyens finis, elle devait faire des choix. J'ai aussi réfléchi à l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui ne sont pas un outil miracle de gestion des flux contentieux et qui peuvent mettre en cause l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

J'ai également participé aux commissions ministérielles Magendie 1 et 2 sur la célérité de la procédure en première instance en 2004 et en appel en 2008, qui devaient proposer des réformes à coût constant, préservant les droits fondamentaux. J'ai aussi travaillé avec les professionnels de justice rencontrés au cours de conseils scientifiques, de colloques ou de formations continues à l'ENM.

J'ai acquis un autre regard au sein d'institutions telles que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) – dont je préside la sous-commission Éthique, société et éducation aux droits de l'homme. Cette instance, qui donne son avis sur les projets et propositions de loi, n'est pas un Conseil d'État *bis*. Elle procède à l'audition d'experts d'horizons variés : anthropologues, sociologues, philosophes. Sa composition reflète la société civile, avec des associations, des syndicats, des représentants de religions et des personnalités qualifiées. Ses débats montrent un décalage – pour ne pas dire un gouffre – entre l'institution judiciaire et la perception qu'en a la société civile. L'effectivité des droits de l'homme passe par l'effectivité du droit au juge, surtout à un bon juge, ce « tiers impartial et désintéressé » selon Kojève, qui doit avoir les moyens de son indépendance et de son impartialité : tel est le rôle du Conseil supérieur de la magistrature.

J'ai aussi, depuis plus d'un an et demi, l'expérience de l'observatoire national de la laïcité, qui traite de questions sensibles, sources de tensions politiques, mais parvient à des avis, le plus souvent avec un large consensus, sur le respect des valeurs républicaines. J'ai enfin un regard sur l'indépendance des experts, en tant que membre du comité « Indépendance et déontologie » de la Haute autorité de santé (HAS), où les enjeux sanitaires et financiers sont colossaux : il s'agit de distinguer les liens d'intérêt entre experts et laboratoires des véritables conflits d'intérêts. Ses avis sont rendus dans le souci de l'indépendance en action.

J'espère que mon parcours scientifique comme institutionnel, témoignant de mon vif intérêt pour les garanties qu'offre le Conseil supérieur de la magistrature à l'État de droit, mais aussi pour ses procédures internes, pourrait lui apporter une contribution enrichissante.

M. Philippe Bas, président. – Merci, Madame. Le Conseil supérieur de la magistrature doit parfois se prononcer sur des questions de déontologie, auxquelles vous avez réfléchi ; toutefois, sa compétence principale concerne les nominations et la discipline des

magistrats. Comment abordez-vous cette fonction et la forte dimension de gestion des ressources humaines, qui constitue le pain quotidien du Conseil ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Le projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature aligne les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, afin d'échapper aux récurrentes décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui persiste à considérer que le parquet français n'est pas constitué de magistrats. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Yves Leconte. – Les procédures d'arbitrage prévues par le Traité transatlantique sont-elles une menace pour l'État de droit ?

Mme Soraya Amrani Mekki. – Examiner toutes les nominations, comme le fait le Conseil supérieur de la magistrature, s'apparente à un travail de bénédictin, qui exige une présence assidue et relève en effet de la gestion des ressources humaines. En tant que processualiste, j'ai l'habitude de faire le lien entre un travail aride et administratif et les enjeux fondamentaux qui se cachent derrière. Examiner les nominations requiert une analyse des procédures : travail préalable de la commission d'avancement, transparence, critères qui se dégagent des rapports d'activité. La participation concrète et quotidienne aux travaux me permettra de mieux appréhender ces procédures de nomination.

Le Conseil supérieur de la magistrature a évolué, depuis sa création en 1883, en strates successives, vers toujours plus d'indépendance. Le projet de loi de 2013 était extrêmement positif. Il y a une opposition assez forte entre la position du Conseil constitutionnel et celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui dans ses arrêts Medvedyev et Moulin contre France a considéré que le ministère public n'était pas une autorité judiciaire indépendante au sens de l'article 5 paragraphe 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire suffisamment indépendante pour garantir les libertés individuelles. Ces décisions ont beaucoup heurté les magistrats du parquet, qui s'estiment indépendants. Il y a pourtant une différence entre l'indépendance et l'apparence d'indépendance, que le système actuel ne garantit pas. Le projet de réforme aligne les procédures de nomination mais aussi disciplinaires des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, ce qui marque une avancée. Mais il est indispensable d'en envisager les répercussions au sein du système judiciaire : l'avis conforme ne doit-il pas s'accompagner d'un droit de proposition pour les postes les plus importants ? Cette faculté d'initiative et ce nivellement des procédures entraînent-elles des mesures d'organisation internes ? Mettent-elles en cause l'existence de formations différentes au sein du Conseil ? Le fait que les magistrats du parquet, contrairement à ceux du siège, ne soient pas inamovibles, représente aussi une difficulté. Le projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature appelle donc à s'interroger sur le statut du parquet et même sur des équilibres de procédure pénale.

L'arbitrage n'est pas selon moi un mode alternatif de résolution des litiges, que j'interprète comme l'alternative à l'intervention d'un juge – il y a des discussions doctrinales là-dessus. J'estime en effet que l'arbitre est un juge : l'arbitrage est réglementé, institutionnalisé et l'arbitre rend une sentence qui a autorité de chose jugée même si elle n'est pas exécutoire. L'arbitrage touche des domaines publics, donc sensibles. La légitimité de la décision me semble liée aux règles de procédure – chacun voit midi à sa porte... Nous ne pouvons pas être sûrs d'obtenir une décision juste avec une procédure juste ; mais la solution est à coup sûr injuste avec une procédure injuste. L'arbitrage suppose donc des procédures extrêmement précises, respectueuses des garanties du procès équitable et des intérêts en jeu.

Si l'arbitrage est préféré aux procédures étatiques, c'est pour sa souplesse et une certaine liberté, que l'institutionnalisation met à mal en mettant en place ce que le doyen Oppetit appelle une « loi de substitution ». C'est ce qui explique le recours aux modes alternatifs de résolution des litiges. Si l'arbitrage est aussi séduisant, c'est peut-être que la justice étatique n'offre pas une alternative satisfaisante.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

Audition de M. Jean Danet, candidat proposé par le président de la République pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons maintenant maître Jean Danet, docteur en droit, avocat honoraire au barreau de Nantes, maître de conférences en droit privé à l'université de Nantes et ancien directeur de l'institut d'études judiciaires, membre du comité de rédaction de la revue *Archives de politique criminelle*.

M. Jean Danet, candidat proposé par le président de la République. – C'est un grand honneur de me présenter devant vous comme candidat pour siéger au Conseil supérieur de la magistrature, dont le rôle est essentiel pour assurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs, mais aussi pour promouvoir la qualité de la justice, tant par une gestion des ressources humaines adaptée aux mutations contemporaines que par une action préventive, déontologique et, si nécessaire, disciplinaire.

À soixante et un ans, j'ai eu la chance de mener deux carrières professionnelles : après des études de droit à Nantes et à Rennes, j'ai préparé un doctorat d'État, je suis devenu avocat à Nantes en 1980, rejoignant le cabinet de Danielle Fréty et Dominique Raimbourg en 1981. J'ai soutenu en 1982 sous la présidence du doyen Jean Carbonnier ma thèse d'État, intitulée *Droit et discipline de production et de commercialisation en agriculture*. Puis le métier d'avocat m'a happé : je suis devenu un praticien, ajoutant à ma spécialisation en droit économique une autre en droit pénal, tant au service des victimes que des mis en cause. Élu en 1985 membre du conseil de l'ordre et devenu, à la demande de mon bâtonnier, secrétaire général, fonction qui n'était pas à l'époque professionnalisée comme elle l'est aujourd'hui, j'ai pu apprécier les vertus de la délibération collective.

En 1995, ayant été encouragé par des universitaires nantais et après qualification du conseil national des universités (CNU), j'ai été recruté à Nantes comme maître de conférences : le seul reproche que je faisais au métier d'avocat était de rendre difficile la prise de distance et le temps de la réflexion. Jusqu'à 2000, j'ai mené de front les deux métiers ; mais il m'était difficile de maintenir, en même temps, une activité soutenue de recherche, avec celle, saturée d'urgences, de l'avocat pénaliste. Choix très atypique, j'ai donc sollicité, en bonne intelligence avec mes associés, l'honorariat. J'ai consacré mes recherches à un seul objet d'études, la justice pénale : commentaires de décisions, essais, mais surtout encadrement de recherches pluridisciplinaires avec des juristes, des sociologues, des politistes, des spécialistes du budget de la justice ; ainsi, entre 2008 et 2013, j'ai coordonné un travail de recherche, bénéficiant du soutien de l'Agence nationale de la recherche (ANR), sur la réponse pénale, fondé sur une étude de terrain dans cinq juridictions, comportant des entretiens avec des magistrats mais aussi avec des élus locaux ou des policiers. Ce travail a retenu l'attention de l'inspection générale des services et de certaines directions du ministère.

Pour avoir dirigé l'institut d'études judiciaires, j'ai été amené à réfléchir aux trajectoires des étudiants en droit vers la magistrature, ainsi qu'aux questions de parité, aux différents niveaux du corps, ou de contraction des origines sociales. J'ai réalisé de nombreuses interventions à l'École nationale de la magistrature (ENM), comme dans un récent cycle de formations pour les premiers présidents et procureurs généraux. En 2010, à la demande du ministère des affaires étrangères, j'ai participé à l'évaluation de l'aide apportée par la France à la formation des magistrats dans certains pays ; mes missions au Niger et à Madagascar furent instructives : on apprend ainsi souvent sur nos propres institutions en observant celles des autres.

Mon intérêt pour la magistrature s'est accru du fait de ma participation à diverses instances de réflexion : groupe réuni par le professeur Cadiet en 2011 ayant publié un rapport intitulé *Pour une administration au service de la justice* ; comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive présidé par Mme Nicole Maestracci ; commission sur l'évolution du ministère public présidé par M. Jean-Louis Nadal ; groupe de travail restreint de la direction des affaires criminelles et des grâces sur les rapports de politique pénale ; colloque sur la justice au XXI^{ème} siècle. J'ai eu le privilège d'être entendu régulièrement depuis dix ans par les commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale ou des parlementaires. Universitaire libre de sa réflexion, j'ai pu observer sur mon écran d'ordinateur, mais aussi sur le terrain et dans des groupes de réflexion les évolutions de la justice ; j'ai participé à leurs délibérations et, en conséquence, parfois changé d'avis.

Siéger au Conseil supérieur de la magistrature dans les quatre années à venir serait une lourde responsabilité qui exige d'investir son énergie à son service et à celui des valeurs d'impartialité, d'intégrité et de dignité, qui s'imposent non seulement aux magistrats, mais aussi à ses membres. Nombreux sont ceux qui lui souhaitent plus d'indépendance, d'autonomie et de pouvoir, dans la gestion des nominations et des carrières, à commencer par celles du parquet ; les métamorphoses du Conseil supérieur de la magistrature ne sont pas achevées. Les travaux de la conférence internationale à l'occasion de son 130^{ème} anniversaire montrent que tout peut être débattu : sa composition, ses pouvoirs, ses modes de saisine, les relations avec l'ENM et même le pouvoir de gestion des juridictions, voire, pour certains, sa mutation en un Conseil supérieur de justice. Sur toutes ces questions, la Représentation nationale est maître du jeu.

Une autre tâche attend le prochain Conseil : dans le champ actuel de ses compétences, il devra mener à bien certaines évolutions sans modification législative ou constitutionnelle. La qualité de ses travaux et décisions est et sera sa meilleure contribution à ces évolutions. Ses rapports d'activité donnent une idée précise de ce qui peut être fait : poursuite du dialogue avec la direction des services judiciaires, amélioration processuelles des enquêtes disciplinaires, accès du CSM à l'ensemble des études et statistiques de la Chancellerie et de l'inspection générale dans ses missions d'audit. Autant de chantiers repérés par le dernier rapport d'activité et sur lesquels le CSM peut mener un dialogue constructif. L'amélioration constante de ses méthodes concrètes d'appréciation des qualités requises pour diriger les juridictions n'est pas qu'un objectif figurant parmi les indicateurs de performance de la loi de finances. Le défaut d'attractivité de certaines fonctions, notamment au parquet, la manière d'appliquer les règles à la mobilité, l'évolution des dispositions ouvertes par la dernière réforme permettant aux justiciables de se plaindre des magistrats – une bonne chose, mais le CSM ne doit pas devenir le défoir de toutes les colères des justiciables, y compris les moins fondées. Le Conseil doit aussi évaluer sa propre action et mener une réflexion déontologique.

Si, par ma connaissance de l'institution judiciaire acquise par les quatre points modestes d'observation que j'ai occupés – comme avocat, comme universitaire, comme chercheur et en divers lieux du débat public – je puis participer à la réflexion et à l'action du Conseil et servir ainsi la République et l'indépendance de la justice, je serais très heureux et très honoré.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette présentation concrète.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous savez combien notre pays reçoit de décisions de la CEDH, qui portent préjudice, car elles ne considèrent pas les membres du parquet comme des magistrats indépendants. À cet égard, des réformes apparaissent souhaitables, telle que celle qui a été proposée et qui demeure en suspens. Quel est votre sentiment ?

M. Jean-René Lecerf. – Le Conseil supérieur de la magistrature a fait réaliser un sondage il y a quelques années mettant en évidence le divorce entre opinion publique et magistrature : plus décriés que les magistrats, il n'y avait guère que les politiques et les journalistes ! Cela ne vient-il pas d'une image – juste ou erronée – d'irresponsabilité, notamment dans le cadre de la justice pénale ? La réforme constitutionnelle prévoyant une action populaire a-t-elle remédié au moins partiellement à ce problème ou n'a-t-elle été qu'un coup d'épée dans l'eau ? Lors de rencontres de notre commission avec le Conseil supérieur de la magistrature, nous constatons il y a quelques années que le nombre de procédures disciplinaires se comptaient sur les doigts d'une main : soit les magistrats sont une espèce à part, infaillible, soit il y a un problème d'irresponsabilité !

Pierre Fauchon, qui fut un grand parlementaire avant d'être membre du Conseil supérieur de la magistrature, s'inquiétait souvent de l'importance de Sciences-po Paris dans le recrutement des magistrats, estimant que les insuffisances de cette formation expliquaient certains problèmes apparus dans des affaires médiatisées. La compétence sur la forme ne supplée sans doute pas une compétence sur le fond que des études juridiques sont plus à même de fournir. La prépondérance féminine dans l'exercice de la fonction de magistrat vous inquiète-t-il ? Lors d'une conférence à l'ENM que je donnais, je n'ai vu que des femmes ! Ne faudrait-il pas une parité plus importante ?

M. Alain Marc. – Vous avez parlé de reproduction sociale dans la magistrature, ce que nous constatons dans une école qui n'est plus guère républicaine depuis trente ans... Que préconisez-vous pour une plus grande diversité ?

M. Jean Danet. – La magistrature vient de connaître une époque étrange : en son sein même, des voix en sont venues à préconiser la fin de l'unité du corps. Ce mouvement est en recul, ou du moins il est plus minoritaire qu'on ne pouvait le penser. L'attachement à l'unité du corps y a été très fortement rappelé. Elle ne me semble pas problématique ; même si des aspects peuvent être précisés sur le passage du siège au parquet, c'est un héritage de notre histoire : des procureurs recrutés d'une autre manière présenteraient sans doute plus d'inconvénients que la situation actuelle.

Dès lors, la question du statut du parquet se pose, en raison des positions de la Cour européenne des droits de l'homme. La loi du 25 juillet 2013 a inscrit dans le code de procédure pénale l'impartialité des magistrats du parquet. Sur l'indépendance, je suis, moi aussi, favorable à ce que la réforme aille jusqu'au bout, en alignant la nomination et le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur ceux du siège. Cela ne résoudra pas tout : le parquet n'en restera pas moins une partie poursuivante, qui ne pourra pas être le seul garant ni

le garant principal des libertés individuelles, mais seulement un « garant en première ligne », pour des atteintes relativement limitées, et non pas des atteintes lourdes, comme des durées de garde à vue prolongées, qui relèvent d'un juge. Mais nous pourrions trouver un équilibre et pérenniser le système français de ministère public, en assurant une certaine sérénité.

Monsieur Lecerf, j'ai lu comme vous ces sondages d'opinion : les citoyens qui font l'expérience d'être jurés d'assises disent y arriver pleins de « y'a qu'à » et de « faut qu'on », mais en sortir avec l'idée qu'il est difficile de rendre la justice. C'est pourquoi je suis un très chaud partisan des jurys populaires d'assises, qui nous ont évité un divorce profond avec l'opinion publique sur les affaires graves. Il y a beaucoup à faire : la saisine par les citoyens est une bonne chose, mais il faut que les citoyens et leurs conseils comprennent mieux ce droit. En effet, près des trois quarts des saisines depuis la réforme ont été déclarées irrecevables. La loi nouvelle met du temps à s'acclimater.

Une autre saisine disciplinaire me semble aussi importante : celle des chefs de cour, qui ne peuvent pas se voiler la face lorsque, dans des débats informels avec les bâtonniers, il leur revient aux oreilles qu'un magistrat pose des difficultés – pas forcément graves, le plus souvent liées à un comportement problématique en audience. Le Conseil supérieur de la magistrature ne doit pas être mis à l'écart de ces réalités.

Dans certaines facultés de droit, nous, universitaires, avons eu tendance à penser à tort que l'excellence devait conduire à des carrières universitaires. Non ! Les bons élèves peuvent aussi devenir magistrats. Les instituts d'études judiciaires (IEJ) n'ont pas toujours reçu les moyens adaptés à la préparation du concours de l'ENM – et c'est un euphémisme ! Ne surévaluons pas la part des anciens étudiants de sciences politiques, qui ne sont que 25 %, et qui ont, selon les chefs de cours qui les accueillent, des qualités intellectuelles excellentes et des faiblesses techniques qu'ils rattrapent relativement vite. Quant aux anciens étudiants de facultés de droit, ils présentent des faiblesses en culture générale.

Dès lors, comme les IEJ ne les y préparent pas véritablement, ces étudiants viennent à Paris s'inscrire dans un IEJ ou dans une préparation privée. Cela coûte cher : d'excellents candidats renoncent à s'inscrire pour des raisons financières. Il y a donc un manque. Le service public de l'université doit assurer la préparation au concours de l'ENM. Il est choquant que les candidats soient contraints de passer par une prépa privée, dont les cours sont d'ailleurs assurés par des enseignants de ces mêmes universités.

Quant aux résultats du concours, ils sont le reflet de la première année de droit où un tiers des étudiants sont des garçons et deux tiers sont des filles. Les universités doivent expliquer ce qu'est le métier de magistrat. Je constate que mes étudiants de première année ont des représentations fausses à cet égard. La parité, c'est aussi la question du plafond de verre. Peu de femmes accèdent aux plus hautes fonctions de la magistrature. Il faut travailler sur les deux fronts. La parité absolue n'a pas de sens, mais il faut éviter les déséquilibres trop lourds. L'attractivité des postes au parquet est liée à ces questions. Il s'agit de fonctions dures à assumer pour des femmes qui ont des contraintes familiales. Nous devons réfléchir à ces sujets. C'est l'une des tâches du CSM.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

**Audition de Mme Jacqueline de Guillenchmidt, candidate proposée par
le président du Sénat pour siéger au sein du Conseil supérieur
de la magistrature**

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons Mme Jacqueline de Guillenchmidt, candidate proposée par le président du Sénat. Mme Jacqueline de Guillenchmidt présente l'originalité d'avoir été avocate, magistrate, conseillère d'État, membre du Conseil constitutionnel et membre du CSA ! Peu de personne ont une telle expérience de la pratique du droit. Il ne manquait plus, en somme, qu'une nomination au CSM... Il vous reste à nous convaincre que c'est une bonne idée.

Mme Jacqueline de Guillenchmidt. – Je suis reconnaissante au président du Sénat d'avoir proposé ma candidature au CSM.

Après avoir quitté le Conseil constitutionnel, en mars 2013, je me suis réinscrite au barreau de Paris. Si vous confirmiez ma nomination, je demanderais aussitôt au bâtonnier de me retirer de la liste des avocats parisiens car cette fonction est incompatible avec un mandat au CSM.

J'ai commencé ma carrière au barreau de Paris dans les années 70, à une époque où l'on ne comptait que 3 500 avocats à Paris, contre 22 000 aujourd'hui. J'étais avocate généraliste et traitais des dossiers variés : droit des assurances, prud'hommes, beaucoup de divorces, etc. Nous étions saisis de beaucoup de dossiers d'aide juridictionnelle – on parlait alors d'aide judiciaire –, ce qui m'a mise en prise directe avec des justiciables en détresse issus de milieux défavorisés. Puis j'ai voulu voir l'envers du décor, découvrir comment l'on rendait la justice et, après sept ans de barreau, j'ai demandé mon intégration dans la magistrature, au titre de l'article 22 de l'ordonnance de 1958. J'ai été nommée juge d'instruction à Pontoise, confrontée à la délinquance de banlieue. Pendant ces trois ans, j'ai découvert l'articulation entre le siège et le parquet. J'en garde un très bon souvenir car les relations étaient loyales et constructives. Cette expérience a eu une influence sur mes idées concernant l'unité du corps judiciaire, à laquelle je suis très attachée et que le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement.

Ensuite, j'ai rejoint la Chancellerie, comme légiste à la direction des affaires civiles et du Sceau, au bureau du droit commercial puis au bureau des professions judiciaires et juridiques. À cette époque, la grande loi était le texte sur le redressement judiciaire et la liquidation des entreprises. J'ai participé à la rédaction du décret qui ne comportait pas moins de 240 articles... Cela a constitué une excellente formation !

En 1993, Pierre Méhaignerie m'a appelée à son cabinet comme conseillère technique puis comme directrice adjointe de cabinet. J'ai acquis une vision plus globale des dossiers et une vision plus politique. L'œuvre législative a été importante – loi sur la nationalité, loi bioéthique,... – et j'ai eu l'occasion d'être entendue plusieurs fois par la commission des lois du Sénat.

Puis j'ai été nommée au Conseil d'État au tour extérieur ; j'y ai découvert la justice administrative. J'en garde un très bon souvenir. Siégeant à la section de l'intérieur, j'ai été rapporteure de plusieurs lois pénales, comme la loi du 15 juin sur la présomption d'innocence. Cette loi a fait des émules, peut-être trop d'ailleurs, car l'empilement des textes rend la lecture du code de procédure pénale difficile.

Quatre ans plus tard, le Président du Sénat m'a nommée membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; cinq ans et demi plus tard, toujours à son initiative, j'ai été nommée membre du Conseil constitutionnel. C'est la troisième fois qu'un président du Sénat me désigne pour siéger dans une institution. Au CSA, j'étais chargée du respect du pluralisme politique dans l'information et lors des élections, ainsi que des questions radiophoniques. J'ai fait ainsi l'expérience nouvelle de la régulation d'un secteur économique. L'enjeu à l'époque était la montée en puissance d'Internet, la convergence des médias et la régulation à appliquer à Internet. Mes interlocuteurs étaient les entreprises de l'audiovisuel et j'ai découvert les enjeux économiques de ces entreprises. J'ai ensuite passé neuf années particulièrement enrichissantes et passionnantes au Conseil constitutionnel, surtout après le bouleversement, au bon sens du terme, provoqué par la question prioritaire de constitutionnalité, qui donne plus de droits aux citoyens.

Je serais aujourd'hui heureuse de mettre mon expérience au service du CSM. Je mesure que la tâche est importante car cette institution façonne les juridictions en désignant les personnes les plus compétentes pour les diriger.

M. Jean-Pierre Sueur. – Votre parcours est impressionnant... Que pensez-vous d'une réforme du CSM afin de modifier les conditions de nomination des membres du parquet ? La CEDH considère en effet que l'indépendance des magistrats du parquet n'est pas suffisante...

Mme Jacqueline de Guillenchmidt. – Dans des décisions récurrentes, la CEDH a considéré que les magistrats du parquet n'étaient pas indépendants en raison du lien hiérarchique avec l'exécutif. La cour ne remet pas en cause leur qualité de magistrat, mais considère qu'ils ne sont pas suffisamment indépendants pour statuer sur des questions de privation de liberté. Elle a ainsi condamné la France lorsqu'un magistrat du parquet a statué sur des prolongations de garde à vue qui excédaient une durée raisonnable.

Je suis favorable à ce que l'on aligne les conditions de nomination des membres du parquet sur celles du siège, pour que le CSM ait l'initiative des nominations et désigne les chefs des différents parquets. Cela serait salubre pour l'unité du corps judiciaire, idée à laquelle je suis très attachée. Il est aussi important que les membres du parquet aient la qualité de magistrat. Cette fonction requiert un serment et des règles déontologiques. La nomination par le CSM ne serait pas une révolution, les derniers gardes des Sceaux ont toujours suivi les avis du CSM, mais cette réforme aurait l'avantage de mettre en accord la pratique et les textes et serait bonne pour la démocratie.

M. Jean-René Lecerf. – Il arrive souvent aux parlementaires de s'insurger contre le dogme d'infailibilité du Conseil constitutionnel, dont les décisions s'imposent à tous. Toutes proportions gardées, il en va de même pour le CSM, qui n'a statué qu'à dose homéopathique sur la responsabilité des magistrats.... Une réforme a rendu possible la saisine du CSM par les justiciables. Ses résultats restent incertains. Quelle est votre position à ce sujet ?

Mme Jacqueline de Guillenchmidt. – Cette question a trait directement à l'indépendance des magistrats. Si le magistrat doit être indépendant dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, il doit être responsable de ses actes et de son comportement, comme tout citoyen. La saisine du CSM par les justiciables est une bonne réforme. Ses résultats sont minces car la réforme est récente : 300 demandes déposées, dont seule une vingtaine était recevable. Laissons-la monter en charge. Il faut expliquer aussi que cette saisine ne constitue

pas une nouvelle voie de recours contre la décision mais l'occasion de saisir le CSM d'un comportement fautif du magistrat. Le succès de cette réforme serait bénéfique à la justice. On entend trop souvent dire que les magistrats sont les seuls avec les journalistes à être irresponsables. Il faudrait aussi que les justiciables soient assistés d'un avocat, bien des demandes n'étant constituées que d'une simple lettre très imprécise.

M. Philippe Bas, président. – Merci.

Audition de M. Georges-Eric Touchard, candidat proposé par le président du Sénat pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature

M. Philippe Bas, président. – J'ai plaisir à accueillir M. Georges-Éric Touchard, haut fonctionnaire, ancien directeur des services du Sénat, second candidat proposé par le président du Sénat pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Georges-Éric Touchard. – Je suis très honoré et intimidé de me présenter devant vous, dans une salle que je connais bien, mais non depuis cette place...

Je commencerai par présenter le contexte tel qu'il m'apparaît. La tendance est à l'ouverture et à l'influence croissante du CSM. Les personnalités qualifiées sont passées de deux à six entre 1958 et 2008 ; depuis 1993 un avocat représentant le conseil national des barreaux y siège ; la majorité de membres n'est plus désignée par le pouvoir exécutif ; les magistrats sont devenus minoritaires dans toutes les formations, sauf dans les formations disciplinaires. L'ouverture, très régulée, d'une saisine directe par les justiciables, la possibilité pour les chefs de juridictions de saisir les instances disciplinaires, indépendamment du garde des sceaux, la fin de la présidence du CSM par le président de la République ou le garde des sceaux, enfin la compétence générale, de fait, de la formation plénière en matière d'indépendance des magistrats constituent des évolutions progressives, mais significatives, qui s'inscrivent dans un mouvement continu, appuyé par la doctrine. On constate aussi que la proportion de membres représentant la haute magistrature diminue, notamment en formation plénière.

Les méthodes et les procédures internes des différentes formations du CSM me semblent déterminantes pour soutenir, parallèlement à la loi, les évolutions. Cela est particulièrement sensible pour la transparence des procédures de nomination et des garanties de la défense en matière disciplinaire. Cela apparaît aussi dans un rapprochement, de fait, non négligeable entre le traitement des magistrats du parquet et ceux du siège. L'autonomie de la formation plénière par rapport à l'exécutif est de plus en plus sensible. Certains considèrent que ce mouvement est un progrès qu'il faut parachever. D'autres critiquent les lourdeurs, la dilution des responsabilités et craignent l'irruption latente de considérations politiques, voire une perte de compétence technique.

L'accentuation de ce mouvement vers un conseil de justice indépendant présente des difficultés au regard du statut juridique du CSM. Les rapports entre le chef de l'État et le CSM sont régis par la Constitution. Celle-ci ne prévoit pas de réelle séparation des pouvoirs. En effet, selon l'article 64, le Président de la République est le « garant » de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Dans cette tâche, il est assisté du CSM. Mais c'est l'autorité judiciaire qui assure le respect de la liberté individuelle dont elle est la « gardienne » (article 66). Ces équilibres institutionnels, peut-être obsolètes, masquent des attentes et des interrogations. Tout d'abord une attente de moyens et d'efficacité de la part des justiciables à l'égard d'une

justice qui est rendue en leur nom. Il y a aussi un double rejet, quelque peu contradictoire, de l'hermétisme et du corporatisme de la justice, ainsi que de sa politisation supposée. La pertinence de la spécificité reconnue de droit au ministère public, en matière de nomination et de discipline, est en question. Se pose aussi la question d'une nouvelle réforme constitutionnelle transformant le CSM en un conseil de justice indépendant qui serait garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Enfin, le CSM est structuré autour d'équilibres constitutifs et de pratiques de fonctionnement subtilement élaborés. L'organisation du CSM traduit fidèlement les équilibres croisés qui sont la marque de notre système judiciaire. Elle reflète l'unité des magistrats et la dualité de leurs fonctions, cristallisées par deux formations distinctes, conformément à l'article 65 de la Constitution, l'une pour le siège, l'autre pour le parquet. Il est tenu compte subtilement de la multiplicité et de la hiérarchie des juridictions au sein de chacune des formations. L'équilibre est aussi très fin dans les méthodes de travail qui tendent vers la transparence maximale des procédures de nomination et l'inclusion d'un maximum de garanties procédurales en matière disciplinaire. Une grande attention est portée aux thématiques qui concernent l'avenir de la justice : les considérations d'éthique, le respect du justiciable, l'efficacité de la justice, le souci de prévisibilité des décisions par le renforcement des motivations, la formation continue, l'ouverture aux disciplines extra-judiciaire, etc.

L'implication dans cet univers professionnel exige beaucoup de volonté. Ancien fonctionnaire du Sénat, je n'ai aucune compétence particulière dans le domaine judiciaire. Plusieurs considérations m'ont toutefois conduit à accepter de me présenter pour accomplir cette tâche. La première est l'honneur d'avoir été proposé par le président du Sénat, nomination qui s'inscrit dans le prolongement de trois nominations de fonctionnaires du Sénat à des fonctions similaires. Ensuite, une personnalité qualifiée doit être, plus ou moins selon les choix, liée au monde spécialisé concerné. Elle doit pouvoir comprendre le monde dans lequel elle est projetée pour être utile à son fonctionnement. Pour cela il lui faut disposer d'une expérience sérieuse dans une sphère professionnelle ouverte. À cet égard, mon expérience au Sénat m'a fourni certains réflexes précieux : une méthodologie, voire une culture, du travail préalable à toute décision, à travers l'étude systématique des avantages et des inconvénients d'une mesure, de ses impacts, l'audition systématique de tous les assujettis éventuels, les comparaisons étrangères, l'étude de la jurisprudence, le tout rassemblé dans un rapport aussi précis, synthétique et objectif que possible. De même, la structure du Sénat n'est pas éloignée de celle du CSM, organisé comme dans les modèles de gravitation des philosophes, en sphères de décisions emboîtées, qui s'autorégulent et s'équilibrent mutuellement : séance publique et commissions, conférence des présidents, Bureau et questure, groupes politiques de la majorité et de l'opposition, services administratifs et législatifs. Enfin, il y a la technique du rapprochement des points de vue à travers le ballet des amendements, examinés du plus éloigné au plus proche, la règle de l'entonnoir, la pratique des discussions groupées, avant de recourir, le cas échéant, au fait majoritaire, pour trancher, sans exclure l'expression des points de vue minoritaires.

J'ai fait des études de droit public jusqu'à 25 ans à l'université de Paris I ; en 1972 j'ai passé le concours d'administrateur du Sénat où j'ai exercé ma carrière de 1973 à 2008, avant de devenir conseiller spécial du président du Sénat entre 2008 à 2011. J'ai été responsable du secrétariat de la commission des Affaires étrangères et de la Défense entre 1989 et 1992, alors présidée par Jean Lecanuet, avant de devenir directeur du cabinet des questeurs et de la sécurité pendant cinq ans, puis directeur du service du secrétariat général de la présidence du Sénat pendant onze ans, auprès des présidents Monory et Poncelet.

M. Philippe Bas, président. – Notre commission a conscience qu'en participant au processus de nomination des membres du CSM elle participe au recrutement des recruteurs. La fonction des membres du CSM n'est pas de réaliser un travail de doctrine sur l'avenir de la justice - le Parlement s'en charge, même si le CSM, sollicité par le président de la République, peut émettre des avis. Leur mission essentielle est de rechercher les personnes les plus qualifiées pour exercer certaines fonctions judiciaires. C'est pour cette raison que les expériences les plus diverses doivent être réunies en son sein, notamment une expérience comme la vôtre, qui vous a conduit à émettre des appréciations fondées et impartiales sur le choix des personnes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les fonctions de directeur du Sénat sont éminentes, quelle que soit votre modestie... Que pensez-vous du texte en suspens, relatif à la réforme du CSM, qui vise à ce que les magistrats du parquet soient désignés selon les mêmes modalités que les magistrats du siège ? La CEDH considère que les membres du parquet ne sont pas indépendants.

M. Georges-Éric Touchard. – L'enjeu de la réforme du CSM est la sanctuarisation du rapprochement entre le parquet et le siège, notamment pour éviter les décisions défavorables de la CEDH. Les membres du parquet sont des magistrats, au même titre que les magistrats du siège ; ils prêtent tous le même serment de respecter la liberté individuelle, d'agir en toute indépendance et impartialité. La question est de concilier l'indépendance et l'impartialité avec les fonctions de parquetier. Une clarification d'ordre constitutionnel paraît nécessaire. Toutefois, dans la pratique, le fonctionnement du CSM et la jurisprudence du Conseil d'État font que les procédures qui concernent les magistrats du siège et ceux du parquet se rapprochent de plus en plus, et respectent les mêmes garanties. Certes, pour le parquet, les avis du CSM préalables aux nominations ne sont que consultatifs, mais les derniers gardes des sceaux se sont engagés à les suivre. Sa simple consultation protège contre des nominations choquantes. De plus, n'oublions pas la déontologie des magistrats, fondée sur l'indépendance et le libre arbitre. Je suis favorable à une clarification juridique. Les débats sont intéressants et permettront de progresser vers une solution consensuelle. La fin des injonctions individuelles du garde des Sceaux aux magistrats du siège représente un autre élément important. Dans les faits, la différence entre les nominations au parquet et au siège est moins grande qu'on ne le dit souvent, mais si cette évolution est sanctifiée par le droit, elle deviendra incontestable.

Je suis favorable à une clarification et à un alignement, mais il faut progresser consensuellement vers cet objectif.

M. Jean-René Lecerf. – Je crois comme vous qu'existe un consensus pour aligner les compétences du CSM à l'égard des magistrats du parquet sur celles dont il dispose à l'égard des magistrats du siège. Il reste à trouver une opportunité politique pour faire en sorte que ce consensus se transforme en une loi constitutionnelle. Toutefois cette réforme pose un problème. Le parquet a pour rôle d'appliquer la politique pénale du gouvernement, élu au suffrage universel. Si le parquet, devenu indépendant, s'affranchissait totalement de la politique pénale définie par le Gouvernement, cela ne constituerait-il pas une faute disciplinaire susceptible d'être sanctionnée par le CSM ?

M. Georges-Éric Touchard. – Je ne suis pas capable de répondre à la dernière partie de la question. J'approuve toutes les considérations qui les ont précédées. N'oublions pas toutefois que les parquetiers jouissent de la liberté de parole. Certains praticiens y voient la solution du problème.

M. Jean-René Lecerf. – Si le parquet devient indépendant, ne sera-t-il pas nécessaire de créer une procédure pour faute si les magistrats ne respectent pas la politique pénale du Gouvernement ? Mais je comprends votre prudence à répondre...

M. Georges-Éric Touchard. – Je suis tenté d'aller dans votre sens...pour voir comment réagirait le Conseil d'État !

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 10 h 10

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président –

La réunion est ouverte à 8 h 30

Amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission procède tout d'abord à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

MM. Philippe Bas, Jean-Jacques Hyst, Mathieu Darnaud, Michel Mercier, Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, Christian Favier sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Jacques Bigot, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Jacqueline Gourault, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf et François Pillet sont désignés en qualité de membres suppléants pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

Nomination d'un rapporteur

M. Jean-Jacques Hyst est nommé rapporteur du projet de loi n° 786 (2013-2014) ratifiant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives.

Vote et dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination du président du Sénat de personnalités qualifiées appelées à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature

Puis la commission procède au vote et au dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination par le Président du Sénat de personnalités qualifiées appelées à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Philippe Bas, président. – Que nos deux collègues les plus jeunes, Mme Cécile Cukierman et M. Vincent Dubois, veuillent bien me rejoindre en tant que scrutateurs. Nous allons tout d’abord procéder au vote sur la candidature de Mme Jacqueline de Guillenchmidt.

Il est procédé au vote.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin : 28 votants, 2 suffrages blancs ou nuls, 26 suffrages exprimés, 20 voix pour, 6 voix contre.

Je vous prie de vous prononcer à présent sur la candidature de M. Georges-Éric Touchard.

Il est procédé au vote.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin : 35 votants, 5 suffrages blancs ou nuls, 30 suffrages exprimés, 24 voix pour, 6 voix contre.

La commission a donc donné un avis favorable à la nomination de Mme Jacqueline de Guillenchmidt et de M. Georges-Éric Touchard pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Vote sur les propositions de nomination du président de la République de personnalités qualifiées appelées à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature

La commission procède ensuite au vote sur les propositions de nomination par le Président de la République de personnalités qualifiées appelées à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Philippe Bas, président. – Nous nous prononçons à présent sur les candidatures de Mme Soraya Amrani Mekki et de M. Jean Danet, proposées par le président de la République. Les scrutins seront dépouillés à 13 heures et agrégés à ceux de la commission des lois de l’Assemblée nationale.

Il est procédé au vote.

Le dépouillement de ces scrutins est reporté jusqu’au vote de la commission des lois de l’Assemblée nationale afin de permettre un dépouillement simultané.

Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. Thani Mohamed Soilihi et le texte qu’elle propose pour le projet de loi n° 76 (2014-2015), adopté par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Nous sommes saisis en nouvelle lecture du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Ce texte comportait à l'origine plus de quinze demandes d'habilitation. Nous avons appliqué en première lecture quelques principes simples de bonne législation : contenir le champ des habilitations à légiférer par ordonnance dans des limites strictes ; privilégier l'intégration dans la loi des réformes proposées sans renvoyer à une ordonnance future ; éviter l'accumulation, souvent observée à l'occasion des lois de simplification, d'amendements trop nombreux qui étendent excessivement le périmètre du texte.

Nous nous sommes avant tout opposés à ce que la réforme du droit des obligations échappe au Parlement et soit abandonnée à la procédure de l'ordonnance : ses enjeux politiques méritaient d'être soumis à la décision de la Représentation nationale.

La majorité de l'Assemblée nationale s'est, elle, laissée convaincre par les arguments avancés par le Gouvernement sur la technicité du texte ou l'ordre du jour irrémédiablement encombré. Instruits des expériences passées et plus confiants dans les ressources de la volonté politique, lorsque l'enjeu est unanimement reconnu, nous avons pourtant écarté de tels arguments. Ce désaccord de principe entre les deux assemblées a conduit à l'échec de la commission mixte paritaire, en dépit de nos efforts pour rapprocher leurs points de vue sur les autres sujets restant en discussion.

De nombreuses modifications apportées par le Sénat ont pourtant été reprises par l'Assemblée nationale. Celle-ci a amélioré, en première lecture, la rédaction de certaines dispositions, ou proposé des dispositifs pertinents - ainsi en matière de successions. Elle a adopté certaines dispositions nouvelles, comme sur l'accès au compte bancaire du défunt, la gestion des scellés judiciaires, le tribunal foncier ou l'enseignement en auto-école.

Certaines de ces dispositions nouvelles ont un lien ténu avec le texte initial : c'est le cas de celle relative au statut des animaux. Pourquoi avoir légiféré à la va-vite sur un tel sujet ? La rédaction retenue, loin d'être parfaite, soulève de réelles interrogations. Ses promoteurs estiment qu'il faut assurer une reconnaissance symbolique de la spécificité des animaux dans le code civil. Cela pose de graves questions de principe : une loi à vocation symbolique est-elle vraiment normative ? Le code civil doit-il être un code symbolique ? Je vous proposerai, pour l'ensemble de ces raisons, de supprimer cette disposition. Quant aux autres, je vous propose de maintenir les solutions précédemment adoptées par le Sénat, en particulier les garanties supplémentaires que nous avons votées.

Sur les nouveaux articles issus des travaux de l'Assemblée nationale, je vous propose plusieurs amendements dont je ne désespère pas que certains prospèrent. Quand bien même ils ne seraient pas repris par les députés, il me semble utile de faire valoir, à l'occasion de cette nouvelle lecture, l'analyse que nous aurions pu développer si la discussion parlementaire avait pu se poursuivre normalement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er} bis

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 4 revient sur l'introduction dans le code civil, par l'Assemblée nationale, d'une définition de l'animal. Les

députés ont souhaité consacrer expressément son caractère d'être vivant et doué de sensibilité, tout en précisant qu'il resterait soumis au régime des biens. Cette consécration, avant tout symbolique, n'a pas sa place dans le code civil, qui n'a vocation à comporter que des dispositions normatives. Il est en outre difficile d'évaluer l'impact réel de l'article 1^{er} *bis* sur le droit en vigueur, et de s'assurer qu'il ne modifie pas le régime juridique applicable aux animaux, car il supprime dans plusieurs articles du code civil la référence à l'animal en tant que bien. Cette disposition me semble dépourvue de lien avec le projet de loi initial, donc contraire à l'article 45 de la Constitution. C'est pourquoi je vous propose de supprimer l'article 1^{er} *bis*.

M. François Grosdidier. – Je ne partage pas votre avis : la portée symbolique d'une loi n'est pas forcément nulle. Le caractère d'être sensible reconnu à l'animal ne sera pas indifférent pour l'évaluation du préjudice subi par une victime en cas d'atteinte à ce bien meuble particulier. Je suis favorable au maintien de cet article.

M. Christophe Béchu. – Je m'accorde avec le rapporteur sur le fond et sur la forme : introduire une telle disposition dans un texte sur la simplification du droit relève d'une subtilité discutable. L'animal reste un bien meuble, sans en être tout à fait un : cette nouveauté est porteuse de conséquences que nous mesurons mal, pour l'élevage, par exemple. Ne laissons pas ce texte devenir un fourre-tout pour des modifications du droit sujettes à débat.

M. François Pillet. – J'approuve l'avis de Christophe Béchu, ainsi que l'analyse fine de notre rapporteur : un projet de loi de simplification ne doit pas être prétexte à des complications. La question de l'indemnisation du préjudice moral subi par une personne humaine du fait de la mort d'un animal a été réglée par l'arrêt Lunus. Au reste, la réparation du préjudice moral ne saurait être allouée à l'animal, qui ne se constituera pas partie civile...

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela viendra !

M. Jacques Mézard. – Je suis d'accord avec le rapporteur : nous aimons tous les animaux, mais, quant à la procédure, l'introduction de cette disposition est inacceptable. Ses conséquences économiques pourraient en outre être tout à fait désastreuses. J'ai eu l'occasion de le rappeler, lors d'une commission mixte paritaire, à un ancien ministre de l'agriculture qui, de façon originale, soutenait cette disposition.

Mme Catherine Tasca. – Je soutiens l'analyse du rapporteur : l'objectif de ce texte doit rester la simplification du droit. Notre mission est bien de le rendre plus lisible. Le problème du statut juridique de l'animal n'est d'ailleurs pas mineur, et mérite d'être traité dans un texte *ad hoc*.

Mme Sophie Joissains. – Son statut actuel de bien meuble ne correspond pas à la réalité. Or, si le droit doit être lisible, il importe également qu'il soit conforme à la réalité. Je me prononcerai donc contre cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Que l'on se préoccupe du statut de l'animal n'est pas irrecevable, mais l'alinéa qui énonce « ... sous réserve des lois qui le protège » est bizarre. Il convient de définir plus précisément ces dispositions censées le protéger. La sagesse demande donc que nous suivions le rapporteur.

M. Alain Richard. – Rappelons-nous cependant que nous sommes celle des deux assemblées qui n'a pas le dernier mot. Que pouvons-nous faire pour qu'en dernière lecture

l'Assemblée nationale ne rétablisse pas la disposition que nous entendons supprimer ? La dissuasion fondée sur l'absence de lien avec le projet de loi me paraît fragile : tous les textes de simplification associent une palette de sujets et qui saisira le Conseil constitutionnel de ce texte ? Quant à une éventuelle question prioritaire de constitutionalité, elle ne pourra exciper d'un défaut de procédure. Je conseille donc à notre rapporteur de motiver plutôt son rejet par la nécessité d'une réflexion approfondie sur cette question. Quelles que soient nos différences d'approche de ce sujet, je ne pense pas que nous franchissions cette décennie sans que des dispositions de fond viennent introduire de nouvelles distinctions entre les animaux et les autres biens meubles.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je conserverai les motivations que j'ai déjà invoquées : nous ne sommes pas certains qu'il n'y aura pas saisine du Conseil constitutionnel, je ferais même le pari inverse pour l'article 3 relatif au droit des obligations. Catherine Tasca et Alain Richard ont cependant raison : la nécessité d'une réflexion approfondie sur la question de l'animal, en vue d'un texte *ad hoc*, est une raison supplémentaire pour demander la suppression de l'article 1^{er} bis.

L'amendement n° 4 est adopté et l'article 1^{er} bis est par conséquent supprimé.

Article 2

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Afin que les sourds-muets aient la possibilité d'établir un testament authentique, ce qui suppose une lecture et une dictée, nous avons proposé de faire appel à deux interprètes, librement choisis par le notaire et le testateur. Les députés ont préféré un unique interprète, choisi sur la liste des experts près la cour d'appel. Cette solution est plus contraignante et moins protectrice que le double interprétariat : il n'y aura pas toujours d'interprètes disponibles - ce qui a d'ailleurs contraint les députés à prévoir un régime exorbitant du droit commun pour la seule Polynésie française. Tout repose sur l'interprète, et nul ne pourra s'assurer de la fidélité des propos traduits, alors que le double interprétariat permet un double contrôle. La solution adoptée par les députés sera souvent plus coûteuse que celle consistant à choisir librement son interprète. L'amendement n° 5 rectifié revient par conséquent à notre première solution.

M. François Pillet. – C'est très sage, étant donnée la manière dont sont parfois interprétées les dépositions devant les tribunaux : il arrive que les interprètes les réduisent d'une demi-heure à quelques secondes !

L'amendement n° 5 rectifié est adopté.

Article 2 bis A

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Dans le cas où le défunt aurait ouvert plusieurs comptes dans plusieurs banques, rien n'interdirait aux héritiers de procéder, dans chaque établissement, à un prélèvement égal à la valeur maximale fixée par décret, ce qui reviendrait, en montant cumulé, à un prélèvement bien supérieur à ce qui sera prévu. L'amendement n° 6 précise que le montant maximum correspond bien à ce montant cumulé.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La procédure de liquidation facilitée de la succession, par clôture des comptes bancaires du défunt, n'est en principe autorisée que pour les successions modestes d'un montant maximum de 5 000 euros. Les députés n'ont

cependant pas prévu d'appliquer ce plafond à l'ensemble des comptes, mais à chacun séparément, ce qui signifie que si le défunt avait trois comptes, les fonds retirés pourraient s'élever à 15 000 euros ! Il ne s'agit plus d'une succession modeste. L'amendement n° 7 remédie à cette situation en imposant à l'héritier de remettre à la banque l'état des comptes du défunt, qui peut être obtenu très facilement par interrogation du FICOBA (fichier national des comptes bancaires et assimilés). Loin d'être une formalité excessive, cette obligation jouera en faveur des héritiers puisqu'elle leur permettra de connaître la situation financière réelle du défunt et évitera que des comptes bancaires soient laissés en déshérence.

L'amendement n° 7 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 8 rectifié.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Les députés ont exclu de la procédure facilitée de liquidation les successions comportant des biens immobiliers. Cette disposition est excessive, dans la mesure où elle s'applique également au règlement des dépenses conservatoires, alors que seul doit alors compter le montant de la dépense acquittée, non la valeur de la succession. L'amendement n° 9 rectifié restreint cette disposition limitative à la seule procédure de clôture des comptes du défunt.

L'amendement n° 9 rectifié est adopté.

Article 2 quater

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale n'impose, pour évaluer l'éventuel avantage excessif que constituerait le maintien d'une rente viagère, que de tenir compte des sommes déjà versées à ce titre. L'amendement de commission n° 10 rappelle, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, que les patrimoines et les revenus actuels des époux doivent aussi être pris en considération.

L'amendement n° 10 est adopté.

Article 3

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Cet article a déjà été longuement débattu. L'amendement n° 11 supprime l'habilitation qu'il donne au Gouvernement pour procéder par ordonnance à la réforme du droit des obligations.

M. Philippe Bas, président. – C'est en effet une question de principe, de respect des droits du Parlement sur des matières touchant à des questions essentielles.

L'amendement n° 11 est adopté.

Article 7

L'amendement rédactionnel n° 12 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 13 modifie la date d'entrée en vigueur de la réforme du Tribunal des Conflits, la date du 1^{er} janvier 2015, initialement retenue, étant dépassée.

L'amendement n° 13 est adopté et l'article 3 est par conséquent supprimé.

Article 8

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – À l’initiative du Gouvernement, les députés ont prévu de confier directement au procureur de la République, pourtant autorité de poursuite, le pouvoir de décider de la destruction des scellés judiciaires, qui échoit actuellement au juge des libertés et de la détention (JLD). L’amendement n° 15 rectifié rétablit la procédure en vigueur.

M. François Pillet. – L’amendement est tout à fait opportun compte tenu de l’interprétation de la Cour européenne des droits de l’homme sur le statut du procureur...

M. Michel Mercier. – Il n’est pas absurde de confier cette décision au seul procureur : les principes institutionnels sont une chose, leur application effective dans les tribunaux en est une autre : la gestion actuelle des scellés est loin d’y être satisfaisante.

M. Alain Richard. – Jean-Pierre Michel avait présenté au groupe socialiste une proposition de loi comportant exactement la même modification des procédures et instaurant un système purement judiciaire de gestion des scellés. La chancellerie s’est insurgée, en alléguant le surcroît de travail que cela représenterait. Cela nous rappelle qu’il existe un management judiciaire, que la justice consiste aussi à utiliser aussi efficacement que possible des heures de travail, à commencer par celles des magistrats. Les grandes affirmations de principe, comme l’encellulement individuel ou la collégialité de l’instruction, sont autant de jalons dans l’histoire de notre propre approche velléitaire de ces questions.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’autorité gestionnaire resterait le procureur de la République, mais il paraît préférable de maintenir la procédure actuelle de demande d’autorisation au JLD.

L’amendement n° 15 rectifié est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’amendement du Gouvernement adopté par les députés sur les scellés judiciaires rompt la symétrie existante entre les règles applicables en la matière devant le procureur de la République et devant le juge d’instruction. Il réduit de moitié les délais applicables lors d’une enquête préliminaire : le même prévenu disposera de moitié moins de temps pour réagir, selon que les faits seront poursuivis dans le cadre d’une enquête préliminaire ou dans le cadre d’une instruction. L’amendement n° 14 rectifié remédie à cette source d’insécurité juridique et d’inégalité.

L’amendement n° 14 rectifié est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Le texte issu des travaux de l’Assemblée nationale réduit exceptionnellement le délai de recours à un jour contre cinq, lorsque la décision de destruction du bien saisi aura été notifiée oralement au prévenu, s’agissant de produits stupéfiants. Ce délai pourrait ainsi tomber pendant la garde à vue, ce qui n’incitera pas l’intéressé à exercer son droit au recours. Or le produit détruit doit pouvoir être expertisé, afin que la défense puisse contester la réalité des charges retenues. L’amendement n° 16 supprime cette limitation exceptionnelle.

L’amendement n° 16 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La garantie initiale proposée par le Sénat en matière de signification pénale par voie électronique a été supprimée par un

amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale. Ne pas assurer une complète équivalence entre la lettre recommandée, exigée par la loi, et la communication électronique correspondante risquerait de conduire à une rupture d'égalité entre les personnes en cause. L'amendement n° 17 rétablit une exacte correspondance entre ces voies de communication.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 9 bis

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Le présent article autorise les stagiaires à la formation de moniteur d'auto-école, non encore titulaires de ce diplôme, à former des candidats à l'examen du permis de conduire. L'amendement n° 21 supprime cet article, qui ne présente qu'un lien ténu avec le texte initial.

M. Jean-Jacques Hyest. – Il faut le renvoyer à la loi Macron !

L'amendement n° 21 est adopté et l'article 9 bis est par conséquent supprimé.

Article 9 ter

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Cet article, relatif au régime juridique des voitures, ne présente pas non plus un lien suffisant avec l'objet initial du texte. L'amendement n° 20 le supprime.

L'amendement n° 20 est adopté et l'article 9 ter est par conséquent supprimé.

Article 14 bis

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 18, identique aux amendements n° 2 et 3 de notre collègue Vincent Dubois, sénateur de la Polynésie française, supprime les dispositions introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, selon lesquelles le tribunal foncier de la Polynésie française statuerait « au vu des conclusions (...) du commissaire du Gouvernement de la Polynésie française », dont les conditions de désignation et les attributions seraient déterminées par un décret en Conseil d'État.

L'intervention, dans chaque affaire, d'un représentant du Gouvernement de la Polynésie française qui n'est pas un magistrat pose question : soit le territoire est concerné par la procédure et il est alors déjà partie au procès, soit il ne l'est pas, et l'on voit mal à quel titre un représentant du Gouvernement de la Polynésie présenterait ses conclusions dans une affaire opposant des personnes privées.

Le renvoi à un décret en Conseil d'État est en outre susceptible de constituer un cas d'incompétence négative du législateur, sur des éléments touchant au droit au procès équitable et au respect du contradictoire, constitutionnellement garantis.

Les amendements identiques n°s 18, 2 et 3 sont adoptés.

L'amendement n° 1, satisfait, tombe.

Article 16

L'amendement n° 19 de coordination est adopté.

L'ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1er bis Statut juridique des animaux			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	4	Suppression de la reconnaissance spécifique des animaux dans le code civil	Adopté
Article 2 Habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures relevant du droit des régimes matrimoniaux et des successions			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	5	Double interprétariat pour l'établissement des testaments authentiques	Adopté
Article 2 bis A Preuve de la qualité d'héritier pour une succession de faible montant			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	6	Précision	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	7	Contrôle du nombre de comptes détenus par le défunt	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	8	Rédactionnel	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	9	Recours facilité au paiement des dépenses conservatoires de la succession, même lorsque celle-ci compte un bien immobilier	Adopté
Article 2 bis Règlement par la succession des salaires et indemnités dus au salarié d'un employeur individuel décédé			
Article 2 ter Attribution préférentielle du véhicule du défunt, ainsi que des meubles garnissant le local professionnel qu'il occupait			
Article 2 quater Prise en compte de la durée et du montant de la rente viagère versée après un divorce, en cas de révision, suppression ou suspension de celle-ci			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	10	Précision	Adopté
Article 3 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à une réforme complète des dispositions du code civil relatives au droit des contrats et des obligations			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	11	Suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à la réforme du Tribunal des conflits			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	12	Modification rédactionnelle	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	13	Date d'entrée en vigueur de la réforme du Tribunal des conflits	Adopté
Article 8 Communication par voie électronique en matière pénale - Destruction des scellés judiciaires - Modalités de transmission des requêtes ou réclamations contre les amendes routières			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	15	Rétablissement des voies de recours actuelles	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	14	Rétablissement d'une symétrie, pour la gestion des scellés, entre enquête préliminaire et instruction	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	16	Suppression d'une limitation exceptionnelle du droit au recours	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	17	Rétablissement d'une exacte correspondance entre la lettre recommandée avec avis de réception et la communication électronique qui s'y substitue	Adopté
Article 9 bis Autorisation d'exercice de la fonction d'enseignement de conduite automobile par les stagiaires en formation			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	21	Suppression	Adopté
Article 9 ter Possibilité de conduire un quadricycle léger à moteur sans permis de conduire			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	20	Suppression	Adopté
Article 14 bis Dispositions spécifiques au tribunal foncier de la Polynésie française			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	18	Suppression du commissaire du Gouvernement de la Polynésie française	Adopté
M. V. DUBOIS	2	Suppression du commissaire du Gouvernement de la Polynésie française	Adopté
M. V. DUBOIS	3	Suppression du commissaire du Gouvernement de la Polynésie française	Adopté
M. V. DUBOIS	1	Suppression du commissaire du Gouvernement de la Polynésie française	Tombe
Article 16 Délais d'adoption des ordonnances et des projets de loi de ratification associés			
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	19	Coordination	Adopté

Nouvelle organisation territoriale de la République - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

Puis la commission poursuit l'examen des amendements sur le texte n° 175 (2014-2015) sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Alain Richard. – L'amendement du Gouvernement qui modifie en profondeur le statut de la métropole du Grand Paris ne nous est pas encore parvenu. Il serait judicieux de prévoir une nouvelle réunion de la commission pour examiner cet amendement ; et j'ai demandé à Mme Lebranchu que le Gouvernement accepte, dans l'intervalle, la réserve en séance publique.

Mlle Sophie Joissains. – En examinant les amendements sur la métropole d'Aix-Marseille en même temps que ceux sur le Grand Paris, nous bénéficierions d'éléments de comparaison intéressants.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons été informés de l'existence de cet amendement du Gouvernement sur le Grand Paris. Il fait vingt-cinq pages ! La commission se réunira pour l'examiner à la suspension de séance demain midi. Le rapporteur avait déjà prévu de reporter à cette réunion l'examen des amendements sur la métropole de Marseille.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment ne pas contester la qualité de la réflexion du Gouvernement ? Il est quand même étonnant de décider ainsi du sort du Grand Paris entre la poire et le fromage !

M. Philippe Bas, président. – Les amendements du Gouvernement nous arrivent parfois de manière impromptue et en nombre. Parfois aussi, ils sont annoncés et se font attendre, pour des raisons que j'ignore.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ils sont fabriqués à l'issue d'une réflexion nocturne...

Mlle Sophie Joissains. – Pouvons-nous au Sénat sous-amender un amendement du Gouvernement, comme à l'Assemblée nationale ?

M. Philippe Bas, président. – Nous pouvons sous-amender tous les amendements, y compris ceux du Gouvernement, tant que nous ne les vidons pas de leur substance et que nous ne les dénaturons pas, ce qui rendrait les sous-amendements irrecevables.

Notre collègue René Vandierendonck, co-rapporteur du projet de loi, est absent pour des raisons de santé. Nous lui souhaitons de se rétablir promptement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous avons déposé un certain nombre d'amendements de coordination et de précision.

Article 3

L'amendement de coordination n° 1079 est adopté ainsi que l'amendement rédactionnel n° 1081.

Article 3 bis

L'amendement de coordination n° 1082 est adopté.

Article 4

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Notre amendement n° 1084 renforce le caractère conjoint de l'élaboration du schéma régional de développement touristique par la région, les départements, les métropoles, les communes et leurs groupements. Il précise également ses conditions de mise en œuvre, par convention entre la région et les départements.

M. Gérard Collomb. – Un certain nombre d'élus, quelle que soit leur sensibilité politique, craignent d'être paralysés dans leur action. L'article 6 – pardonnez-moi d'anticiper – prévoit de créer un schéma régional d'aménagement du territoire, où figurent des compétences larges touchant à l'utilisation de l'espace, au logement, aux transports, à la lutte contre les changements climatiques, etc., bref des compétences très larges ! Un bon équilibre serait que la région définisse de grandes orientations, et que l'on organise ensuite leur mise en œuvre dans des documents secondaires. Le Gouvernement avait prévu des fascicules détaillant un certain nombre de « règles générales » qui, parce qu'elles ne sont plus qualifiées de « générales », deviennent contraignantes. Il n'est plus question de « prise en compte » mais de « compatibilité ». Prenons l'exemple des SCOT : un document couvrant tout le grand ouest, des Pays-de-la-Loire à l'Aquitaine, aura un pouvoir prescriptif et sera ensuite détaillé dans des fascicules. Au lieu de contribuer à la simplification administrative, ce type de projet ne provoquera que désagréments et conflits.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne m'opposerai pas à cet amendement, mais je tiens à féliciter le rapporteur pour le sens de la diplomatie qui émane de sa rédaction... Il place sur le même plan la région, le département, l'intercommunalité et les communes. Les compétences ne sont pourtant pas les mêmes. Le syndicat d'initiative d'une petite commune, aussi respectable soit-il, n'a pas les moyens d'assurer la promotion des châteaux de la Loire. L'impulsion doit être donnée par la région.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Nous avons fait très attention...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est bien ce que je dis !

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – ... à prendre en compte les réalités. Or, si la région peut définir de grandes orientations en matière de tourisme, elle est incapable d'assurer concrètement leur mise en œuvre, en organisant l'accueil des touristes par exemple. Si les comités départementaux du tourisme sont très actifs, il est utile néanmoins de laisser une initiative aux communes, les mieux placées pour gérer des sites tels que les stations de sports d'hiver, de renommée locale ou mondiale. Il serait dangereux de vouloir faire des économies en cassant des outils déjà existants. C'est à l'issue d'une longue réflexion - et pas pour satisfaire tout le monde - que nous avons décidé de modifier le texte du Gouvernement, afin que tous les acteurs du territoire puissent participer au développement du tourisme, qui est une richesse de la France.

M. Michel Delebarre. – Nous avons déjà beaucoup débattu du tourisme. L'amendement que proposent les rapporteurs répond aux préoccupations que nous avons formulées.

M. Gérard Collomb. – Le tourisme est une activité économique essentielle, notamment dans les grandes villes où il s'est développé de manière extraordinaire, qu'il s'agisse des marchés de Noël à Strasbourg, ou de la fête des lumières à Lyon. Il est fondamental qu'un maximum d'acteurs puisse s'impliquer.

M. Jacques Mézard. – Ce qui compte, c'est la réalité du terrain. Les voies de la diplomatie sont parfois les plus sages. Imposer un schéma régional prescriptif sur le tourisme, en confiant son élaboration à des technocrates déconnectés, serait une aberration. Ces gens n'ont aucune idée des réalités !

M. André Reichardt. – J'étais réservé sur l'objectif de répartition des compétences entre les différentes strates. J'ai changé d'avis. L'émergence des grandes régions nous oblige à maintenir la clause de compétence générale dans les échelons inférieurs. Comment imaginer que la grande région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne puisse décider d'un schéma régional d'orientation pour le Bas-Rhin ?

L'amendement n° 1084 est adopté.

L'amendement de coordination n° 1085 est adopté.

Article additionnel après l'article 12

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 1102 renforce la responsabilité de la région dans l'établissement et l'évolution de la carte régionale des formations supérieures et de la recherche. Il est en effet curieux que la région ait une compétence totale en matière de formation professionnelle mais soit totalement exclue des formations supérieures (BTS, etc.), où l'État décide seul. Il nous a semblé judicieux de rétablir l'équilibre, d'autant que les régions s'investissent déjà dans le cadre des universités.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement est l'un des plus importants de notre débat. Il part du principe que les compétences des régions en matière de formation sont encore boiteuses. Les rapporteurs proposent de donner du pouvoir aux régions, sans pour autant remettre en cause les prérogatives de l'Éducation nationale.

M. Jacques Mézard. – Je ne souscris pas complètement à cet amendement, car il risque de générer des difficultés d'harmonisation entre la politique de l'État en matière d'enseignement supérieur et le rôle des régions. Des pôles universitaires délocalisés existent déjà dans nos territoires interstitiels et nous avons du mal à les faire vivre, car la région s'abstient souvent d'investir en refusant ce qu'elle considère comme du saupoudrage. Avec la création des grandes régions, ce sera encore pire. Nous avons changé de système, et c'est au détriment de ces espaces interstitiels. À mon sens, l'enseignement supérieur relève de l'État.

Mme Catherine Tasca. – L'esprit de cet amendement me paraît bon. Que voulons-nous sinon valoriser le rôle des régions pour favoriser le développement économique ? La formation et l'enseignement sont essentiels. Dans cet amendement, les rapporteurs proposent une version moderne de la décentralisation, où les compétences sont additionnées et non plus croisées. Il n'est pas question pour autant de faire disparaître les responsabilités propres de l'État.

Mme Jacqueline Gourault. – Je me heurte à un problème de sémantique. Le rapporteur a précisé qu'il n'était pas nécessaire de parler d'enseignement universitaire. Or, les intervenants mentionnent la responsabilité des régions dans l'enseignement universitaire.

M. André Reichardt. – Selon le Gouvernement, l'émergence des grandes régions contribuera à renforcer l'efficacité du développement économique. C'est le principal argument pour justifier ces nouveaux ensembles... Or, l'efficacité ne sera au rendez-vous que si les régions s'impliquent dans l'enseignement supérieur et la formation. Je félicite les rapporteurs pour leur souci de cohérence. Néanmoins, la référence aux compétences de l'État dans la première phrase du troisième alinéa n'est pas claire. Il va de soi que l'enseignement supérieur doit rester étatique. La rédaction de l'amendement pourrait être plus précise sur ce point.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les anciennes écoles normales, devenues IUFM puis ESPE, sont essentielles pour maintenir ce qui reste d'enseignement supérieur dans certains départements. Les universités ne sont pas toujours très généreuses et elles survivent grâce à un engagement financier important de la part du département. Pourront-elles continuer d'exister si l'on supprime la clause de compétence générale ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement va dans le bon sens. Cependant, il prévoit l'existence d'un schéma régional et d'une carte régionale.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Ils existent déjà.

M. Jean-Pierre Sueur. – De schéma en schéma et de carte en carte, les conseils régionaux sont voués à devenir des conservatoires de documents de plus en plus abstraits. Il est important que l'État garde la main sur l'enseignement supérieur. Cela n'empêche pas d'associer les régions et les départements, mais aussi les universitaires dont dépendent les universités. Tous ces acteurs doivent pouvoir travailler ensemble, sans que cela porte atteinte aux prérogatives de l'État.

M. Gérard Collomb. – Pourquoi ajouter encore un schéma ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – On ne l'ajoute pas, il existe déjà.

M. Gérard Collomb. – Oui, mais il n'était pas aussi normatif. Demain, la région Rhône-Alpes aura la capacité de réunir les deux pôles universitaires de Grenoble et de Lyon-Saint Etienne, alors qu'elle n'y arrive pas aujourd'hui. En conjuguant élargissement et approfondissement, on risque de se heurter à de grandes difficultés. L'efficacité des grandes métropoles repose sur l'économie de la connaissance, c'est-à-dire la création d'un lien étroit entre les universités, les chercheurs et le monde économique. Veillons à ne pas bloquer cette dynamique. Une étude de Laurent Davezies a montré qu'elle était essentielle pour le développement économique de notre pays.

M. Hugues Portelli. – La carte des nouvelles régions ne coïncide pas avec celle des circonscriptions administratives de l'État. La carte des académies et des rectorats, par exemple, n'a rien à voir avec le schéma d'enseignement supérieur. Il y a là une perte d'efficacité énorme. Les critères qui déterminent l'action des régions reposent souvent sur le clientélisme. J'en ai fait l'expérience lorsque j'occupais mon premier poste à l'Université de Perpignan, née d'une scission avec l'université de Montpellier, et sponsorisée à ce titre par le maire. En décidant d'étendre l'université de Perpignan jusqu'à Narbonne et à la Lozère, le

président du conseil régional, qui était également sénateur de la Lozère, avait d'autres impératifs en tête que de répondre aux besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Philippe Bas, président. – On ne peut pas postuler que l'organisation territoriale de l'État sera maintenue dans le cadre actuel. Nous devons nous inscrire dans la perspective d'un nouveau groupement de ces administrations et de ces services.

M. Jean-Pierre Vial. – Je félicite les rapporteurs pour leur proposition d'inscrire l'enseignement supérieur dans un périmètre très large, correspondant aux nouvelles régions. Tout comme les anciens IUFM dont parlait Pierre-Yves Collombat, beaucoup d'universités survivent grâce à l'investissement des collectivités locales. En Rhône-Alpes, ce sont finalement les communautés d'universités et d'établissements (Comu) qui ont prévalu sur le schéma régional. Dans certains départements, lorsqu'une université est en difficulté du fait de la mise en place des Comu, on demeure dans l'expectative, on ne sait comment les choses vont évoluer.

M. Alain Richard. – La gestion des universités relève de l'État et du code de l'éducation. La création d'une université est une prérogative du ministère de l'Enseignement supérieur. Quant aux UFR et aux départements, leur organisation dépend des instances internes de l'université qui en décident en accord avec le ministère. Les collectivités territoriales versent des financements complémentaires. La disparition de la clause de compétence générale emportera avec elle ces financements, du moins ceux des départements, si l'on n'en prévoit pas la possibilité. À cet égard, l'amendement peut être utile même si j'en regrette la tonalité ronflante - elle est d'autant plus inutile que jamais la région ne pourra imposer à l'État de créer ou de supprimer une université.

M. Philippe Bas, président. – Il n'est pas question de transférer le pouvoir de l'État aux régions, mais d'associer celles-ci plus étroitement aux décisions de l'État.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Monsieur Collomb, l'article L. 3641 prévoit que la métropole lyonnaise a compétence pour subventionner les établissements supérieurs de recherche. La suppression de la clause de compétence générale peut effectivement gêner l'engagement des départements auprès des anciens IUFM. Mme Gillot présentera un amendement pour corriger cela. Notre amendement consiste à renforcer la responsabilité des régions mais nous n'avons pas innové, nous avons seulement modifié les articles L. 214-2 et L. 614-3 du code de l'éducation.

M. Alain Richard. – Le fait que la région apporte de l'argent ne justifie pas d'aller jusqu'à créer une codécision.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – La région doit approuver le schéma, non donner un simple avis.

L'amendement n° 1102 est adopté.

Article 15

L'amendement rédactionnel n° 1080 est adopté, ainsi que l'amendement n° 1083.

Article 16

L'amendement n° 1086 est adopté.

Article 17 bis

Les amendements n^{os} 1087 et 1088 sont adoptés.

Article 18

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 1063 précise la compétence des communautés de communes en matière de développement économique en l'alignant sur celle aujourd'hui prévue pour les communautés de communes éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement.

L'amendement n° 1063 est adopté, ainsi que les amendements de coordination n^{os} 1089 et 1096.

Article 19

L'amendement rédactionnel n° 1064 est adopté.

Article 20

L'amendement rédactionnel n° 1065 est adopté.

Article 21

Les amendements rédactionnels n^{os} 1090 et 1091 sont adoptés.

Article 21 ter

L'amendement rédactionnel n° 1092 est adopté.

Article 22 ter

L'amendement de coordination n° 1071 est adopté.

Article 24

L'amendement de précision n° 1066 est adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Notre amendement n° 1067 précise le champ d'application des missions des départements en matière de solidarité territoriale.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai cru comprendre que la « solidarité territoriale » était le nouveau nom de la « compétence générale ». Nous sommes sur un terrain miné. Moins le texte sera précis, moins on risquera de bloquer le système. Il serait contre-productif de trop préciser ce que l'on entend par « solidarité territoriale ». Essayons de garder l'étroite marge de manœuvre qu'il nous reste.

L'amendement n° 1067 est adopté.

Article 26

Les amendements de coordination n^{os} 1098 et 1097 sont adoptés.

Article 27

L'amendement rédactionnel n° 1068 est adopté.

Article 29

L'amendement n° 1069 est adopté.

Article 30

L'amendement de coordination n° 1099 est adopté.

Article 30 bis

L'amendement rédactionnel n° 1100 est adopté.

Article 32

L'amendement rédactionnel n° 1101 est adopté.

Article 35

L'amendement rédactionnel n° 1093 est adopté, ainsi que l'amendement de rectification n° 1094.

Article 36

L'amendement rédactionnel n° 1095 est adopté.

Article 37

L'amendement n° 1072 est adopté, ainsi que l'amendement n° 1073. Les amendements rédactionnels n^{os} 1075, 1074 et 1076 sont également adoptés.

Article 6

L'amendement de précision n° 1077 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 1078.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Notre amendement n° 1070 supprime les dispositions relatives à la composition du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (Sraddt). Il précise également que la définition des modalités de mise en œuvre des orientations et des objectifs du schéma serait co-élaborée par la région et les collectivités territoriales. Nous pensons ainsi répondre à ce que vous avez souhaité. Les fascicules sont supprimés.

Si l'Etat décide de créer une grande infrastructure, routière par exemple, le Sraddt doit en tenir compte. Il existe bien une hiérarchie entre les documents. Mais la coélaboration facilitera l'application. Le caractère prescriptif a disparu. Encore fallait-il veiller au respect des orientations générales, ce qui était le point le plus difficile.

Les Sraddt existent déjà, mais ils sont complètement négligés, sauf en Ile-de-France où le schéma directeur, le Sdrif, est approuvé par décret en Conseil d'État et qui est

très prescriptif. Mais peut-être ne sommes-nous pas capables, en Ile-de-France, de nous débrouiller.

M. Alain Richard. – Cela a eu son utilité.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Notre rédaction tient compte des réserves que vous aviez exprimées sur l'article 6.

L'amendement n° 1070 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 6

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous en arrivons aux amendements de séance. L'amendement n° 689 supprime l'article, que nous venons de modifier : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 689, ainsi qu'à l'amendement n° 235, aux amendements identiques n°s 502 et 749, et à l'amendement n° 858.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis favorable au I de l'amendement n° 131 rectifié, mais défavorable à son II.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 131 rectifié sous réserve de rectification.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 503 et 750, ainsi qu'aux amendements n°s 934, 597, et 859.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 998 précise les conditions de dérogation à la non-consommation des sols : si nous le suivons, que de problèmes en perspective ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 998.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 752 prévoit que le Sradst reprend le contenu de chaque document sectoriel inclus : bien sûr. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 752.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Il n'est pas pertinent de prévoir des objectifs spécifiques aux zones de montage, comme le proposent les amendements identiques n°s 414 rectifié, 599 rectifié et 860 rectifié ; sinon, il faudra le faire aussi pour le littoral, la plaine, les bois...

M. Philippe Bas, président. – Et le bocage !

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 414 rectifié, 599 rectifié et 860 rectifié.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 935 prévoit la participation du Conseil national de la mer et des littoraux à l'élaboration du Sraddt. C'est nécessaire. Avis favorable au II, mais défavorable au I.

M. Philippe Bas, président. – Il faut sécuriser les conditions d'application de la loi pour éviter les multiples contentieux sur le littoral. Les régions comprenant de grands lacs sont aussi concernées.

M. Jean-Pierre Vial. – Pour plus de 1 000 hectares.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 935, sous réserve de rectification.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 31 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 32 rectifié et 751.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les amendements identiques n°s 236 et 661 suppriment l'opposabilité des règles du fascicule du Sraddt. C'est contraire à ce que nous venons d'adopter.

M. Gérard Collomb. – Il faut certes prendre en compte les orientations de la région, mais les intercommunalités ne doivent pas être contraintes. Elles le seront pour les Scot et les plans locaux d'urbanisme, ce qui deviendra compliqué avec les très grandes régions. Je souscris à l'amendement de M. Collombat selon lequel celui qui prescrit doit payer.

M. Philippe Bas, président. – Ces amendements ne sont pas compatibles avec la position de la commission.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Une collectivité ne peut pas se comporter comme une cité-État...

M. Gérard Collomb. – Il ne s'agit pas de cela !

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Nous avons voulu donner un peu de consistance à ce Sraddt qui n'était qu'un chiffon de papier. Les choses étaient différentes avant la mise en place des grandes régions. Mais celles-ci doivent avoir un rôle dans l'aménagement du territoire. Personne n'a contesté le schéma en matière économique ; il faut aussi un cadre en matière d'aménagement. C'est une ambition modeste, mais nécessaire. Tout dépend de la qualité de ces schémas.

M. Pierre-Yves Collombat. – Justement !

M. Gérard Collomb. – Sommes-nous sûrs de cette qualité ?

M. Michel Mercier. – J'ai déposé un amendement...

M. Pierre-Yves Collombat. – Excellent !

M. Michel Mercier. – ...qui a été écarté par la commission. La métropole de Lyon est protégée par la loi de 2014, mais ce n'est pas le cas des autres.

M. Philippe Bas, président. – M. Collomb plaide pour les autres, sans doute.

M. Gérard Collomb. – Je plaide pour une certaine idée de l'organisation du pays.

M. Michel Mercier. – La région doit avoir un rôle à jouer – mais pas décider de tout.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Relisez ce que nous avons écrit !

M. Michel Mercier. – Il fallait voter mon amendement !

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Non : il s'oppose à tout schéma.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 236 et 661, ainsi qu'aux amendements n^{os} 33 rectifié, 334 rectifié bis, 753, 15 rectifié, 16 rectifié, 18 rectifié bis, 511, 416, 155 rectifié, 662, 237, 982, 306 rectifié, 536, 5, 74 rectifié, 176, et 238.

Elle émet un avis de sagesse aux amendements identiques n^{os} 309 et 978.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n^o 862, ainsi qu'aux amendements n^{os} 178 et 63 rectifié.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n^o 47 rectifié ainsi qu'aux amendements n^{os} 602, 797 et 863, un avis défavorable à l'amendement n^o 179 ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 37 et 504.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 181 et 535.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 45 rectifié et 794.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Par l'amendement n^o 763, le Gouvernement rétablit son texte ; c'est incompatible avec la position de notre commission. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Il corrigeait aussi une erreur de référence dans un renvoi.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous avons procédé à cette correction par ailleurs.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 763 et 513, aux amendements identiques n^{os} 550 et 637 ainsi qu'aux amendements n^{os} 707 et 809.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n^o 46 rectifié ainsi qu'aux amendements n^{os} 601, 796 et 861.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n^o 70 rectifié sous réserve du remplacement du préfixe hyper dans l'adjectif « hyper-ruraux ».

Elle émet un avis favorable à l'amendement n^o 70 rectifié sous réserve de rectification.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 678, ainsi qu'aux amendements n^{os} 537, 512 et 864.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 699.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 127 rectifié sous réserve d'une rédaction différente : « *compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé : par dérogation à l'article L. 4251-13 tel qu'il résulte du I du présent article, le premier schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation est adopté dans un délai de dix-huit mois à compter du prochain renouvellement général des conseils généraux.* »

M. Jacques Mézard. – D'accord.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 127 rectifié sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 6

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 17 rectifié est largement satisfait. Avis défavorable. D'autant qu'il y a notre amendement sur le sujet...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié.

Article 6

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 1062 portant sur l'amendement n°1020 de la commission.

Article 2

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 1061 portant sur l'amendement n°1023 de la commission.

Article additionnel après l'article 4

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 1043 du Gouvernement instaure une redevance de mouillage au profit des aires marines protégées. La commission a déclaré irrecevable un amendement strictement identique le 17 décembre dernier, pour absence totale de tout lien même indirect avec le projet de loi. Une telle disposition avait déjà été jugé irrecevable dans une loi de finances ; le Gouvernement cherche donc un texte où la placer. Qu'il présente donc un projet de loi sur la question !

M. Michel Delebarre. – Pas sur un sujet aussi réduit.

M. Alain Richard. – Dans la précédente loi, nous avons introduit des dispositions sur la prévention des inondations que, sauf erreur, le Conseil constitutionnel n'a pas écartées.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Le lien était plus clair : il s'agissait de transférer des compétences à une catégorie de collectivités. Dans le cas d'espèce, il s'agit de modifier le code de l'environnement.

L'amendement n° 1043 est déclaré irrecevable.

Article 2

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 1041 portant sur l'amendement n°1021 de la commission, ainsi qu'au sous-amendement n° 1042 portant sur l'amendement n°1026 rectifié de la commission.

Article additionnel après l'article 7

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 506 rectifié intègre les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (Caue) dans les services départementaux d'ici le 1^{er} janvier 2016. Avis défavorable, comme à tous ceux du même ordre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 506 rectifié.

Article additionnel après l'article 12 (supprimé)

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 399 rectifié *bis* de Mme Gillot prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de participer au financement des sites universitaires et des établissements de recherche implantés sur leur territoire, ce qui deviendrait sinon difficile avec la suppression de la clause de compétence générale. Il conviendrait cependant d'insérer ces dispositions dans un article 216-11 nouveau dans le code de l'éducation, et adopter le sous-amendement n° 1040 rectifié *bis* qui remplace les mots « sites universitaires » par les mots « établissements d'enseignement supérieur », plus larges. Favorable au sous-amendement sous réserve de cette modification, nécessaire... sauf pour Lyon qui possède déjà cette faculté.

M. Michel Delebarre. – Très bien.

M. Jacques Mézard. – C'est indispensable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 399 rectifié bis sous réserve de rectification et de l'adoption du sous-amendement n° 1040 rectifié bis.

Article 13

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 768 rétablit le dispositif, supprimé par notre commission, concernant le retour à l'Assemblée de Corse des conseillers exécutifs démis ou collectivement démissionnés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 768 et 870, ainsi qu'à l'amendement n° 126 rectifié.

Articles additionnels après l'article 13

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 209 rectifié bis, sous réserve d'une correction concernant les communes de plus de 20 000 habitants.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 209 rectifié bis sous réserve de rectification.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 210 rectifié *bis* reporté à 2024, au lieu de 2020, l'obligation pour les communes polynésiennes d'exercer la compétence en matière d'eau potable et d'assainissement, parce que rien n'a été fait. Demandons l'avis du Gouvernement, comme pour l'amendement similaire n° 211 rectifié *bis*, qui porte, lui, sur la gestion des déchets.

M. Vincent Dubois. – Le Gouvernement est informé et soutient ces amendements.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Cela ne préjuge pas de la décision de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est nécessaire d'agir ; le report ne doit pas justifier l'inaction.

M. Vincent Dubois. – Les maires polynésiens en sont bien conscients. Mais certains délais intermédiaires sont déjà dépassés.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 210 rectifié bis, ainsi que sur l'amendement n° 211 rectifié bis.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié est un cavalier qui relève d'un texte électoral.

L'amendement n° 9 rectifié est déclaré irrecevable.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 1057, complété par l'amendement n° 1056, transfère la propriété des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (Creps) aux régions. Ce n'est pas une bonne affaire !

M. Philippe Kaltenbach. – Il s'agit d'une décentralisation.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Pas du tout ; aucune compétence n'est transférée, seulement le parc immobilier, donc les charges de propriétaire ! Et nous savons dans quelle situation matérielle se trouvent les Creps.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1057, ainsi qu'à l'amendement n° 1056.

Articles additionnels avant l'article 14

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 224 concerne un cas particulier dans le code électoral : lorsque, en cas de démission, le remplacement d'un conseiller communautaire ne peut pas s'effectuer comme prévu par désignation du premier conseiller municipal de même sexe n'exerçant pas de mandat communautaire, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. L'amendement vise à le pourvoir par désignation par le conseil municipal d'un conseiller communautaire précédemment élu comme conseiller municipal et qui aurait démissionné de son mandat. Cela

conduit à écarter le principe de l'élection au suffrage universel direct et constitue franchement une entorse au principe de sincérité du scrutin. L'amendement est en outre un cavalier.

M. Jean-Pierre Sueur. – N'est-il pas irrecevable, comme celui du même genre que nous venons de voir ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – C'est un cas un peu différent.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 690 assouplit les conditions de majorité requises pour la fusion d'EPCI, qui deviendraient alors insuffisantes pour décider de la fusion. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 690.

Article 14

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les amendements de suppression n^{os} 556, 691 et 871 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé. – Nous pouvons néanmoins proposer des améliorations...

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Certes, mais à partir de notre version ; car nous avons transformé totalement le texte.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit non seulement des seuils, mais aussi des dérogations en fonction de la densité de la population par rapport à la moyenne départementale ou nationale. Nous en débattons avec le Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 556, 691 et 871, ainsi qu'à l'amendement n° 76.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avec l'amendement n° 410, l'imagination est au pouvoir ! Il institue un seuil d'un multiple de 5 000, déterminé par décret. Les zones de montagne ne sont pas concernées par le seuil aujourd'hui.

M. Jean Louis Masson. – Il serait dangereux de prévoir des dérogations pour les zones de montagne : le Gouvernement s'en servirait pour imposer à tous les autres le seuil à 20 000. Restons sur la base de 5 000 habitants.

M. Alain Richard. – Ce n'est pas la peine de revenir sur ce sujet : la loi de 2010 prévoit un seuil de 5 000 habitants sauf en zone de montagne.

M. François Grosdidier. – Les intentions du Gouvernement ne sont toujours pas suivies en pratique par les préfets. Voyez le cas des schémas départementaux de coopération intercommunale, sur lesquels le Gouvernement recommandait pourtant la souplesse ! Lors de la dernière redéfinition, c'était le cas, contre la demande de souplesse du Gouvernement. Parfois, les services administratifs eux-mêmes, et non le cabinet du préfet, appliquent leur propre interprétation.

Le seuil de 20 000 habitants a été annoncé en même temps que la suppression des départements. Celle-ci étant abandonnée, revenons au seuil actuel de 5 000 habitants. Certaines intercommunalités fonctionnent bien à 15 000 habitants. Au-delà, nous risquons de créer des communautés bipolaires. Un peu de sagesse !

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous avons pris cette position. Mais l'examen des amendements a débuté en séance publique et nous ne connaissons toujours pas la position du Gouvernement sur le sujet. Je n'ai jamais vu cela ! Je serai défavorable aux amendements qui modifient notre position.

M. Philippe Bas, président. – Je partage intégralement l'avis du rapporteur.

M. Jacques Mézard. – Je n'ai pas l'honneur de connaître l'avis du Gouvernement sur ce point ; mais je sais lire. Tous ses amendements font un retour intégral au texte initial, dont l'exposé de motifs prévoyait la suppression des départements. Or, le seuil de 20 000 est en opposition totale avec les réalités ; il n'avait qu'un sens, celui de préparer la suppression des départements en les remplaçant par de grandes intercommunalités. Il faut que le Gouvernement s'exprime clairement sur ce sujet.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'approuvais l'intention première du Gouvernement de renforcer les régions et les intercommunalités. Je serai favorable à l'amendement n° 937 qui fixe le seuil à 15 000 dès lors que les dérogations sont décidées par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), autrement dit par des élus. C'est également l'objet de l'amendement n°600.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 410, et 137 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 937 est intéressant mais va trop loin.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 937.

M. Alain Marc. – L'amendement n° 600 confie à la CDCI le pouvoir d'abaisser le seuil démographique. Dans mon département de l'Aveyron, M. le préfet, ignorant superbement le législateur dans un étonnant déni de démocratie, a d'ores et déjà commencé avec ses sous-préfets à convoquer les présidents d'intercommunalités pour les regrouper. C'est insensé ! Le rôle du préfet, qui est parfois un véritable commissaire politique, doit être réduit. Qui en démocratie doit avoir le dernier mot ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis défavorable. Le préfet, s'il applique la loi, a un pouvoir de proposition neutre. S'il fait du zèle, on lui tape sur les doigts.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 600, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 90 et 620, à l'amendement n° 872, aux amendements identiques n°s 323 rectifié, 444 et 992, à l'amendement n° 415, aux amendements identiques n°s 58 rectifié, 335 rectifié bis et 995, à l'amendement n° 352 rectifié, aux amendements identiques n°s 89 rectifié, 324 rectifié, 418, 619 et 971, aux amendements n°s 325 rectifié et 336 rectifié, aux amendements n°s 57 et 997, aux amendements identiques n°s 91 et 621, aux amendements n°s 1006, 717, aux amendements identiques n°s 48, 603, 798, 873 et à l'amendement n° 4.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 465 supprime le report par la commission de 2015 à 2016 de la révision des SDCI. L'amendement du Gouvernement n° 769 revient dessus en rétablissant son calendrier. Cela explique pourquoi les préfets se précipitent ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 465, ainsi qu'à l'amendement n° 769.

Articles additionnels après l'article 14

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 19 rectifié crée une commission permanente dans les communes. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faudra regarder cela de plus près. Pour en avoir parlé avec Daniel Raoul, qui y est très favorable, je pense qu'il y a de grandes villes où cela pourrait être utile.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Tous les EPCI n'en disposent pas. Une commune n'est pas un département. Ne créons pas une caste au sein du conseil municipal, les élus risquent de se désintéresser des affaires communes. Dans certains départements, c'est simple, tous les élus sont membres de la commission permanente...

M. Michel Delebarre. – Cette question s'est déjà posée à plusieurs reprises. À chaque fois, on la renvoie, personne ne voulant prendre de décision. Il conviendra de demander à la ministre quelle est sa position.

M. Philippe Bas, président. – Nous profiterons du débat pour demander au Gouvernement ses intentions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 218 est satisfait par le V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. Défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 218 sinon émet un avis défavorable.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 50, 606 et 800 qui concernent les communes de montagne. Nous avons déjà émis un avis favorable à plusieurs amendements sur le sujet, mais ceux-ci vont trop loin.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 50, 606 et 800, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 605, 799 et 874.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 20 rectifié modifie une incompatibilité avec le mandat du conseiller communautaire. Ce n'est pas l'objet de ce texte. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons déjà examiné et rejeté cette mesure lors de l'examen de la carte régionale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié, ainsi que, par conséquence, à l'amendement n° 21 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyest , co-rapporteur. – L'amendement n° 694 qui modifie la procédure d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale n'a plus lieu d'être, puisque nous n'avons pas voulu supprimer l'article 14. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 694.

Article 15

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 557 supprime l'article 15. Ses auteurs considèrent que le préfet dispose de trop de pouvoirs à l'égard des EPCI. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 557, 692 et 875.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – . – L'amendement n° 876 supprime le dispositif de mise en œuvre par le préfet des projets de périmètres, de modification de périmètre ou de fusion d'EPCI. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 876.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 719 qui modifie les délais adoptés par la commission pour la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale révisés. Nous avons déjà réglé le problème.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 719, ainsi qu'à l'amendement n° 770.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 8 propose d'introduire la conférence territoriale de l'action publique dans la procédure de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale. Celles-ci ont été créées pour favoriser un exercice concerté des compétences partagées. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – En effet. Ces amendements s'appliquent à la modification des schémas départementaux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 718 et 987.

Article additionnel après l'article 15

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 771 qui complète la liste des cas de création d'un comité technique compétent pour plusieurs collectivités ou établissements lorsque l'effectif global des agents concernés est au moins égal à cinquante.

M. Philippe Bas, président. – Saluons l'ouverture d'esprit du rapporteur y compris à l'égard des amendements du Gouvernement !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 771.

Article 15 bis

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 164, comme le n°241, supprime l'article 15 bis. Défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 164 et 241 sinon émet un avis défavorable.

Article 16

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 558, 693 et 877. Des progrès restent à faire pour regrouper les syndicats dans les départements. Les préfets s'en sont moins occupés... Certains coûtent cher pour une utilité incertaine. La raison d'être de certains syndicats est simplement de créer des postes de président, vice-président, secrétaire, etc. Et à cause de cela, il est parfois difficile de procéder à des regroupements pourtant indispensables. Il faut rationaliser.

M. Philippe Bas, président. – C'est le Sénat modernisateur en action !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 558, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 693 et 877.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 720 et 989 qui assouplissent le calendrier de mise en œuvre de la révision des cartes des syndicats.

Mme Jacqueline Gourault. – Nous allongeons les délais, le Gouvernement, dans l'amendement n° 772, les raccourcit !

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La commission a une position intermédiaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 720 et 989, ainsi qu'à l'amendement n° 772.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 878 et 879.

Article 17

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 880.

Articles additionnels après l'article 17

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 462. Il crée, pour les petites communes, une dérogation au 4^{ème} alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales qui interdit à une commune de se retirer d'un EPCI à fiscalité propre soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique avant l'issue de la période d'unification des taux de cotisation foncière des entreprises. Cet amendement vise sans doute à régler un cas particulier...

M. Philippe Bas, président. – Mais ce cas se reproduit dans de nombreux départements ! Des petites communes d'une centaine d'habitants intégrées malgré elles dans une communauté de communes de 40 000 habitants ne peuvent pas en changer, alors même que tous les organes délibérants sont d'accord, car un lissage des taux est prévu pendant 12 ans. Je défends cet amendement qui apporte une solution à des problèmes particuliers.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il est vrai que dans les petites communes rurales la cotisation foncière des entreprises (CFE) est quasi nulle. Il est vrai aussi que, selon l'amendement, c'est le préfet qui autorise une commune à se retirer. Je me rallie à votre position.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement répare des erreurs... Songez à Saint-Vigor-des-Monts, petite commune rattachée à la communauté d'agglomération de Saint-Lô, alors qu'elle voulait rejoindre l'EPCI de Villedieu-les-Poêles !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 462.

Article 17 bis

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 789 du Gouvernement. Notre commission a décidé de reporter d'un an le calendrier du schéma régional de la coopération intercommunale d'Ile-de-France.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 789.

Articles additionnels après l'article 17 bis

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Je demanderai aux auteurs de l'amendement n° 721 de se rallier à l'amendement n° 977, plus complet. Ces amendements prévoient la possibilité pour une commune nouvelle d'adhérer à un pôle d'équilibre territorial : j'y suis favorable sous réserve d'une modification des références.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 721 au profit de l'amendement n° 977 auquel elle donne un avis favorable sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 958, ainsi qu'à l'amendement n° 957.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 188 rectifié qui concerne la possibilité de rattacher des offices publics de l'habitat à plusieurs EPCI. Les gouvernements successifs ont privilégié les regroupements dans un souci d'efficacité. Faut-il pour autant tout réglementer ? Les situations sont diverses.

M. Michel Delebarre. – Il faudra demander l'avis du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 188 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 389, 189 rectifié, 391, 191 rectifié, 392, 190 rectifié, 390 rectifié, 192 rectifié et 393 rectifié.

Article 18

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 881. La commission a adopté un texte équilibré en préservant la notion d'intérêt communautaire comme principe fondateur des transferts de compétences dans les communautés de communes et a transformé le tourisme en compétence optionnelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 881, ainsi qu'à l'amendement n° 710.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 773 qui rétablit le tourisme en compétence obligatoire des communautés de communes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 773 et demande le retrait de l'amendement n° 713 sinon émet un avis défavorable.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 715. Le texte de la commission préserve les actions conduites par les communautés de communes en matière de soutien et de préservation des activités agricoles et forestières.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 715.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Je demanderai le retrait de l'amendement n° 222 au profit de l'amendement n° 411 dont la rédaction est plus conforme à l'intégration communautaire.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 222 au profit de l'amendement n° 411 auquel elle donne un avis favorable.

Article 19

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 882 ainsi qu'à l'amendement n° 219.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 775 du Gouvernement, contraire au texte de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 775.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 711 qui supprime la notion d'intérêt communautaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 711.

Articles additionnels après l'article 19

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 520. Cessons de modifier en toute occasion les critères de création des communautés d'agglomération !

M. Alain Richard. – Chacun a en tête des cas particuliers. Un travail est en cours sur la réforme de la DGF. Attendons ses conclusions. Inévitablement, il traitera de la

répartition de la DGF entre les communes et les intercommunalités selon des modalités qui datent de la loi Chevènement et ne sont plus pertinentes. Ce sera l'occasion de réfléchir aux seuils.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ne force-ton pas la notion de communauté d'agglomération si la ville-centre compte moins de 10 000 habitants ? Si l'on continue, les villages deviendront des agglomérations...

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Exactement. Nous en avons déjà discuté mainte fois et prévu toutes les adaptations possibles.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 520 ainsi qu'à l'amendement n° 12.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les amendements n°s 13 et 72 rectifié suppriment à titre expérimental les seuils de création des agglomérations pendant trois ans en proposant deux nouvelles dérogations. Encore mieux ! Avis défavorable bien sûr.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 13 et 72 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 521.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 883, ainsi qu'à l'amendement n° 712.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 776 du Gouvernement qui rétablit le tourisme parmi les compétences obligatoires des communautés d'agglomération.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 776, ainsi qu'à l'amendement n° 714.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – La compétence des communautés d'agglomération en matière d'actions de développement économique satisfera les auteurs de l'amendement n° 716. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 716.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 412 qui élargit les actions permettant aux communautés d'agglomération de promouvoir le tourisme en ne les limitant pas à la création d'un office du tourisme.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 412.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 413.

Articles additionnels après l'article 20

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 611, 940, 531 et 612 qui modifient les critères de mutualisation des charges d'état civil

liées à la présence d'un hôpital sur le territoire d'une petite commune. Même avis sur le n°1060 du Gouvernement relatif à Saint-Pierre-et-Miquelon.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ils ne résolvent pas le problème.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 611, 940, 531 et 612, ainsi qu'à l'amendement n° 1060.

Article 21

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 884 ainsi qu'à l'amendement n° 44 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 777 du Gouvernement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 1103 qui précise le statut des offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées, dans le cas où la communauté de communes ou d'agglomération exerce la compétence « tourisme » puisque, selon le texte de la commission, cette compétence est optionnelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 777 sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 1103 qui est adopté.

Articles additionnels après l'article 21

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 92, ainsi qu'aux amendements n^{os} 622, 326 rectifié et 1004 rectifié, 337 rectifié et 1003.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 55 rectifié, 339 rectifié bis et 999.

Elle émet aussi un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 56 rectifié, 93, 327 rectifié, 338 rectifié bis, 623 et 1001.

Article 21 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 163, 242 et 885.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 353 rectifié supprime la compétence des communautés urbaines en matière de création et de gestion des maisons de services au public. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 353 rectifié.

Article 21 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 886.

Mme Catherine Troendlé. – Confirmez-vous la tenue d'une réunion de travail sur le texte concernant la protection des milieux aquatiques ? Nous avons retiré certains amendements dans cette attente.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Oui, c'est indispensable. Quant à moi je savais dès l'origine que les dispositions en cause poseraient beaucoup de difficultés.

Mme Jacqueline Gourault. – Et son coût !

Article 22

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 983.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 889. Le texte de la commission est préférable car il prévoit la saisine pour avis des comités techniques paritaires avant la prise de décision. Cela suffit !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 889.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 887 est satisfait par le droit commun de la formation des agents territoriaux. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 887, aux amendements identiques n°s 10 rectifié ter et 980, ainsi qu'à l'amendement n° 890.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La mesure supprimée par l'alinéa 15 est redondante avec l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales. Avis défavorable à l'amendement n° 891.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 891, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 249 et 964 et aux amendements n°s 724, 722, 723, 725 et 990.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Inutile de tout inscrire dans la loi et de tout réglementer ! La création de maisons de services au public relève de la liberté conventionnelle des collectivités. Avis défavorable aux amendements identiques n°s 725 et 990.

Mme Catherine Di Folco. – En outre, l'adoption de ces amendements aurait des conséquences pour les centres de gestion.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Exact ! Il y a là une certaine ruse...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 725 et 990.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 11 rectifié ter et 979. Laissons les communes conclure des conventions librement pour mutualiser leurs services.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 11 rectifié ter et 979.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 287 rectifié bis. Le regroupement des services entre EPCI par voie de convention est déjà possible.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°287 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 22

La commission demandera l'avis du gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 708 et 985.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 243 rectifié qui clarifie la doctrine : les actes de police spéciale pris par le maire avant leur transmission au président de l'EPCI demeurent valables par la suite.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 243 rectifié et 706 rectifié. La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 695.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 197 rectifié est contraire à la position de notre commission. Le code de l'environnement prévoit déjà une phase progressive de constitution des établissements publics territoriaux de bassin ou des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 197 rectifié et 321.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les amendements n^{os} 498 et 651 rectifié reportent l'entrée en vigueur de la décentralisation du stationnement payant sur voirie. Favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 498 et 651 rectifié.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 255.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis favorable aux amendements n^{os} 709 et 986, bien qu'ils prévoient le dépôt d'un nouveau rapport du gouvernement au Parlement. Il faut en effet évaluer les impacts de la généralisation du régime de fiscalité professionnelle unique pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre d'ici le 1^{er} janvier 2017.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 709 et 986.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1052 du Gouvernement qui prévoit une procédure dérogatoire de fusion des villes nouvelles avec les autres EPCI à fiscalité propre. Je ne pense guère de bien de cette proposition...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1052.

Article 22 ter

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 892 et 893.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 617 rectifié autorise les communes à créer une commission « affaires sociales » lorsqu'un CIAS se substitue à un CCAS. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Inutile de l’inscrire dans la loi.

Mme Jacqueline Gourault. – C’est un amendement d’appel.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 617 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable au I des amendements identiques n°s 316 rectifié et 984, mais défavorable au II, contraire au droit commun.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 316 rectifié et 984 sous réserve de rectification.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 618 rectifié : un CCAS, bénéficiaire de dons et de legs, doit les utiliser pour l’exercice de ses missions. En cas de dissolution au profit d’un CIAS, les dons et legs doivent bénéficier à ce dernier, pour l’exercice de sa mission : impossible de modifier leur affectation.

Mme Jacqueline Gourault. – Beaucoup de petites communes refusent de rejoindre un CIAS pour ne pas perdre les dons et legs reçus.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Si les petites communes n’ont pas de CCAS, les dons ont été donnés à la commune pour ses œuvres sociales. Ils resteront dans le patrimoine de la commune...

Mme Jacqueline Gourault. – ... sauf si la commune avait un CCAS !

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Je maintiens mon avis défavorable sous réserve d’une analyse plus approfondie.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 618 rectifié.

Articles additionnels après l’article 22 ter

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 959.

M. Jean-René Lecerf. – La loi a été tournée. Il s’agissait de donner à l’opposition le droit de s’exprimer dans le bulletin d’informations générales. Or, dans les faits, la majorité confisque l’essentiel de l’espace.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – En effet ! L’opposition est parfois réduite à quelques lignes dans le journal départemental. Certains appellent cela démocratie participative...

M. Hugues Portelli. – Tout dépend de la conception que l’on se fait de la démocratie. Dans ma commune, le maire n’a pas de droit de regard sur le journal municipal qui est un journal d’information. Tous les groupes ont leur espace dédié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 959. Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 962, 960, 956, 961, 14 rectifié ter, ainsi qu’à l’amendement n° 73 rectifié.

Article 23 A

M. Philippe Bas, président. – Avis défavorable à l'amendement n° 894 : nous ne voulons pas supprimer l'article 23A qui concerne les plages concédées de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Nous examinerons les propositions de rédaction concernant le statut de la métropole demain.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 894.

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 354, 588 et 895, ainsi qu'aux amendements n°s 598, 355, 559, 896, 778, 244, 356.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les amendements n°s 245 et 273 sont satisfaits. Retrait sinon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 245 et 273.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Pourquoi interdire par principe au département et à la métropole de conclure ensemble une convention relative à la construction, la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges ? Avis défavorable à l'amendement n° 357.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 357, ainsi qu'aux amendements n°s 897, 358 et 627.

Articles additionnels après l'article 23

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Retrait sinon avis défavorable aux amendements identiques n°s 359 et 560 qui sont satisfaits.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 359 et 560.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Difficile de prévoir ici la création d'une collectivité territoriale d'Alsace, en lieu et place de la région Alsace et des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, alors que nous venons de voter la loi sur le redécoupage des régions ! Avis défavorable, à regret, à l'amendement n° 460.

Mme Catherine Troendlé. – Le Conseil constitutionnel n'a pas statué ! La loi n'est pas encore entrée en vigueur...

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – La fusion des départements est possible, mais il s'agit d'autre chose ici. Nous verrons la semaine prochaine si le Conseil constitutionnel s'est prononcé.

M. Philippe Bas, président. – Avis défavorable à notre corps défendant.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 460, 461 rectifié et 792 rectifié.

Titre III

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 360.

Article 24

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 201 et 899, ainsi qu'à l'amendement n° 779.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable aux amendements n^{os} 329 et 446 qui prévoient la participation des départements aux projets de l'ensemble des groupements, pas seulement aux EPCI à fiscalité propre.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 329 et 446. Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 97, 98, 900, 99 et 901.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} 128 rectifié, 361, 499, 561 et 705 sous réserve de rédiger ainsi le 3^e alinéa : « *Il est compétent pour mettre en œuvre toute action favorisant un développement équilibré du territoire départemental, afin de permettre un égal accès aux équipements et services.* » Retrait du n°902 au profit des précédents.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 128 rectifié, 361, 499, 561 et 705 sous réserve d'une modification rédactionnelle. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 902 ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 52 rectifié et 88.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 67 rectifié, 628, aux amendements identiques n^{os} 362, 562 et 903 ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 500 et 733.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Sagesse sur le n° 80 rectifié.

Mme Jacqueline Gourault. – Outre les départements, il ne faut pas oublier que les intercommunalités peuvent aussi apporter leur assistance technique aux communes.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Absolument. De la souplesse !

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 80 rectifié, 505, 524, 563, 757 et 905.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Retrait sinon avis défavorable des amendements identiques n^{os} 363, 525, 564 et 904. L'article L. 1111-10 du code des collectivités territoriales prévoit que les départements pourront toujours aider les communes qui le demandent.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 363, 525, 564 et 904.

Articles additionnels après l'article 24

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 365 et 566 qui désignent le département « chef de file des politique de la jeunesse ».

Mme Jacqueline Gourault. – Cette expression n'a aucun sens !

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La jeunesse n'est pas une politique...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est un état d'esprit !

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 365 et 566.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 135 rectifié au profit de l'amendement n° 136 rectifié, du même auteur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 135 rectifié et un avis favorable à l'amendement 136 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 508, 463, 509 et 456.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 457 concerne les pharmacies à usage interne des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : certains petits SDIS n'ont pas de pharmacie intégrée.

La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 457.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 330, 594, 591, 592, 593, 452, 549 rectifié, 681, 369, 527, 572, 911, 510, 367, 569, 908, 371, 573, 913, 375, 577, 915, 372, 528, 574, 702, 368, 526, 570, 704 et 909.

M. Philippe Bas, président. – Les amendements suivants concernent la fonction publique hospitalière dans les établissements d'aide sociale à l'enfance : ce n'est pas le sujet !

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Demandons tout de même l'avis du Gouvernement car il y a un vrai problème, avec deux statuts et un recrutement difficile.

M. Philippe Bas, président. – En effet, c'est un vrai sujet pour le monde rural.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Et au-delà !

La commission demandera l'avis du gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 384 rectifié, 530 rectifié et 583 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 373 et 575.

Article 24 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 780.

Article additionnel avant l'article 25

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 291.

Article 25

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 104 rectifié, 696, 529, 377, 917, 501, 580, 83 rectifié et 938.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 781 fait du département un co-auteur du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Il conserve le rôle des EPCI dans l'aménagement du territoire et consacre le département comme un échelon essentiel du maillage territorial. Il est préférable de conserver les éléments du texte initial consacrant le rôle des EPCI dans l'aménagement du territoire. Ceux-ci seront les premiers à transmettre leur avis sur le projet de schéma, qui pourra par la suite être modifié par le conseil général – bientôt départemental – et le conseil régional. Il semble nécessaire de sauvegarder les compétences du département en sa qualité de chef de file des solidarités territoriales. Aussi, en faire un des co-auteurs du schéma aux côtés de l'État et des EPCI à fiscalité propre me paraît bienvenu.

Mme Jacqueline Gourault. – Là, je suis d'accord.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 781.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 607, 801, 292, 205, 38, 101, 206, 184 et 918.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements n^{os} 378, 581 et 919.

Articles additionnels après l'article 25

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 95, 187, 406 et 963.

Article 26

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 106 rectifié, 920, 185, 139 rectifié, 921, 922 et 82 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 379.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 129 rectifié, 380, 589, 923 et 924.

Articles additionnels après l'article 26

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 459 rectifié précise l'article L. 211-7-2 du code de l'environnement, qui instaure une taxe pour financer les actions menées en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et l'article 1530 *bis* du code général des impôts qui définit cette taxe. Toutefois, les précisions apportées à l'alinéa 1 compliquent la rédaction de l'article L. 211-7-2 du code de l'environnement et l'alinéa 2 de l'article L. 211-7-2 que l'amendement propose de supprimer

précise justement la nature des travaux financés sur le fondement de la taxe. Il faut donc le conserver. L'amendement n° 630, lui, lève certaines ambiguïtés formelles, notamment sur le périmètre des actions pouvant être financées par la taxe, en modifiant l'article 1530 *bis* du code général des impôts dans le sens souhaité.

M. Philippe Bas, président. – Un sous-amendement serait-il la solution ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Je ne crois pas. La rédaction de M. Collombat est meilleure. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 459 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 630.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140 rectifié.

Article 27

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 381.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 328, ainsi que sur l'amendement n° 445.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 782, 458 et 609 rectifié.

Articles additionnels après l'article 27

La commission émet un avis de sagesse aux amendements n^{os} 115 rectifié bis, 116 rectifié bis, 117 rectifié bis, 118 rectifié bis, 121 rectifié ter, 120 rectifié ter, 111 rectifié bis, 119 rectifié bis, 110 rectifié, 112 rectifié bis, 114 rectifié bis, 122 rectifié bis et 113 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 123 rectifié bis ainsi qu'à l'amendement n° 213 rectifié bis.

Article additionnel avant l'article 28

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 614.

Article 28

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 382, 62 rectifié, 400, 94 rectifié, 624, 615, 926, 29 rectifié, 289, 625, 275, 925, 397, 626 rectifié et 448.

Article 28 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 616, 162, 246, 396 et 126 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 28 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 638.

Article 28 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 247.

Article 29

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 260.

Article additionnel après l'article 29

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 398, 969 et 970.

Article 30

La commission émet un avis défavorable aux amendement n° 108 rectifié, 156, 248, 204 rectifié, 927 et 808.

Article additionnel après l'article 30

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 161.

Article 31

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107 rectifié.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avec l'amendement n° 301, la Cour des comptes communiquerait le rapport annuel au comité des finances locales. Allons donc !

M. Michel Mercier. – C'est le même que l'amendement précédent.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 301, 319 et 302.

Article 32

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 202 rectifié, 217, et 928.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La certification des comptes a un coût. Avis défavorable à l'amendement n° 311.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 311 et 1053.

Article 33 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 783.

Article 34

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203 rectifié, ainsi qu'aux amendements n° 383 et 582.

Articles additionnels après l'article 34

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1011, 1008 et 1009.

Article 35

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 786, 965, 639 et 929.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Sur l'amendement n° 784, mon avis est favorable au 1° des I, II et III, et défavorable à leur 2°.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 784 sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1054, 640, 930, 641, 931 et 785.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 642.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 932.

Article additionnel après l'article 35

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1055.

Articles additionnels après l'article 36

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Attention à l'équilibre des délégations ! A en modifier le régime tous les ans, on compromettrait la sécurité juridique des citoyens. Par ailleurs, l'amendement supprime l'information, par le président du conseil général, de la commission permanente à la prochaine réunion utile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 455.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 342.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 343 et 340.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 250 au profit de l'amendement n° 788 rectifié.

Mme Catherine Di Folco. – L'amendement n° 250 est très mal rédigé. Quant à l'amendement n° 340, il supprime le recrutement de titulaires...

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous reconnaissons bien là une tentation récurrente de certains...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 250.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 788 rectifié.

Article 37

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 643, 644, 645, 159, 251, 385, 590, 673, 806, 933 et 729.

La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 454.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 646, 647, 157, 252, 730, 731, 732, 787, 648, 649, 650, 968 et 1058.

Intitulé du projet de loi

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 345.

La commission adopte les avis suivants :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales au profit des régions et attribution aux régions d'une responsabilité de soutien des pôles de compétitivité		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1079	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK rapporteurs	1081	Adopté
Article 3 bis Régionalisation des politiques de l'emploi et attribution aux régions d'une compétence de coordination des acteurs du service public de l'emploi		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1082	Adopté
Article 4 Désignation de la région comme chef de file en matière de tourisme et mise en œuvre d'un nouveau schéma régional de développement touristique		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1084	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1085	Adopté
Article additionnel après l'article 12		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1102	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 15 Dispositif temporaire de refonte de la carte des intercommunalités à fiscalité propre		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1080	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1083	Adopté
Article 16 Dispositif temporaire de révision de la carte des syndicats		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1086	Adopté
Article 17 bis Report du calendrier du schéma régional de la coopération intercommunale d'Île-de-France		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1087	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1088	Adopté
Article 18 Élargissement du champ des compétences des communautés de communes		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1063	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1089	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1096	Adopté
Article 19 Élargissement du champ des compétences des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1064	Adopté
Article 20 Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1065	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 21 Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et d'agglomération		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1090	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1091	Adopté
Article 21 ter Harmonisation du mécanisme de représentation-substitution d'une communauté urbaine à ses communes membres d'un syndicat de distribution d'électricité		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1092	Adopté
Article 22 ter Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1071	Adopté
Article 24 Suppression de la clause de compétence générale des départements et compétences en matière de solidarités territoriales		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1066	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1067	Adopté
Article 26 Création des maisons de services au public		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1098	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1097	Adopté
Article 27 Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1068	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 29 Création de guichets unique pour les aides et subventions		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1069	Adopté
Article 30 Obligation de présentation des actions correctrices prises suite à un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes et diverses dispositions visant à renforcer l'information financière des élus et du citoyen		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1099	Adopté
Article 30 bis Transmission par voie dématérialisée des documents budgétaires		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1100	Adopté
Article 32 Expérimentation de dispositifs de certification des comptes des collectivités territoriales		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1101	Adopté
Article 35 Modalités de mise à disposition ou de transfert des services et garanties offertes aux personnels		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1093	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1094	Adopté
Article 36 Droits des agents transférés en matière de protection sociale complémentaire		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1095	Adopté
Article 37 Compensation financière des transferts de compétences au coût historique d'exercice par l'État des compétences transférées		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1072	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1073	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1075	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1074	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1076	Adopté
Article 6 Création du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) à visée prescriptive		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1077	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1078	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK, rapporteurs	1070	Adopté

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 6 Création du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) à visée prescriptive		
M. MERCIER	689	Défavorable
M. NÈGRE	235	Défavorable
M. PATRIAT	502	Défavorable
M. DANTEC	749	Défavorable
M. FAVIER	858	Défavorable
M. MÉZARD	131 rect. bis	Favorable pour le I, défavorable pour le II
M. PATRIAT	503	Défavorable
M. DANTEC	750	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DURAN	934	Défavorable
M. B. FOURNIER	597	Défavorable
Mme DAVID	859	Défavorable
M. DANTEC	998	Défavorable
M. DANTEC	752	Favorable
M. SAVIN	414 rect.	Défavorable
M. B. FOURNIER	599 rect.	Défavorable
Mme DAVID	860 rect.	Défavorable
Mme HERVIAUX	935	Défavorable pour le I, favorable pour le II
M. HUSSON	31 rect.	Défavorable
M. HUSSON	32 rect.	Défavorable
M. DANTEC	751	Défavorable
M. NÈGRE	236	Défavorable
M. COLLOMB	661	Défavorable
M. HUSSON	33 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	334 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	753	Défavorable
M. HUSSON	15 rect.	Défavorable
M. HUSSON	16 rect.	Défavorable
M. HUSSON	18 rect. bis	Défavorable
M. PATRIAT	511	Défavorable
M. POINTEREAU	416	Défavorable
M. GRAND	155 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	662	Défavorable
M. NÈGRE	237	Défavorable
M. GUENÉ	982	Défavorable
M. JARLIER	306 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	536	Défavorable
M. COMMEINHES	5	Défavorable
M. BONHOMME	74 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GRAND	176	Défavorable
M. NÈGRE	238	Défavorable
M. JARLIER	309	Sagesse
M. GUENÉ	978	Sagesse
M. FAVIER	862	Défavorable
M. KERN	178	Défavorable
M. MÉZARD	63 rect.	Défavorable
M. JARLIER	47 rect.	Favorable
M. B. FOURNIER	602	Favorable
M. BOUVARD	797	Favorable
Mme DAVID	863	Favorable
M. KERN	179	Défavorable
M. COURTEAU	37	Défavorable
M. PATRIAT	504	Défavorable
M. KERN	181	Défavorable
M. MIQUEL	535	Défavorable
M. JARLIER	45 rect.	Défavorable
M. BOUVARD	794	Défavorable
Le Gouvernement	763	Défavorable
M. PATRIAT	513	Défavorable
M. JARLIER	550	Défavorable
M. GENEST	637	Défavorable
M. SAVIN	707	Défavorable
M. BOUVARD	809	Défavorable
M. JARLIER	46 rect.	Favorable
M. B. FOURNIER	601	Favorable
M. BOUVARD	796	Favorable
Mme DAVID	861	Favorable
M. BERTRAND	70 rect. bis	Favorable si rectifié
M. CAZEAU	678	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MIQUEL	537	Défavorable
M. PATRIAT	512	Défavorable
M. FAVIER	864	Défavorable
M. MERCIER	699	Favorable
M. MÉZARD	127 rect. bis	Favorable si rectifié
M. COLLOMB	1062 rect. bis	Défavorable
Article 2 Développement économique		
M. COLLOMB	Sous-amdt 1061 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
Le Gouvernement	1043	Irrecevable
Article 2 Développement économique		
M. COLLOMB	Sous-amdt 1041	Favorable
Article 3 Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales au profit des régions et attribution aux régions d'une responsabilité de soutien des pôles de compétitivité		
M. COLLOMB	Sous-amdt 1042	Favorable
Article additionnel après l'article 7		
M. MÉZARD	506 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 12		
Mme D. GILLOT	399 rect. bis	Favorable si rectifié
M. RETAILLEAU	sous-amdt 1040 rect. bis	Favorable
Article 13 Dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse		
Le Gouvernement	768	Défavorable
M. FAVIER	870	Défavorable
Article additionnel après l'article 13		
M. MÉZARD	126 rect.	Défavorable
M. V. DUBOIS	209 rect. bis	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
M. V. DUBOIS	210 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. V. DUBOIS	211 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. NAVARRO	9 rect.	Irrecevable
Le Gouvernement	1057	Défavorable
Le Gouvernement	1056	Défavorable
Article additionnel avant l'article 14		
M. MAUREY	224	Défavorable
M. MERCIER	690	Défavorable
Article 14 Relèvement du seuil démographique des intercommunalités		
M. ADNOT	556	Défavorable
M. MERCIER	691	Défavorable
M. FAVIER	871	Défavorable
M. COURTEAU	76	Défavorable
M. MONTAUGÉ	410	Défavorable
M. BERTRAND	137 rect.	Défavorable
M. DELEBARRE	937	Défavorable
M. A. MARC	600	Défavorable
M. REVET	90	Défavorable
M. DARNAUD	620	Défavorable
M. FAVIER	872	Défavorable
M. PINTAT	323 rect.	Défavorable
M. REQUIER	444	Défavorable
M. LONGEOT	992	Défavorable
M. POINTEREAU	415	Défavorable
M. KERN	58 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	335 rect. bis	Défavorable
M. REICHARDT	995	Défavorable
M. DOLIGÉ	352 rect.	Défavorable
M. REVET	89 rect.	Défavorable
M. PINTAT	324 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	418	Défavorable
M. DARNAUD	619	Défavorable
M. LONGEOT	971	Défavorable
M. PINTAT	325 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	336 rect.	Défavorable
M. KERN	57	Défavorable
M. REICHARDT	997	Défavorable
M. REVET	91	Défavorable
M. DARNAUD	621	Défavorable
M. LONGEOT	1006	Défavorable
M. JARLIER	717	Défavorable
M. JARLIER	48	Défavorable
M. B. FOURNIER	603	Défavorable
M. BOUVARD	798	Défavorable
Mme DAVID	873	Défavorable
M. COMMEINHES	4	Défavorable
M. COLLOMBAT	465	Défavorable
Le Gouvernement	769	Défavorable
Articles additionnels après l'article 14		
M. RAOUL	19 rect.	Défavorable
M. CORNANO	218	Défavorable
M. JARLIER	50	Défavorable
M. B. FOURNIER	606	Défavorable
M. BOUVARD	800	Défavorable
M. B. FOURNIER	605	Défavorable
M. BOUVARD	799	Défavorable
Mme DAVID	874	Défavorable
M. GRAND	20 rect.	Défavorable
M. GRAND	21 rect.	Défavorable
M. MERCIER	694	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 15 Dispositif temporaire de refonte de la carte des intercommunalités à fiscalité propre		
M. ADNOT	557	Défavorable
M. MERCIER	692	Défavorable
M. FAVIER	875	Défavorable
M. FAVIER	876	Défavorable
M. JARLIER	719	Défavorable
Le Gouvernement	770	Défavorable
M. COMMEINHES	8	Défavorable
M. JARLIER	718	Défavorable
M. GUENÉ	987	Défavorable
Article additionnel après l'article 15		
Le Gouvernement	771	Favorable
Article 15 bis Périmètre d'un schéma de cohérence territoriale au-delà d'un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre		
M. GRAND	164	Défavorable
M. NÈGRE	241	Défavorable
Article 16 Dispositif temporaire de révision de la carte des syndicats		
M. ADNOT	558	Défavorable
M. MERCIER	693	Défavorable
M. FAVIER	877	Défavorable
M. JARLIER	720	Défavorable
M. GUENÉ	989	Défavorable
Le Gouvernement	772	Défavorable
M. FAVIER	878	Défavorable
M. FAVIER	879	Défavorable
Article 17 Suppression des communes isolées, des enclaves et des discontinuités territoriales		
M. FAVIER	880	Défavorable
Article additionnel après l'article 17		
Mme TROENDLÉ	462	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 17 bis Report du calendrier du schéma régional de la coopération intercommunale d'Île-de-France		
Le Gouvernement	789	Défavorable
Article additionnel après l'article 17 bis		
M. JARLIER	721	Défavorable
M. GUENÉ	977	Favorable
M. DANTEC	958	Défavorable
M. DANTEC	957	Défavorable
Mme LIENEMANN	188 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	389	Défavorable
Mme LIENEMANN	189 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	391	Défavorable
Mme LIENEMANN	191 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	392	Défavorable
Mme LIENEMANN	190 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	390 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	192 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	393 rect.	Défavorable
Article 18 Élargissement du champ des compétences des communautés de communes		
M. FAVIER	881	Défavorable
M. JARLIER	710	Défavorable
Le Gouvernement	773	Défavorable
M. JARLIER	713	Défavorable
M. JARLIER	715	Défavorable
M. RAISON	222	Défavorable
Mme LÉTARD	411	Favorable
Article 19 Élargissement du champ des compétences des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée		
M. FAVIER	882	Défavorable
M. CORNANO	219	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	775	Défavorable
M. JARLIER	711	Défavorable
Article additionnel après l'article 19		
M. GUERRIAU	520	Défavorable
Mme BLONDIN	12	Défavorable
Mme BLONDIN	13	Défavorable
M. BERTRAND	72 rect.	Défavorable
M. GUERRIAU	521	Défavorable
Article 20 Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération		
M. FAVIER	883	Défavorable
M. JARLIER	712	Défavorable
Le Gouvernement	776	Défavorable
M. JARLIER	714	Défavorable
M. JARLIER	716	Défavorable
Mme LÉTARD	412	Défavorable
Mme LÉTARD	413	Défavorable
Article additionnel après l'article 20		
M. GROSDIDIER	611	Défavorable
Mme E. GIRAUD	940	Défavorable
M. CHIRON	531	Défavorable
M. GROSDIDIER	612	Défavorable
Le Gouvernement	1060	Défavorable
Article 21 Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et d'agglomération		
M. FAVIER	884	Défavorable
M. MÉZARD	44 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	777	Favorable
M. HYEST	Sous-amdt 1103	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 21		
M. REVET	92	Défavorable
M. DARNAUD	622	Défavorable
M. PINTAT	326 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	1004 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	337 rect. bis	Défavorable
M. REICHARDT	1003	Défavorable
M. KERN	55 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	339 rect. bis	Défavorable
M. REICHARDT	999	Défavorable
M. KERN	56 rect.	Défavorable
M. REVET	93	Défavorable
M. PINTAT	327 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	338 rect. bis	Défavorable
M. DARNAUD	623	Défavorable
M. REICHARDT	1001	Défavorable
Article 21 bis Élargissement des compétences des communautés urbaines et des métropoles aux maisons de services au public		
M. GRAND	163	Défavorable
M. NÈGRE	242	Défavorable
M. FAVIER	885	Défavorable
M. DOLIGÉ	353 rect.	Défavorable
Article 21 quater Conventions entre une communauté d'agglomération et ses communes membres		
M. FAVIER	886	Défavorable
Article 22 Situation des personnels en cas de transfert ou de restitution d'une compétence communale		
M. GUENÉ	983	Défavorable
M. FAVIER	889	Défavorable
M. FAVIER	887	Défavorable
Mme GATEL	10 rect. ter	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUENÉ	980	Défavorable
M. FAVIER	890	Défavorable
M. FAVIER	891	Défavorable
M. NÈGRE	249	Défavorable
M. DANTEC	964	Défavorable
M. JARLIER	724	Défavorable
M. JARLIER	722	Défavorable
M. JARLIER	723	Défavorable
M. JARLIER	725	Défavorable
M. GUENÉ	990	Défavorable
Mme GATEL	11 rect. ter	Défavorable
M. GUENÉ	979	Défavorable
M. RETAILLEAU	287 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 22		
M. JARLIER	708	Avis du Gouvernement
M. GUENÉ	985	Avis du Gouvernement
M. NÈGRE	243 rect.	Favorable
Mme MEUNIER	706 rect.	Favorable
M. DELAHAYE	695	Défavorable
M. COLLOMBAT	197 rect.	Défavorable
M. GERMAIN	321	Défavorable
M. NÈGRE	498	Favorable
M. FILLEUL	651 rect.	Favorable
M. NÈGRE	255	Défavorable
M. JARLIER	709	Favorable
M. GUENÉ	986	Favorable
Le Gouvernement	1052	Défavorable
Article 22 ter		
Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale		
M. FAVIER	892	Défavorable
M. FAVIER	893	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GOURAULT	617 rect.	Défavorable
M. JARLIER	316 rect.	Favorable pour le I, défavorable pour le II
M. GUENÉ	984	Favorable pour le I, défavorable pour le II
Mme GOURAULT	618 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 22 ter		
M. DANTEC	959	Favorable
M. DANTEC	962	Défavorable
M. DANTEC	960	Défavorable
M. DANTEC	956	Défavorable
M. DANTEC	961	Défavorable
Mme GATEL	14 rect. ter	Défavorable
M. BERTRAND	73 rect.	Défavorable
Article 23 A Dérogation au bénéfice de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en matière de plages concédées		
M. FAVIER	894	Défavorable
Article 23 Transfert automatique de compétences départementales aux métropoles		
M. DOLIGÉ	354	Défavorable
M. ADNOT	588	Défavorable
M. FAVIER	895	Défavorable
M. MARIE	598	Défavorable
M. DOLIGÉ	355	Défavorable
M. ADNOT	559	Défavorable
M. FAVIER	896	Défavorable
Le Gouvernement	778	Défavorable
M. NÈGRE	244	Défavorable
M. DOLIGÉ	356	Défavorable
M. NÈGRE	245	Défavorable
M. NÈGRE	273	Défavorable
M. DOLIGÉ	357	Défavorable
M. FAVIER	897	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOLIGÉ	358	Défavorable
M. GRAND	627	Défavorable
Article additionnel après l'article 23		
M. DOLIGÉ	359	Défavorable
M. ADNOT	560	Défavorable
Mme TROENDLÉ	460	Défavorable
Mme TROENDLÉ	461 rect.	Défavorable
M. BOUVARD	792 rect.	Défavorable
Titre III Solidarité et égalité des territoires		
M. DOLIGÉ	360	Défavorable
Article 24 Suppression de la clause de compétence générale des départements et compétences en matière de solidarités territoriales		
M. COLLOMBAT	201	Défavorable
M. FAVIER	899	Défavorable
Le Gouvernement	779	Défavorable
M. PINTAT	329	Favorable
M. REQUIER	446	Favorable
Mme LIENEMANN	97	Défavorable
Mme LIENEMANN	98	Défavorable
M. FAVIER	900	Défavorable
Mme LIENEMANN	99	Défavorable
M. FAVIER	901	Défavorable
M. MÉZARD	128 rect.	Favorable si rectifié
M. DOLIGÉ	361	Favorable si rectifié
M. LABAZÉE	499	Favorable si rectifié
M. ADNOT	561	Favorable si rectifié
M. LUCHE	705	Favorable si rectifié
M. FAVIER	902	Défavorable
M. KERN	52 rect.	Défavorable
M. BIGOT	88	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BERTRAND	67 rect.	Défavorable
M. GRAND	628	Défavorable
M. DOLIGÉ	362	Défavorable
M. ADNOT	562	Défavorable
M. FAVIER	903	Défavorable
M. LABAZÉE	500	Défavorable
M. LUCHE	733	Défavorable
M. MÉZARD	80 rect.	Sagesse
M. DOLIGÉ	505	Sagesse
M. A. MARC	524	Sagesse
M. ADNOT	563	Sagesse
M. LUCHE	757	Sagesse
M. FAVIER	905	Sagesse
M. DOLIGÉ	363	Défavorable
M. A. MARC	525	Défavorable
M. ADNOT	564	Défavorable
M. FAVIER	904	Défavorable
Article additionnel après l'article 24		
M. DOLIGÉ	365	Défavorable
M. ADNOT	566	Défavorable
M. MÉZARD	135 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	136 rect.	Favorable
M. MÉZARD	508	Défavorable
M. MÉZARD	463	Défavorable
M. MÉZARD	509	Défavorable
M. PINTON	456	Défavorable
M. PINTON	457	Avis du Gouvernement
M. REICHARDT	330	Défavorable
M. GUÉRINI	594	Défavorable
M. GUÉRINI	591	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUÉRINI	592	Défavorable
M. GUÉRINI	593	Défavorable
M. PINTON	452	Défavorable
M. ALLIZARD	549 rect.	Défavorable
M. CAZEAU	681	Défavorable
M. DOLIGÉ	369	Défavorable
M. A. MARC	527	Défavorable
M. ADNOT	572	Défavorable
M. FAVIER	911	Défavorable
M. DOLIGÉ	510	Défavorable
M. DOLIGÉ	367	Défavorable
M. ADNOT	569	Défavorable
M. FAVIER	908	Défavorable
M. DOLIGÉ	371	Défavorable
M. ADNOT	573	Défavorable
M. FAVIER	913	Défavorable
M. DOLIGÉ	375	Défavorable
M. ADNOT	577	Défavorable
M. FAVIER	915	Défavorable
M. DOLIGÉ	372	Défavorable
M. A. MARC	528	Défavorable
M. ADNOT	574	Défavorable
M. LUCHE	702	Défavorable
M. DOLIGÉ	368	Défavorable
M. A. MARC	526	Défavorable
M. ADNOT	570	Défavorable
M. LUCHE	704	Défavorable
M. FAVIER	909	Défavorable
M. DOLIGÉ	384 rect.	Avis du Gouvernement
M. A. MARC	530 rect.	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	583 rect.	Avis du Gouvernement
M. DOLIGÉ	373	Défavorable
M. ADNOT	575	Défavorable
Article 24 bis Financement de la prise en charge des mineurs isolés étrangers		
Le Gouvernement	780	Défavorable
Article additionnel avant l'article 25		
M. BERTRAND	291	Défavorable
Article 25 Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental		
M. MÉZARD	104 rect.	Défavorable
M. MERCIER	696	Défavorable
M. A. MARC	529	Défavorable
M. DOLIGÉ	377	Défavorable
M. FAVIER	917	Défavorable
M. LABAZÉE	501	Défavorable
M. ADNOT	580	Défavorable
M. MÉZARD	83 rect.	Défavorable
M. HAUT	938	Défavorable
Le Gouvernement	781	Favorable
M. B. FOURNIER	607	Défavorable
M. BOUVARD	801	Défavorable
M. BERTRAND	292	Défavorable
M. COLLOMBAT	205	Défavorable
M. J.P. FOURNIER	38	Défavorable
M. D. LAURENT	101	Défavorable
M. COLLOMBAT	206	Défavorable
M. DELEBARRE	184	Défavorable
M. FAVIER	918	Défavorable
M. DOLIGÉ	378	Sagesse
M. ADNOT	581	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FAVIER	919	Sagesse
Article additionnel après l'article 25		
M. DELEBARRE	95	Défavorable
Mme LIENEMANN	187	Défavorable
M. DILAIN	406	Défavorable
M. DANTEC	963	Défavorable
Article 26 Création des maisons de services au public		
M. MÉZARD	106 rect.	Défavorable
M. FAVIER	920	Défavorable
M. DELEBARRE	185	Défavorable
M. BERTRAND	139 rect.	Défavorable
M. FAVIER	921	Défavorable
M. FAVIER	922	Défavorable
M. MÉZARD	82 rect.	Défavorable
M. DOLIGÉ	379	Favorable
M. MÉZARD	129 rect.	Défavorable
M. DOLIGÉ	380	Défavorable
M. ADNOT	589	Défavorable
M. FAVIER	923	Défavorable
M. FAVIER	924	Défavorable
Article additionnel après l'article 26		
Mme TROENDLÉ	459 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	630	Favorable
M. BERTRAND	140 rect.	Défavorable
Article 27 Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique		
M. DOLIGÉ	381	Favorable
M. PINTAT	328	Sagesse
M. REQUIER	445	Sagesse
Le Gouvernement	782	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. PINTON	458	Défavorable
M. PATRIAT	609 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 27		
M. MÉZARD	115 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	116 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	117 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	118 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	121 rect. ter	Sagesse
M. MÉZARD	120 rect. ter	Sagesse
M. MÉZARD	111 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	119 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	110 rect.	Sagesse
M. MÉZARD	112 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	114 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	122 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	113 rect. bis	Sagesse
M. MÉZARD	123 rect. bis	Défavorable
Mme GATEL	213 rect. bis	Défavorable
Article additionnel avant l'article 28		
Mme BLANDIN	614	Défavorable
Article 28 Reconnaissance d'une compétence partagée pour la culture, le sport et le tourisme		
M. DOLIGÉ	382	Défavorable
M. KERN	62 rect.	Défavorable
Mme BLONDIN	400	Défavorable
M. REVET	94 rect.	Défavorable
M. DARNAUD	624	Défavorable
Mme BLANDIN	615	Défavorable
M. FAVIER	926	Défavorable
M. BUFFET	29 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	289	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. PATRIAT	625	Défavorable
M. NÈGRE	275	Défavorable
M. FAVIER	925	Défavorable
Mme S. ROBERT	397	Défavorable
M. PATRIAT	626 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	448	Défavorable
Article 28 bis Continuité des politiques publiques en matière de sport, de culture et de tourisme		
Mme BLANDIN	616	Défavorable
M. GRAND	162	Défavorable
M. NÈGRE	246	Défavorable
Mme S. ROBERT	396	Défavorable
M. MÉZARD	126 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 28 bis		
M. PATRIAT	638	Défavorable
Article 28 ter Disposition particulière applicable aux offices de tourisme constitués sous forme de société publique locale		
M. NÈGRE	247	Défavorable
Article 29 Création de guichets unique pour les aides et subventions		
M. MÉZARD	260	Défavorable
Article additionnel après l'article 29		
Mme S. ROBERT	398	Défavorable
M. DANTEC	969	Défavorable
M. DANTEC	970	Défavorable
Article 30 Obligation de présentation des actions correctrices prises suite à un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes et diverses dispositions visant à renforcer l'information financière des élus et du citoyen		
M. MÉZARD	108 rect.	Défavorable
M. GRAND	156	Défavorable
M. NÈGRE	248	Défavorable
M. COLLOMBAT	204 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FAVIER	927	Défavorable
M. BOUVARD	808	Défavorable
Article additionnel après l'article 30		
M. GRAND	161	Défavorable
Article 31 Présentation de rapports de la Cour des comptes devant le comité des finances locales		
M. MÉZARD	107 rect.	Défavorable
M. JARLIER	301	Défavorable
M. JARLIER	319	Défavorable
M. JARLIER	302	Défavorable
Article 32 Expérimentation de dispositifs de certification des comptes des collectivités territoriales		
M. COLLOMBAT	202 rect.	Défavorable
M. de LEGGE	217	Défavorable
M. FAVIER	928	Défavorable
M. JARLIER	311	Défavorable
Le Gouvernement	1053	Défavorable
Article 33 (Supprimé) Possibilité d'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne		
Le Gouvernement	783	Défavorable
Article 34 Observatoire de la gestion publique locale		
M. COLLOMBAT	203 rect.	Défavorable
M. DOLIGÉ	383	Défavorable
M. ADNOT	582	Défavorable
Article additionnel après l'article 34		
M. DANTEC	1011	Défavorable
M. DANTEC	1008	Défavorable
M. DANTEC	1009	Défavorable
Article 35 Modalités de mise à disposition ou de transfert des services et garanties offertes aux personnels		
Le Gouvernement	786	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	965	Défavorable
M. PATRIAT	639	Défavorable
M. FAVIER	929	Défavorable
Le Gouvernement	784	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	1054	Défavorable
M. PATRIAT	640	Défavorable
M. FAVIER	930	Défavorable
M. PATRIAT	641	Défavorable
M. FAVIER	931	Défavorable
Le Gouvernement	785	Défavorable
M. PATRIAT	642	Favorable
M. FAVIER	932	Défavorable
Article additionnel après l'article 35		
Le Gouvernement	1055	Favorable
Article additionnel après l'article 36		
M. PINTON	455	Défavorable
M. DOLIGÉ	342	Favorable
M. DOLIGÉ	343	Défavorable
M. MÉZARD	340	Défavorable
M. NÈGRE	250	Défavorable
Le Gouvernement	788 rect.	Favorable
Article 37 Compensation financière des transferts de compétences au coût historique d'exercice par l'État des compétences transférées		
M. PATRIAT	643	Défavorable
M. PATRIAT	644	Défavorable
M. PATRIAT	645	Défavorable
M. GRAND	159	Défavorable
M. NÈGRE	251	Défavorable
M. DOLIGÉ	385	Défavorable
M. ADNOT	590	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUCHE	673	Défavorable
M. BOUVARD	806	Défavorable
M. FAVIER	933	Défavorable
M. TOURENNE	729	Défavorable
M. PINTON	454	Avis du Gouvernement
M. PATRIAT	646	Défavorable
M. PATRIAT	647	Défavorable
M. GRAND	157	Défavorable
M. NÈGRE	252	Défavorable
M. TOURENNE	730	Défavorable
M. TOURENNE	731	Défavorable
M. TOURENNE	732	Défavorable
Le Gouvernement	787	Défavorable
M. PATRIAT	648	Défavorable
M. PATRIAT	649	Défavorable
M. PATRIAT	650	Défavorable
M. DANTEC	968	Défavorable
Le Gouvernement	1058	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
M. DOLIGÉ	345	Défavorable

**Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées
des scrutins sur les propositions de nomination par le président de la
République de personnalités qualifiées pour siéger au sein du Conseil
supérieur de la magistrature**

Enfin, la commission procède au dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur les propositions de nomination par le président de la République de personnalités qualifiées pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Philippe Bas, président. – Les résultats du scrutin sont les suivants : sur la nomination de Mme Soraya Amrani Mekki, 36 votants, 1 suffrage blanc ou nul, 35 suffrages

exprimés, 13 voix pour, 22 voix contre ; sur la nomination de M. Jean Danet, 36 votants, 1 suffrage blanc ou nul, 35 suffrages exprimés, 25 voix pour, 10 voix contre.

La commission a donc donné un avis défavorable à la nomination de Mme Soraya Amrani Mekki et favorable à la nomination de M. Jean Danet pour siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

La réunion est levée à 13 h 10

Jeudi 15 janvier 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30

Nouvelle organisation territoriale de la République - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements de séance sur le texte n° 175 (2014-2015) sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Philippe Bas, président. – Nous poursuivons l'examen des amendements de séance sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Article 14

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Nous nous sommes opposés au seuil de 20 000 habitants retenu par le projet de loi pour les intercommunalités parce que nous estimions non seulement qu'il était trop élevé pour certains territoires, mais aussi qu'il n'y avait pas lieu de bouleverser une nouvelle fois la carte intercommunale alors qu'on venait d'achever sa rationalisation.

L'amendement n° 1105 du Gouvernement est donc contraire à la position de la commission. J'ajoute qu'il soumettrait les territoires de montagne au seuil retenu.

M. Philippe Bas, président. – J'en conclus que votre avis est défavorable ; nous pourrions toutefois saluer en séance ce premier pas du Gouvernement.

M. Philippe Kaltenbach. – L'amendement prend en compte la densité de population puisqu'il adapte justement le seuil retenu en fonction de celle-ci, ce qui permettra aux territoires de montagne ou territoires insulaires d'y déroger.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Cela dépend : l'arithmétique est ici prise en défaut. En effet, dans un département très rural où la densité de population est sensiblement la même partout, on appliquera paradoxalement le seuil de 20 000 habitants.

Les dérogations ne joueront que pour les départements au sein desquels il y a de grands écarts de densité. Cessons de traiter les territoires uniquement en géomètres.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14 Relèvement du seuil démographique des intercommunalités		
Le Gouvernement	1105	Défavorable

Articles additionnels après l'article 15 bis et l'article 17 bis

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Beaucoup ont souhaité remettre en cause la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » et le statut juridique des trois métropoles particulières qu'elle a créées. Les débats ont été nombreux ; la réflexion a progressé. Nous devons en tenir compte. En particulier, comme le propose l'amendement 2 rect. *quinquies*, il convient de garantir, pour la métropole de Marseille, une meilleure association des anciennes intercommunalités.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 15 bis		
M. GAUDIN	2 rect. quinquies	Favorable
Articles additionnels après l'article 17 bis		
Le Gouvernement	1051	Favorable
Mme JOISSAINS	439	Défavorable
M. GUÉRINI	485	Défavorable

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Lors de l'examen de la loi MAPTAM, le Gouvernement s'était engagé à lancer une concertation sur la métropole du Grand Paris. Les amendements relatifs à ce sujet présentent de nombreuses similitudes, comme par exemple l'extension du périmètre du Grand Paris aux communes voisines des aéroports ou le transfert de la compétence sur le PLU aux établissements publics territoriaux (EPT). Ils diffèrent toutefois sur un point.

L'amendement du Gouvernement propose de constituer ces EPT sous la forme juridique de syndicats de communes, financés à partir de contributions versées par les communes membres et la métropole du Grand Paris.

Les autres amendements privilégient la création d'EPCI à fiscalité propre. La métropole du Grand Paris demeurerait attributaire de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les établissements publics territoriaux recevraient alors la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Nous n'avons reçu l'amendement du Gouvernement qu'hier après-midi alors qu'il fait plus d'une vingtaine de pages. Dans son esprit, il est sans doute le plus proche de ce que nous avons proposé lors de la discussion de la loi MAPTAM et de ce que souhaite la majorité

des élus. Toutefois, compte tenu des délais, je ne peux vous proposer une analyse complète de ce dispositif.

M. Philippe Bas, président. – Pour respecter la procédure parlementaire, notre commission devrait se prononcer sur ces amendements avant la séance mais la tâche est impossible. Nous ne pouvons leur donner un avis favorable compte-tenu de leur importance, de leur volume et des conséquences qu'ils entraînent, sans avoir pu procéder à un examen approfondi de leur pertinence. Nous ne pouvons donner un blanc-seing à ces dispositions.

Quant à la décision du Conseil constitutionnel de 1987 dite « amendement Seguin », évoquée par Hugues Portelli, il me semble qu'à l'époque, on était dans la situation où le Président de la République avait refusé de signer une ordonnance. Pour contourner ce refus, le Gouvernement avait introduit par voie d'amendement dans un texte examiné par le Parlement, dont l'objet était différent, les mesures prévues par cette ordonnance. Le Conseil constitutionnel avait alors censuré ces dispositions en considération de leur ampleur et de leur importance. La situation n'était donc pas tout à fait la même que celle qui nous occupe aujourd'hui et cette jurisprudence a évolué depuis.

M. Hugues Portelli. – En réalité, la vraie difficulté à laquelle nous devons faire face est celle de la proportionnalité. Nous sommes face à des amendements qui par leur ampleur, modifient l'équilibre du texte. Ils ont un effet « en cascade ». Ils reviennent sur des dispositions de la loi MAPTAM, votée très récemment, et ils ont des effets importants sur le texte que nous examinons.

La métropole du Grand Paris se situe à l'intérieur d'une région dont le périmètre n'a pas bougé. Or modifier les équilibres entre les collectivités qui constituent cette nouvelle entité a un impact sur le fonctionnement et les compétences de la région Île-de-France.

M. Philippe Bas, président. – Le problème n'est donc pas celui de la constitutionnalité de ces amendements mais de l'opportunité de leur donner un avis favorable sans en avoir mesuré toutes les conséquences.

M. Alain Richard. – Certes, nous ne pourrions sortir de cette réunion avec une position claire de la commission sur ces dispositions. Vues les conditions d'examen dont nous disposons, le débat ne pourrait être que superficiel.

Cependant, nous sommes nombreux ici, et beaucoup dans l'hémicycle, à être convaincus qu'il faut rectifier l'article 12 de la loi MAPTAM.

Nous ne pouvons éviter ce débat en commission et le renvoyer purement et simplement à la séance publique. Le silence de la commission poserait problème, d'autant que le rapporteur serait de toute façon sollicité en séance pour apporter les lumières de la commission à l'assemblée.

Nous devrions avoir une première discussion en commission, pour nous permettre, au moins, de prendre position quant au sens dans lequel nous souhaitons aller. Nous pourrions affiner ensuite plus tard, lors d'une prochaine réunion par exemple, notre position.

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement envisage de réserver l'examen des dispositions sur Paris. Aussi pourrions-nous nous réunir la semaine prochaine,

mardi 20 janvier de 9 heures à 10 heures 30 pour examiner ces amendements. Ainsi, le rapporteur disposerait d'un peu plus de temps pour étudier ces dispositions.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il y a de nombreux points communs entre l'amendement n° 1104 du Gouvernement et les amendements n^{os} 186 et 3, 84 et 974 identiques de nos collègues. La vraie question à trancher est celle du financement. Soit on choisit l'option proposée par le Gouvernement, c'est-à-dire un financement *via* des contributions des communes membres et l'aide à l'investissement de la part de la métropole du Grand Paris par prélèvement sur le produit de la fiscalité économique qui lui est attribuée, soit on choisit l'option proposée par certains de nos collègues, c'est-à-dire la répartition de la fiscalité économique entre les différents niveaux d'intercommunalité : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à la métropole du Grand Paris, et la cotisation foncière des entreprises aux établissements publics territoriaux. C'est cet arbitrage qui mérite une véritable réflexion.

À cet égard, je regrette vivement de n'avoir pu rencontrer les ministres compétents pour aborder ce sujet. À chaque fois qu'un rendez-vous a été fixé, il a ensuite été annulé. C'est tout à fait regrettable et je n'avais encore jamais été confronté à pareille situation. Il faut néanmoins admettre que le Gouvernement s'est montré plutôt respectueux des délibérations des élus.

Mme Sophie Joissains. – À l'exception du débat sur la métropole d'Aix-Marseille !

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur n'est pas en mesure de nous apporter les éléments qui permettraient à la commission de choisir l'une des options qu'il nous a présentées. Je vous propose donc de reporter à la semaine prochaine l'examen des amendements relatifs à la métropole du Grand Paris.

M. Alain Richard. – L'amendement du Gouvernement portant sur la métropole du Grand Paris comprend deux principaux aspects : attribuer la personnalité morale aux conseils de territoire pour fournir un support juridique à leur action et modifier la répartition du pouvoir de décision entre la métropole et les conseils de territoire au profit de ces derniers.

Notre commission devra se prononcer sur ce schéma d'ensemble qui a des conséquences sur le degré de solidarité financière entre les collectivités.

M. Philippe Kaltenbach. – La loi MAPTAM de janvier 2014 prévoit une métropole du Grand Paris très intégrée. En son sein, les conseils de territoire n'auraient pas de personnalité juridique. Cela s'avère problématique car les conseils de territoire devront gérer les équipements et les personnels des établissements publics de coopération intercommunale qui existent aujourd'hui. Sur ce point, un accord général entre les élus franciliens a été trouvé.

La majorité des élus de la mission de préfiguration a souhaité attribuer la contribution économique territoriale (CFE) aux conseils de territoire qui bénéficieraient donc d'une autonomie fiscale. La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) resterait perçue par la métropole.

Pour sa part, le Gouvernement souhaite atteindre un compromis entre la loi précitée et le souhait de ces élus. Il propose une période transitoire : entre 2015 et 2021, la CFE serait perçue par les conseils de territoire avant d'être attribuée à la métropole du Grand

Paris à compter de 2021. Cette période transitoire est toutefois susceptible de ralentir l'harmonisation fiscale au sein de la métropole.

M. Christian Favier. – Il existe une divergence de fond concernant la conception de la métropole du Grand Paris entre l'amendement du Gouvernement et ceux présentés par nos collègues. Le Gouvernement souhaite que les conseils de territoire continuent d'exister à partir de 2021 mais sans ressource propre. Cette proposition suscite le questionnement des élus de Paris-Métropole. Ils s'inquiètent du fait, qu'à partir de 2021, la métropole du Grand Paris puisse bloquer certains projets des conseils de territoire en les privant de financement. Personnellement, je suis favorable à ce que ces points soient évoqués la semaine prochaine afin que notre commission soit en mesure de se prononcer dans des conditions satisfaisantes.

Mme Sophie Joissains. – La métropole d'Aix-Marseille-Provence pose également question concernant l'égalité des territoires. Je souhaiterais donc qu'elle soit évoquée en commission en même temps que les discussions relatives à la métropole du Grand Paris.

M. Philippe Bas, président. – Les enjeux des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris sont différents. Nous pouvons donc procéder à un examen séparé des amendements. La commission peut délibérer dès aujourd'hui au sujet de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Les amendements n^{os} 186, 3 rect. bis, 84 rect. bis, 1037 rect., 1038 rect., 1039 rect., 974, 1104, 703, 636, 632, 41 rect. bis, 994, 507, 633, 634, 976 rect., 631, 996 et 635 sont réservés.

Mme Jacqueline Gourault. – J'ai une question technique à poser. Est-ce possible d'appartenir à deux EPCI ?

M. Alain Richard. – Un EPCI peut appartenir à un syndicat mixte.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Il faut distinguer les différentes situations existantes. Il existe, à Lyon, une métropole parfaitement intégrée qui a un statut de collectivité territoriale. A Paris, la situation est plus compliquée et différente. À Marseille, c'est une métropole de droit commun avec quelques spécificités.

M. Alain Richard. – C'est effectivement une fusion d'EPCI.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, des adaptations par rapport à la loi votée l'année dernière sont possibles mais la commission ne souhaite pas remettre en cause le principe de la création de cette métropole.

M. Philippe Kaltenbach. – Le groupe socialiste a la même position.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
M. RAVIER	973	Défavorable
M. GILLES	40 rect.	Favorable
Mme JOISSAINS	426	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUÉRINI	472	Défavorable
Mme JOISSAINS	427	Défavorable
M. GUÉRINI	473	Défavorable
Mme JOISSAINS	419	Défavorable
M. RAVIER	972	Défavorable
Le Gouvernement	1047	Favorable
Le Gouvernement	1059	Favorable
Le Gouvernement	1045	Favorable
Mme GHALI	146	Défavorable
Mme JOISSAINS	431	Défavorable
M. GUÉRINI	477	Défavorable
Le Gouvernement	1044	Favorable

Mme Sophie Joissains. – Cet amendement n° 1046 rect. indique la date du 31 décembre 2019. Or tous les élus seront en pleine campagne électorale. Mieux vaudrait renvoyer à la date de mars 2020, c'est-à-dire au renouvellement général des conseils municipaux.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Vous pourriez déposer un sous-amendement en ce sens.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
Le Gouvernement	1046 rect.	Favorable
Mme GHALI	147	Défavorable
Mme JOISSAINS	432	Défavorable
M. GUÉRINI	478	Défavorable
Le Gouvernement	1048	Favorable
Le Gouvernement	1049	Favorable

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Le I de l'amendement n° 1050 prévoit le maintien en fonction des directeurs généraux adjoints des services des EPCI à fiscalité propre fusionnés au sein de la métropole, jusqu'au prochain renouvellement du conseil de la métropole.

Pour la même période, le II de cet amendement maintiendrait en fonction les collaborateurs des cabinets des EPCI fusionnés auprès du président du conseil de la métropole dans la limite de huit par cabinet.

M. Philippe Kaltenbach. – Huit membres par cabinet ! C'est plus que pour le cabinet d'un secrétaire d'État...

Mme Sophie Joissains. – Ce n'est qu'un maximum.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Je suis favorable au I mais plus réservé sur le II...

M. Hugues Portelli. – Je suis contre l'ensemble de l'amendement.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 17 bis		
Le Gouvernement	1050	Favorable au I Défavorable au II
Mme GHALI	150 rect.	Défavorable
Mme JOISSAINS	434	Défavorable
M. GUÉRINI	480	Défavorable
Mme GHALI	151	Défavorable
Mme JOISSAINS	436	Défavorable
M. GUÉRINI	482	Défavorable
Mme GHALI	152	Défavorable
Mme JOISSAINS	437	Défavorable
M. GUÉRINI	483	Défavorable
Mme JOISSAINS	429	Défavorable
M. GUÉRINI	475	Défavorable
Article 23 A		
Mme GHALI	143	Défavorable
Mme JOISSAINS	422	Défavorable
M. GUÉRINI	468	Défavorable
Mme GHALI	144	Défavorable
Mme JOISSAINS	423	Défavorable
M. GUÉRINI	469	Défavorable

La réunion est levée à 14 h 40

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Jeudi 15 janvier 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

– **Mme Michèle André** en qualité de **présidente** et **Mme Chantal Guittet** en qualité de **vice-présidente** ;

– **MM. Philippe Dominati** et **Jean-Pierre Dufau**, en qualité de **rapporteurs**, respectivement pour le **Sénat** et pour l'**Assemblée nationale**.

Après les interventions de Mmes Michèle André et Chantal Guittet, puis de MM. Philippe Dominati et Jean-Pierre Dufau, et à l'issue d'un débat auquel ont participé M. Éric Bocquet, Mme Claudine Schmid et MM. Olivier Cadic, Albéric de Montgolfier et Bernard Deflesselles, la commission mixte paritaire a constaté ne pouvoir parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu, et a conclu à **l'échec de ses travaux**.

Jeudi 15 janvier 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel s'est réunie au Sénat le mercredi 15 janvier 2015.

Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente, M. Patrick Bloche, député, vice-président, Mme Colette

Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et M. Hervé Féron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Je souhaite la bienvenue à nos collègues députés, avec lesquels nous espérons intensifier nos échanges.

M. Patrick Bloche, député, vice-président. – Je vous remercie et partage votre souhait. Le texte qui fait l'objet de notre présente réunion a été déjà bien amélioré par nos deux assemblées dans un contexte particulièrement contraint, puisqu'il s'agit d'une transposition de directives. Je vous indique que M. Guénaél Huet, député, titulaire, est excusé.

Mme Colette Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je suis satisfaite de constater que sur huit articles, seulement deux suscitent des différences d'appréciation entre nos deux assemblées. Soulignons la réactivité du Parlement, saisi tardivement, ce que nous regrettons, mais qui s'est mobilisé pour examiner le texte dès que possible.

M. Hervé Féron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce projet de loi fait l'objet d'une procédure accélérée. L'urgence à transposer la première directive - cela aurait dû être fait avant le 1^{er} novembre 2013 - le justifie, même si je regrette un dépôt tardif du projet de loi, qui nous a contraints à examiner en urgence des dispositifs très complexes, et qui, en outre, induit un effet rétroactif regrettable. Compte tenu de l'étroitesse de la marge de manœuvre du législateur s'agissant d'une transposition, j'ai avant tout cherché à m'assurer de la fidélité et de l'exhaustivité des dispositions par rapport aux textes européens. Je salue le travail du Sénat en première lecture.

Deux articles restent en discussion : l'article 2 sur les droits voisins et l'article 4 relatif aux œuvres orphelines. Pour le premier d'entre eux, le Sénat a supprimé une mention non conforme à la directive incluant les recettes issues de la location des œuvres dans l'assiette de la rémunération annuelle supplémentaire des artistes-interprètes. Il a également ouvert la possibilité pour les sociétés de perception et de répartition des droits agissant pour le compte des artistes-interprètes de demander au producteur l'état des recettes provenant de l'exploitation du phonogramme, confortant les droits des artistes-interprètes. Cela est conforme à notre vision du texte : sous réserve de quelques petites modifications rédactionnelles, j'inviterai la CMP à retenir le texte du Sénat.

À l'article 4, le Sénat est revenu sur l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de la députée Isabelle Attard restreignant à cinq ans la durée pendant laquelle les organismes exploitant les œuvres orphelines pourront répercuter leurs frais sur les utilisateurs. Les sénateurs ont en effet jugé la rédaction ambiguë – problème qu'il est aisé de résoudre en déplaçant l'incise dans la phrase – et ont craint que cette restriction à cinq ans soit contre-productive, incitant les bibliothèques à sur-répercuter leurs coûts les premières années pour être assurées de couvrir l'intégralité de leurs frais. Je propose de revenir à la logique adoptée par l'Assemblée nationale, car nous restons attachés à ce que les lecteurs ne soient pas pénalisés, tout en améliorant la rédaction formelle du dispositif.

M. Frédéric Reiss, député. – Ce projet de loi ne nous posait aucun problème sur le fond ; nous souhaitons surtout éviter tout risque d'insécurité juridique. En cela, les propositions du rapporteur pour l'Assemblée nationale nous satisfont complètement.

Article 2

Mme Colette Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'approuve les quelques modifications rédactionnelles apportées au texte adopté par le Sénat.

L'article 2 est adopté dans la rédaction de la commission mixte paritaire.

Article 4

M. Hervé Féron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 1 consiste à rédiger ainsi le premier alinéa de l'article L. 135-2 du code de la propriété intellectuelle : « Les organismes mentionnés au 1° de l'article L. 135-1 ne peuvent utiliser les œuvres mentionnées à ce même article que dans le cadre de leurs missions culturelles, éducatives et de recherche et à condition de ne poursuivre aucun but lucratif et de ne percevoir, le cas échéant et pour une durée ne pouvant excéder cinq ans, que les recettes couvrant les frais liés à la numérisation et à la mise à la disposition du public des œuvres orphelines qu'ils utilisent. »

Mme Colette Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La multiplication des contraintes dans un dispositif déjà très restrictif risquerait de rendre celui-ci inopérant. Quoique d'intention généreuse, cette proposition pourrait être contre-productive, conduisant les organismes à augmenter les droits au lieu de lisser dans la durée les frais de numérisation.

Mme Isabelle Attard, députée. – Aujourd'hui, les coûts de la numérisation sont très restreints, grâce à l'avancée de la technologie. Cinq ans d'amortissement sont largement suffisants. J'entends vos arguments, mais je crains à l'inverse que l'absence de délai ne conduise les organismes à faire payer sans limite le public pour compenser des coûts faibles. Un compromis pourrait consister à allonger la période, autour de sept ou huit ans, pour que les organismes qui numérisent ne soient pas effrayés ni bloqués.

Mme Colette Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a proposé une solution déjà très restrictive, qui ne concerne que les frais de numérisation et de mise à disposition. J'ai consulté la Bibliothèque nationale de France (BnF) : le coût hors frais de recherche et de mise à disposition varierait entre 23 et 76 centimes par page. Le marché de numérisation est de trois ans, et des étapes indispensables de vérification allongent le délai, d'autant que les volumes sont très importants. Neuf millions de pages ont été numérisées en 2014.

M. Patrick Bloche, député, vice-président. – Les cinq ans courent à partir de l'exploitation de l'œuvre. Mme Attard nous a convaincus, comme elle a convaincu le Gouvernement. Je connais les arguments de la BnF, mais il serait important d'envoyer un signe en faveur de l'accès aux œuvres dans le cadre légal. Je salue la proposition conciliante d'Isabelle Attard de passer à sept ou huit ans.

M. Hervé Féron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Sur le fond, je partage les arguments développés par M. Patrick Bloche ; j'ajoute que, sur la forme, l'ambiguïté est levée par notre proposition de rédaction, qui précise aussi que les recettes doivent se cantonner au coût découlant directement de la numérisation, pour que les organismes ne soient pas amenés à répercuter des frais inconsidérément. Le Gouvernement a été convaincu. Je comprends fort bien que la BnF défende cette position : l'inverse aurait été étonnant !

Mme Colette Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Merci de préciser ainsi, à raison, que les frais concernés sont ceux directement liés à la numérisation. Cela exclut tout risque d’amortissement excessif. Mon objectif est de lisser l’impact sur longue période.

M. Hervé Féron, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Mais si l’amortissement n’est pas limité dans le temps, il devient nécessairement excessif à un moment donné.

Mme Isabelle Attard, députée. – Avez-vous interrogé d’autres bibliothèques que la BnF ? Nous avons eu accès au contrat liant la BnF à son prestataire de numérisation des œuvres orphelines ou des livres rares ProQuest. Après plusieurs heures d’analyse, nous sommes parvenus à des chiffres bien plus bas que ceux que vous citez. Il y a certes un sous-traitant qui numérise très vite – trop vite même, ce qui est inquiétant du point de vue de la qualité. Mais le prestataire principal est très efficace et la BnF compte aussi un service interne qui se consacre à la même tâche. Je crains que, sans limite dans le temps, les organismes en arrivent à faire payer trois fois le prix de la numérisation aux utilisateurs.

M. Patrick Bloche, député, vice-président. – Nous voulons prendre en compte l’intérêt des exploitants : notre intention n’est certes pas de déséquilibrer financièrement la BnF. Mais nous pensons aussi au public, surtout concernant les œuvres orphelines. La loi doit être un point d’équilibre, qui rejoindrait en l’occurrence la moralité républicaine : il ne serait pas conforme que l’organisme public chargé de l’exploitation tire des recettes supérieures à l’amortissement du coût.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Il est vrai qu’on ne peut pas amortir à l’infini. Nous devrions trouver un équilibre avec un allongement de la durée d’amortissement.

Mme Colette Mélot, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Afin de lisser les coûts pour les utilisateurs – qui sont, je le répète, ma principale préoccupation.

M. Patrick Bloche, député, vice-président. – Je vous propose de passer donc de cinq à sept ans.

La proposition de rédaction n° 1 ainsi rectifiée est adoptée.

L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte l’ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion est levée à 15 h 15.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DU DÉTOURNEMENT
DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE DE SON OBJET ET DE SES
INCIDENCES SUR LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DE LA
RECHERCHE DANS NOTRE PAYS**

Jeudi 15 janvier 2015

- Présidence de M. Daniel Raoul, président d'âge -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Constitution

M. Daniel Raoul, président d'âge. – Qu'il me revienne de présider cette réunion constitutive montre bien le rajeunissement du Sénat... Nous devons procéder à la constitution du bureau de la commission d'enquête sur le crédit d'impôt recherche (CIR) demandée par le groupe communiste républicain et citoyen, en application du droit de tirage prévu par l'article 6 *bis* de notre Règlement. Celui-ci prévoit que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête sont partagées entre la majorité et l'opposition. Quel est le candidat du groupe UMP à la présidence de notre commission ?

M. Michel Vaspert. – M. Delattre.

M. Daniel Raoul, président d'âge. – Comme il n'y a pas d'autre candidat, nous pouvons nous dispenser d'un vote à bulletin secret.

M. Francis Delattre est proclamé président de la commission d'enquête.

M. Daniel Raoul, président d'âge. – Je souhaite bon courage à M. Delattre. Ce sujet nous préoccupe depuis des années. MM. Berson et Adnot, en particulier, s'y sont intéressés. Le CIR représentera une dépense fiscale de 5,3 milliards d'euros en 2015, soit 0,25 % de notre PIB, ou encore 20 % des crédits de la mission enseignement supérieur et recherche. Le rapport que la Cour de comptes lui a consacré mérite d'être lu de près. Alors que les dépenses de CIR sont en augmentation constante, le niveau de recherche et développement (R&D) en France semble stagner.

- Présidence de M. Francis Delattre, président -

M. Francis Delattre, président. – Merci de votre confiance. Ce sujet nous est bien connu. Le CIR a du succès, puisque son coût est passé de deux à cinq milliards d'euros. Ce dispositif a-t-il connu des dérives ? Peut-être devons-nous faire la différence entre son usage par l'industrie, qu'il faut aider en priorité, et la situation dans d'autres secteurs. Les éventuelles adaptations que nous préconiserons devront tenir compte des secteurs en difficulté. Dans la vallée de la Seine, par exemple, bien que la fabrication d'automobiles ait beaucoup souffert, nous avons conservé, grâce au CIR, un centre de recherche sur les voitures propres. Chaque sénateur a eu d'autres expériences dans son département. Ce dispositif peut devoir être amélioré afin d'être complètement vertueux.

M. Daniel Raoul. – Vous l’avez revisité... Des banques émarginent à ce dispositif. Il est vrai qu’elles se sont montrées créatives, mais l’invention de nouveaux produits financiers est-elle vraiment l’innovation à laquelle l’on pensait ?

M. Francis Delattre, président. – Cela nous interpelle tous. D’où ma volonté de le réorienter vers l’industrie. Dans le tertiaire, nous savons bien que sa justification est moins évidente. D’une manière générale, les dépenses fiscales coûtent cher : ce sont autant de trous dans les recettes, qui obèrent le rendement de l’impôt. Rencontrant hier des personnalités influentes auprès de Mme Merkel, j’ai constaté la nécessité de marquer que des investissements de longue durée qui élèvent le potentiel d’un pays ne sont pas critiquables. Le refus des *eurobonds* devient kafkaïen : il faudra bien surmonter ce blocage. L’avance de l’Allemagne est limitée à l’industrie : en matière de banque et d’assurance, nous la devançons. Mais n’entamons pas le débat avant d’avoir constitué le bureau... Mme Gonthier-Maurin, membre du groupe CRC, est candidate aux fonctions de rapporteure.

Mme Gonthier-Maurin est proclamée rapporteure de la commission d’enquête.

M. Francis Delattre, président. – Nous devons élire les vice-présidents selon la répartition suivante : un vice-président pour le groupe UMP, deux vice-présidents pour le groupe socialiste, un vice-président pour chacun des autres groupes.

M. Daniel Raoul. – Nous proposons M. Michel Berson, membre de la commission des finances, et M. Marc Daunis, membre de celle des affaires économiques – la R&D relève principalement des affaires économiques et non de la culture.

M. Francis Delattre, président. – Le candidat du groupe UMP est M. Michel Vaspart.

M. Michel Vaspart. – Nouveau sénateur élu le 28 septembre, je suis membre de la commission du développement durable. Je viens de démissionner de la présidence, à Dinan, du Pôle Cristal, centre technique du froid et du génie climatique.

M. Michel Canevet. – Le groupe UDI-UC propose la candidature de M. Philippe Bonnacarrère, membre de la commission de la culture.

M. Francis Delattre, président. – M. Yvon Collin (RDSE) et Mme Corinne Bouchoux (groupe écologiste) sont les deux autres candidats.

Il en est ainsi décidé. Sont nommés vice-présidents : pour le groupe socialiste, MM. Michel Berson et Marc Daunis ; pour le groupe UMP, M. Michel Vaspart ; pour le groupe UDI-UC, M. Philippe Bonnacarrère ; pour le groupe RDSE, M. Yvon Collin ; pour le groupe écologiste, Mme Corinne Bouchoux.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure. – Je vous remercie de votre confiance. Je travaillerai dans un esprit d’ouverture et d’écoute. Nous disposons déjà d’une importante expertise sur le sujet. Même s’il y a certainement de bonnes raisons de s’interroger sur l’efficacité d’un dispositif qui coûte plus de 5 milliards d’euros, ma religion n’est pas faite. Le soutien à l’industrie m’importe, bien sûr. Plusieurs chefs d’entreprises, petites, moyennes ou grosses, m’ont déclaré que sans ce dispositif, ils peineraient à financer la R&D. Travaillons sans *a priori*. La première chose à faire me semble être de peaufiner notre diagnostic. Je vous propose, monsieur le Président, que le Bureau se réunisse la semaine prochaine pour arrêter le calendrier de nos travaux. Je suis favorable à ce que nos auditions

soient ouvertes à la presse quand ce sera possible. Nous pourrions rendre un rapport d'étape. Pour notre rapport final je suggère de le rendre le plus tôt possible en juin. Je vous souhaite de bien travailler ensemble.

M. Francis Delattre, président. – La Cour des comptes a établi un rapport sur ce sujet.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure. – Oui. Nous nous procurerons toute la documentation nécessaire. Je vous ferai aussi des propositions d'auditions. N'hésitez pas à les compléter !

M. Michel Berson. – Je propose que nous entendions d'abord ceux qui effectuent les contrôles, puis ceux qui sont contrôlés, les entreprises. Nous pourrions ensuite entendre à nouveau les services fiscaux, afin d'affiner notre diagnostic.

M. Francis Delattre, président. – Nous aurions intérêt à recevoir d'abord les grands interlocuteurs institutionnels.

M. Jacques Chiron. – Il est toujours difficile de revenir en arrière dans les commissions d'enquête. Nous devrions nous pencher aussi sur les grands pôles de développement, comme celui de Grenoble, qui concentre une R&D considérable.

M. Francis Delattre, président. – Nous effectuerons quelques déplacements pour évaluer les réalités sur place.

M. Bernard Lalande. – Mon expérience professionnelle m'a appris que le problème est surtout que les entreprises, une fois la découverte effectuée grâce au CIR, font produire à l'étranger. En fin de compte, on exporte la valeur ajoutée.

M. Francis Delattre, président. – Certes, mais elles ne donnent pas les brevets...

M. Bernard Lalande. – Il suffit de les faire exploiter par une filiale, contre une redevance minime. Ce montage juridique conduit à une évaporation du CIR : c'est de l'optimisation.

M. Francis Delattre, président. – Merci à toutes et à tous.

La réunion est levée à 14 h 35.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mercredi 14 janvier 2015

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco) - Audition de M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale entend M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes sur le rapport public thématique de la Cour « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco) ».

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Je souhaiterais en ouverture de cette réunion saluer la mémoire de notre collègue Jean-Yves Dusserre, sénateur des Hautes-Alpes, qui avait rejoint le Sénat et la commission des affaires sociales lors du dernier renouvellement.

Le mois de décembre a été riche en actualité sur la question des retraites, avec notamment la publication du rapport de la Cour des comptes sur les régimes complémentaires de retraite des salariés, dont il sera question aujourd'hui, ainsi qu'avec l'actualisation des projections financières du Conseil d'orientation des retraites. C'est pourquoi, avec notre rapporteur général, j'ai pris l'initiative d'une série d'auditions sur ce thème.

Nous accueillons ce matin M. Antoine Durrleman, président de la 6^e chambre de la Cour des comptes et interlocuteur privilégié de notre commission.

Je vous remercie vivement d'avoir accepté, Monsieur le président, cette invitation à venir présenter devant la Mecss du Sénat, les conclusions du rapport public thématique de la Cour, publié en décembre dernier et consacré à l'avenir des régimes de retraites complémentaires de retraite, Agirc et Arcco.

Vous êtes accompagné de MM. Christian Babusiaux, président de chambre, contre rapporteur, Vincent Richard, conseiller référendaire et Mathieu Gatineau, auditeur, rapporteurs.

Pour des raisons comparables à celle des régimes de base, l'évolution démographique du côté des dépenses et l'absence de croissance du côté des recettes, la santé financière des régimes de retraite complémentaire se dégrade rapidement.

A la différence des régimes de base, les régimes complémentaires ne peuvent recourir à l'emprunt, ce qui est conforme à leur nature de régime par répartition. Ceci a pour conséquence qu'une solution devra impérativement être trouvée à court terme.

Face à l'urgence de la situation, des mesures conservatoires ont été prises par les partenaires sociaux en 2013, dans l'attente de la réforme des retraites. Cependant, comme le montre très bien le rapport de la Cour, non seulement les mesures récentes prises en matière de retraites, dont la réforme des retraites de 2014, n'apportent qu'une réponse très différée à la question, urgente, des complémentaires mais elle conduit même, dans un premier temps à dégrader leur situation financière.

Il n'est pas fréquent, tant pour la Cour des comptes que pour le Parlement de se pencher sur la situation des régimes complémentaires qui relèvent de la gestion paritaire des partenaires sociaux. Deux raisons principales nous y conduisent pourtant. D'une part, il semble difficile de les isoler complètement des problématiques du régime de base ni de celles de l'emploi. Depuis le début des années 1990, le montant des cotisations Arcco au niveau du plafond a plus que doublé, passant de 4,8 à 9,75 % alors que s'engageait dans le même temps une politique d'allègements de cotisations.

D'autre part, c'est la conséquence directe des critères de Maastricht : les complémentaires font partie des administrations publiques et, pour la première fois, des objectifs d'économies leur sont clairement assignés au plan législatif, via l'article liminaire des textes financiers.

C'est d'ailleurs la discordance entre les objectifs fixés par le Gouvernement et les chiffres produits par les régimes qui avait conduit notre rapporteur général à s'intéresser à cette question qui relève, plus largement, du pilotage des finances sociales.

Dans le contexte, le rapport de la Cour est tout à fait bienvenu et je vous cède la parole, Monsieur le président, sans plus attendre.

M. Antoine Durrleman. – Le rapport public thématique que nous vous présentons aujourd'hui est le premier rapport que la Cour consacre aux régimes obligatoires de retraite complémentaire des salariés du secteur privé gérés par l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc), créée pour les cadres en 1947, et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arcco), créée pour l'ensemble des salariés en 1961.

Ces régimes complémentaires constituent un enjeu considérable, tant en termes sociaux que financiers. Ils couvrent en effet plus de 18 millions de salariés et près de 12 millions de retraités. Ils versent chaque année plus de 70 milliards d'euros de pensions de retraite.

Or, l'Agirc et l'Arcco sont aujourd'hui dans une situation financière très difficile et les partenaires sociaux, qui en assurent la gestion, devront prendre des décisions très importantes lors du nouveau cycle de négociation qui va s'ouvrir au mois de février. Je souhaiterais insister sur le fait que le rapport de la Cour vise à éclairer le débat public et non à prescrire les mesures qu'il conviendra de prendre : les partenaires sociaux sont seuls décideurs et la Cour a pour unique ambition de montrer la diversité des choix possibles.

Ce rapport thématique s'articule autour de quatre grands axes.

Il montre tout d'abord que les perspectives financières des régimes complémentaires sont particulièrement alarmantes.

Il explique ensuite que les partenaires sociaux devront nécessairement opérer des choix difficiles, complexes, délicats. Il faudra actionner plusieurs leviers pour éviter tout risque de rupture dans le paiement des pensions.

Il insiste sur le fait que les gestionnaires des régimes devront prendre des mesures indispensables pour réduire des coûts de gestion encore trop élevés.

Il souligne enfin qu'il est urgent de moderniser le pilotage des régimes, notamment en renforçant la prise en compte de l'Agirc et de l'Arrco dans la conduite de l'ensemble de nos finances publiques.

Pendant longtemps, les régimes complémentaires ont connu une situation financière bien plus enviable que celle des régimes de base. Les partenaires sociaux ont su faire preuve de responsabilité en adoptant des mesures courageuses dès 1993. Entre 1998 et 2008, les régimes complémentaires ont connu 11 années d'excédents techniques alors que, dans le même temps, les régimes de base cumulaient 8 milliards d'euros de déficit, repris par la Cades et financés par de la dette. Les partenaires sociaux ont indéniablement fait preuve de davantage de rigueur dans leur gestion financière que les pouvoirs publics.

Depuis 2009, ils font désormais face à leur tour à des déficits. Cette situation préoccupante s'explique par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, le ratio démographique entre le nombre de cotisants et de retraités s'est continuellement dégradé depuis le milieu des années 2000, sous l'effet de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du « *papy-boom* ». Ce phénomène devrait se prolonger jusqu'en 2035 environ et constitue un cap difficile à passer pour l'ensemble de notre système de retraites.

Le ralentissement de la croissance économique depuis 2008 a naturellement précipité la dégradation des comptes de l'Agirc et de l'Arrco, dans la mesure où le ralentissement de la croissance de la masse salariale vient grever leurs recettes.

Enfin, un certain nombre de décisions prises par les pouvoirs publics ont eu tendance à alourdir les charges des régimes complémentaires à l'horizon 2020.

Au total, les déficits se succèdent désormais année après année et les régimes doivent mobiliser leurs réserves financières. En 2013, celles-ci sont venues combler un déficit de 4,4 milliards d'euros, soit 6 % du montant annuel des pensions versées. Or, si rien n'est fait, les réserves de l'Arrco seront épuisées en 2025 et celles de l'Agirc dès 2018, avec pour l'Agirc des réserves qui tomberaient à seulement trois mois d'allocations dès 2016 ! Même en cas de fusion de l'Agirc et de l'Arrco, les réserves financières seraient épuisées dès 2023.

Vous l'avez compris, la succession des déficits des régimes complémentaires et l'épuisement rapide de leurs réserves place les partenaires sociaux au pied du mur.

Le régime des cadres doit faire l'objet de mesures urgentes et il sera nécessaire dès 2017 de demander à ses ressortissants des efforts spécifiques. Ceci étant dit, si les cadres devaient assurer le redressement de leur régime à eux seuls, il faudrait par exemple réduire le montant de leurs pensions de 10 % ! Pour éloigner une telle perspective, il faudra renforcer les transferts de solidarité opérés de l'Arrco vers l'Agirc, transferts qui s'élèvent déjà actuellement à 1 milliard d'euros par an. Il sera également nécessaire de poursuivre la réflexion sur une fusion entre l'Agirc et l'Arrco. Les raisons qui ont présidé à la création d'un

régime spécifique pour les cadres ont très largement disparu aujourd'hui et il paraît désormais indispensable de garantir une meilleure égalité de traitement entre cadres et non-cadres, d'harmoniser les rendements entre les deux régimes et de réformer l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco (AGFF).

Au-delà des mesures propres à l'Agirc et aux enjeux de sa fusion avec l'Arrco, les partenaires sociaux disposent de trois leviers pour réduire les déficits récurrents des régimes complémentaires.

Ils peuvent agir sur le niveau des pensions, en particulier en déterminant les règles de leur indexation sur l'inflation. Dans l'accord signé en mars 2013, les partenaires sociaux avaient déjà prévu une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation mais les économies espérées n'ont pu être réalisées en raison de la faiblesse de l'inflation. Faut-il dès lors aller plus loin et envisager une baisse du montant nominal des pensions ?

Il leur est également possible de procéder à des hausses de cotisations, mais ils doivent tenir compte d'un contexte très contraint car les hausses au profit des régimes de base ont déjà été nombreuses ces dernières années. Au surplus, le niveau maximal de cotisations pour les salariés est de 28 % et le niveau actuel est déjà en moyenne de 27,5 %... Sur cette question, une amélioration de la concertation entre pouvoirs publics et partenaires sociaux est indispensable.

Enfin, les partenaires sociaux peuvent envisager d'agir sur la durée d'assurance et sur l'âge de liquidation de la pension, quitte à dissocier ces critères de ceux qui sont en vigueur pour les régimes de base. Ce paramètre des bornes d'âge est certes très sensible, mais il convient de le considérer avec beaucoup d'attention.

La Cour n'a nullement pour objectif de proposer un plan de redressement, elle présente uniquement les différents leviers d'action, la décision appartenant exclusivement aux partenaires sociaux. En tout état de cause, il faudra faire en sorte que les efforts à fournir reposent équitablement sur les retraités, les salariés et les entreprises.

Comme je l'ai dit précédemment, la Cour a constaté lors de l'élaboration de son rapport que les régimes complémentaires pâtissaient de coûts de gestion trop importants. Ces dépenses représentent 2,7 % des cotisations perçues et elles ont progressé bien plus rapidement ces dernières années que l'inflation. Elles sont, à périmètre et volume d'activité identiques, de 20 % plus élevées que celles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Les dépenses en matière de systèmes d'information ou bien encore de rémunérations apparaissent particulièrement conséquentes. Le caractère très dispersé des gestionnaires de ces régimes est également générateur de surcoûts. L'Agirc et l'Arrco ont d'ores et déjà décidé un plan d'économie de 300 millions d'euros à horizon 2018. La Cour estime que des marges supplémentaires pourraient être dégagées et que les coûts de gestion pourraient diminuer de 450 millions d'euros à horizon 2020, ce qui représente 4 à 8 % des besoins de financement des régimes.

La Cour s'est également intéressée à la question du contrôle du recouvrement des cotisations des régimes complémentaires, qui demeure très insuffisant, en particulier dans le domaine de la lutte contre le travail illégal. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a prévu qu'un inspecteur des Urssaf puisse contrôler le versement par les entreprises des cotisations Agirc-Arrco mais le décret d'application n'a pas encore été publié. Pourtant, la Cour estime que les pertes de cotisations en raison de fraudes représentent entre 2,2 et

2,7 milliards d'euros pour les régimes complémentaires. Ces pertes sont bien sûr préjudiciables aux régimes, mais également aux assurés qui ne verront pas leurs droits validés.

La qualité du service aux assurés, enfin, est insuffisante, puisque les erreurs de liquidation des pensions sont beaucoup trop nombreuses – en 2013, 260 millions d'euros au moins n'ont pas été versés aux assurés – et des délais anormalement long – parfois supérieurs à trois mois – peuvent être constatés.

Le pilotage des régimes complémentaires de retraite est le dernier axe développé par la Cour dans son rapport. Elle juge nécessaire la rénovation du cadre de décision avec notamment le choix de scénarii économiques plus prudents ou bien encore une gestion des réserves financières plus performante. Elle pose également une nouvelle fois la question d'une intégration du pilotage de ces régimes dans la gestion de l'ensemble des finances publiques de notre pays. Il s'agira ainsi d'intégrer les contraintes qui pèsent sur les régimes complémentaires lors de l'adoption des mesures relatives aux régimes de base. Un meilleur cadre de concertation dans ce domaine apparaît en effet indispensable et l'intégration des régimes Agirc-Arrco dans le cadre d'une loi de financement de la protection sociale permettrait à l'ensemble des acteurs de disposer d'une vision commune. Cette proposition devrait préserver l'entier pouvoir de décision des partenaires sociaux, la Cour ne suggérant en aucune façon une étatisation des régimes complémentaires de retraite.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Merci pour cet exposé très dense, qui montre que les partenaires sociaux devront procéder à des choix douloureux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Dans le cadre de la préparation de l'examen du PLFSS pour 2015, notre commission avait posé une partie des constats que vous formulez. Nous avons interrogé la ministre sur les économies demandées aux régimes de retraites complémentaires, mais nous n'avons malheureusement pas obtenu de réponses... Espérons que votre rapport bénéficiera d'un meilleur accueil !

Je vous interroge au nom de notre collègue Gérard Roche, rapporteur de la branche vieillesse du PLFSS.

La Cour envisage une dissociation, au moins temporaire, des bornes d'âge entre régimes de base et régimes complémentaires, afin de réduire le déficit de l'Agirc-Arrco. Comment la mettre en pratique sans complexifier à l'excès le système pour les usagers ? Comment faire en sorte que les effets sur les complémentaires des mesures prises pour les régimes de base (taux de cotisation, plafond de la sécurité sociale) soient mieux pris en compte par l'Etat ? Quelles solutions préconise la Cour pour renforcer la concertation - à ce jour très insuffisante - entre services de l'Etat et gestionnaires des régimes complémentaires sur l'ensemble des sujets d'intérêt commun ?

Quel serait l'impact d'une fusion entre l'Agirc et l'Arrco dans le domaine de la protection sociale supplémentaire, en particulier celui de la prévoyance, où de nombreux régimes sont articulés sur la distinction cadres/non-cadres ? La fin de l'autonomie de l'Agirc ne reviendrait-elle pas à remettre en question la notion-même de cadre ? En quoi une telle fusion pourrait-elle être l'occasion d'améliorer l'égalité de traitement entre catégories d'assurés ?

Le rapport pointe le fait que la LFSS pour 2007 n'est toujours pas appliquée. Dans sa réponse, l'ACOSS indique qu'outre des questions d'effectifs non accordés par la tutelle, les

modifications législatives et réglementaires nécessaires ne sont pas intervenues. Avez-vous obtenu plus d'explications sur ce point ? Une nouvelle intervention du législateur vous paraît-elle nécessaire ?

Comment, dans son principe même, une loi de financement de la protection sociale pourrait-elle être bâtie « *dans des conditions respectant le rôle des partenaires sociaux* » ? La préservation de leur autonomie de décision ne serait-il pas un moteur plus puissant en faveur des réformes qu'un encadrement législatif ?

Mme Nicole Bricq. – Je tiens à remercier la Cour pour ce rapport salubre qui attire notre attention sur la situation financière très dégradée des régimes de retraite complémentaire. Je dois reconnaître que je n'ai découvert qu'au moment de mon arrivée à la commission des affaires sociales le fait que le Parlement n'avait absolument pas son mot à dire en ce qui concerne l'Agirc et l'Arrco, alors qu'ils s'agit pourtant d'« administrations de sécurité sociale » (ASSO) au sens où l'entendent les traités budgétaires européens ! La Cour insiste sur le fait que les partenaires sociaux, par le passé, ont mieux géré ces régimes complémentaires que les pouvoirs publics n'ont géré les régimes de base. Je crois néanmoins que la représentation nationale devrait pouvoir encadrer les évolutions de l'Agirc et de l'Arrco et je suis totalement acquise à la transformation des lois de financement de la sécurité sociale en lois de financement de la protection sociale.

Dans l'immédiat, quel pourrait être le rôle du législateur pour adopter dès 2015 des mesures permettant de réaliser 120 milliards d'euros sur les soldes cumulés des régimes en 2030, comme vous le préconisez dans votre rapport ?

M. Dominique Watrin. – Je regrette que la Cour nous propose les mêmes vieilles recettes pour faire face aux difficultés financières des régimes complémentaires, en adoptant des partis-pris idéologiques. Elle aurait dû étudier d'autres pistes, et en premier lieu celle qui consisterait à rapprocher les niveaux de salaires des femmes de celui des hommes : une telle évolution serait de nature à apporter des recettes supplémentaires !

Ce rapport a malgré tout quelques mérites. Il montre à quel point les salariés ont dû consentir des efforts considérables entre 1994 et 2010 en subissant des hausses de cotisations, des baisses de rendement ou bien encore l'application de mesures visant à réduire les coûts de gestion des régimes.

Il pointe également les défaillances de l'Etat, qui n'a toujours pas pris le décret d'application de la LFSS pour 2007 qui permettrait de lutter contre la fraude aux cotisations Agirc-Arrco. Il conviendrait dans cette perspective de donner davantage de moyens techniques et humains aux Urssaf, en créant notamment plusieurs centaines de postes.

Enfin, votre rapport montre clairement que la décélération salariale est à l'origine des déficits des régimes complémentaires, ce qui prouve, selon nous, qu'une autre politique économique et sociale est nécessaire.

Pour terminer mon intervention, je souhaiterais vous poser une question : excluez-vous toute hausse de cotisations patronales pour renflouer l'Agirc et l'Arrco ?

M. Antoine Durrelman. – Aucune mesure législative n'est nécessaire pour modifier les bornes d'âge des régimes complémentaires de retraite. Les partenaires sociaux sont seuls compétents pour décider d'une déconnexion avec les bornes d'âge des régimes de

base. Une telle déconnexion est facile à réaliser d'un point de vue technique, puisqu'il suffit de prévoir un abattement sur le niveau des pensions.

Sur la question de l'avenir de l'Agirc, je ne crois pas que sa fusion éventuelle avec l'Arrco entraînerait une disparition de la notion de cadre. Cela signifierait seulement qu'elle ne jouerait plus dans le domaine des retraites, ce qui ne l'empêcherait nullement de rester pertinente dans les autres domaines. La fusion des régimes serait l'occasion de favoriser une meilleure égalité entre les cotisants, notamment en termes de rendements.

Une nouvelle législation n'est pas nécessaire pour permettre des inspections des Urssaf. Le législateur a traité la question, c'est désormais un décret d'application qu'il faut publier. Il n'a pas encore été pris car il se heurte à certaines réticences. Les régimes complémentaires redoutent un engrenage qui conduirait les Urssaf à devenir l'opérateur du recouvrement de leurs cotisations, sur le modèle de ce qui s'est produit pour les cotisations chômage, transférées des Assedic à Pôle Emploi puis, finalement, aux Urssaf. Du côté des Urssaf, certaines difficultés techniques sont mises en avant : le contrôle serait-il uniquement un contrôle d'assiette ? Faudrait-il contrôler également les barèmes des cotisations, qui sont très complexes ? Sera-t-il demandé aux Urssaf de calculer les points supplémentaires récupérés par les assurés en cas de redressement de cotisations impayées par les employeurs ? Ceci étant dit, il est possible de choisir entre ces différentes options et ces incertitudes ne justifient pas le blocage complet du dossier. C'est aux pouvoirs publics qu'il convient désormais de trancher cette question.

Sur la question de la concertation entre pouvoirs publics et partenaires sociaux, des lieux existent déjà en partie, tels que le récent Comité de suivi des retraites, mais ils demeurent insuffisants. Un lieu de discussion spécifique serait nécessaire et une loi de financement de la protection sociale aurait le grand mérite de rendre indispensable cette concertation. Du reste, les régimes complémentaires sont déjà concernés par le programme de stabilité que la France envoie tous les ans à la Commission européenne et font partie des Asso dont les comptes figurent dans les tableaux liminaires des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale...

Sur l'accroissement possible des ressources des régimes *via* une revalorisation des salaires des femmes afin de les rapprocher de ceux des hommes, cette proposition a été chiffrée par l'Agirc – Arrco. Réduire l'écart de 15 % qui subsiste aujourd'hui entre les salaires des hommes et ceux des femmes permettrait d'augmenter de 11 milliards d'euros les recettes des régimes en 2025. Naturellement, ces cotisations permettraient à leurs bénéficiaires de valider de nouveaux droits et engendreraient dans un second temps un surcroît de dépenses pour les régimes.

La Cour ne préconise ni n'exclut aucune mesure. En matière de hausses de cotisations, elle est agnostique et sa seule ambition est d'éclairer les acteurs sur les différents leviers à leur disposition.

M. Philippe Mouiller. – Je voudrais revenir sur la notion d'espace de discussion entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Alors que les paramètres sont connus, tant sur l'équilibre des régimes que sur les préconisations en termes de gestion, la question est celle de la capacité des partenaires sociaux à s'entendre sur les choix alors que les mesures sont à prendre sont toutes douloureuses.

Mme Agnès Canayer. – Je voudrais signaler que ces régimes sont souvent perçus comme opaques par les cotisants.

M. Olivier Cadic. – Le rapport de la Cour conforte des constats que nous avons établis. L'impact de l'évolution de l'espérance de vie est un facteur trop souvent négligé dans l'analyse de la situation financière des régimes de retraite. Je regrette que les acteurs n'arrivent pas à agir lorsqu'ils y sont contraints par l'urgence de la situation. Ne pourrions-nous pas mettre en place un système de régulation qui permette un ajustement automatique des paramètres, plutôt que d'accumuler les déficits et de réagir *a posteriori* ?

Mme Françoise Gatel. – Le montant des économies de gestion préconisées par la Cour est à la fois rassurant et inquiétant. Nous voyons bien qu'il est nécessaire de travailler à la rationalisation des 37 institutions de retraite complémentaire mais ces acteurs ont aussi des salariés attachés à la défense de leur poste de travail. Plus généralement, il me semble qu'en termes de contrôle, nos interrogations ne peuvent se borner à la question des retraites complémentaires. La retraite est un élément fondateur de notre système de protection sociale qui pose aussi, dans la mesure où les cotisations sont assises sur le travail, la question de la situation globale de notre économie.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – En matière de réformes dans le domaine de la protection sociale, les constats sont toujours les mêmes et les préconisations identiques mais aucun des gouvernements successifs n'a eu le courage d'en tirer pleinement les conséquences. La Cour propose de faire évoluer la loi de financement de la sécurité sociale pour en faire une loi de financement de la protection sociale obligatoire. Faut-il, comme certains le préconisent, aller vers une intégration du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le projet de loi de finances, avec les mêmes contrôles que pour le budget de l'Etat ? Faut-il aller, par ailleurs vers l'unification des régimes de protection sociale ?

M. Daniel Chasseing. – Je voudrais souligner l'importance des facteurs démographiques. Entre 1970 et 2000, le nombre des personnes de plus de 60 ans est passé de 9 à 12 millions. Il sera de 20 millions en 2030. Sur la même période, le nombre de personnes de plus de 90 ans va passer de 400 000 à 1,5 million. Le chômage a aussi fortement augmenté. Il y a urgence à actionner tous les leviers identifiés par la Cour des comptes. Je ne suis en revanche pas favorable à l'augmentation des taux de cotisations des entreprises qui poserait des difficultés pour l'emploi.

M. Antoine Durrleman. – Les partenaires sociaux ont déjà pris des mesures pour améliorer la gestion des régimes. Il faut souligner que les institutions de retraite complémentaire sont insérées dans des groupes de protection sociale qui gèrent également des activités de prévoyance et d'assurance de personnes, notamment en frais de santé. Elles ont ainsi vécu sur le pied d'autres activités financées par les entreprises qui n'ont pas les mêmes besoins d'efficacité de gestion. Cette donnée explique aussi les réticences des partenaires sociaux à l'égard d'un éventuel transfert du recouvrement des cotisations aux URSSAF, qui irait à rebours de la simplification pour les entreprises et ferait disparaître un argument commercial. Les références en matière de gestion sont donc plutôt celles du secteur des assurances que celui des régimes de sécurité sociale. Les régimes ont commencé à fusionner avec un objectif de nombre de cotisants qui soit au moins égal à 10 % des effectifs. Il est nécessaire d'accélérer ce processus.

Il existe des mécanismes de pilotage qui prévoient des ajustements automatiques en fonction de données démographiques ou économiques dans certains pays. C'est le cas de l'Allemagne et de la Suède. Cette référence est intéressante mais il faut souligner que les ajustements ne sont jamais totalement automatiques. Ils constituent des signaux d'alerte qui évitent d'agir au coup par coup et obligent à des logiques d'anticipation pour des évolutions qui doivent s'inscrire dans le temps.

Une loi de financement de la protection sociale obligatoire aurait également l'intérêt d'offrir une vision pluriannuelle sur la période qui s'ouvre.

La Cour ne s'est jamais prononcée sur la fusion des lois financières. Elle a suggéré des évolutions sur les modalités d'organisation du débat parlementaire pour évoquer et éclairer de façon globale le sujet des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale dont les modes de financement sont liés. Il semble qu'en revanche les sujets de dépenses doivent faire l'objet de réflexions séparées.

Pour ce qui concerne l'unification des régimes de sécurité sociale, certains posent la question effectivement des régimes dits alignés. Ce n'est plus un sujet technique mais un sujet de sensibilité socio-professionnelle.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je vous remercie pour ces éléments.

La réunion est levée à 11 heures 35.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 19 JANVIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 20 janvier 2015

à 18 heures

Salle Clemenceau

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Daniel Verwaerde, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), en application des dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.
- Vote sur la proposition de nomination de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Mercredi 21 janvier 2015

à 10 heures

Salle n° 263

à 10 heures :

- Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, audition, ouverte au public et à la presse, de M. Henri Malosse, président du Comité économique et social européen (CESE).

à 11 heures :

- Présentation par M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), du rapport intitulé « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », remis à Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, le 7 janvier 2015 (ouverte au public et à la presse).
- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 804 (2013-2014) relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 21 janvier 2015

à 9 h 30

Salle RD 204

- Audition de S.E. M. Hakki Akil, ambassadeur de Turquie en France.
- Communication de Mme Nathalie Goulet sur la situation en Turquie.
- Communication de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mme Leila Aïchi et M. Jean-Marie Bockel sur leur récent déplacement auprès des forces armées en Afrique.

Commission des affaires sociales

Mercredi 21 janvier 2015

à 9 h 30

Salle Médecis

- Audition, ouverte à la presse et au public, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les maternités :

- . M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes,
- . M. Christophe Lannelongue, directeur général de l'agence régionale de santé de Bourgogne,
- . M. René Caillet, adjoint au délégué général et responsable du Pôle organisation sanitaire et médico-sociale et Mme Florence Martel, chargée des questions sanitaires de la fédération hospitalière de France (FHF).

- Proposition de loi n° 126 (2014-2015) modifiée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement :

- . examen du rapport de Mme Claire-Lise Champion,
- . examen des amendements,
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 19 janvier à 12 heures

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 21 janvier 2015

à 15 heures

Salle n° 213

Ouvertes à la presse

Auditions sur les régimes de retraites

à 15 h 00 : Audition de M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur l'actualisation des projections financières du système de retraite.

à 16 h 30 : Audition de Mme Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les réformes et le pilotage des régimes de retraite en Europe.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 21 janvier 2015

à 10 h 30

Salle n° 245

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission n° 226 (2014-2015) sur le projet de loi n° 148 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-806 du 17 juillet 2014 modifiant le chapitre unique du titre VIII du livre VII de la troisième partie du code de l'éducation relatif aux dispositions applicables à l'université des Antilles et de la Guyane pour y adapter le titre V de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et les ordonnances n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 et n° 2014-807 du 17 juillet 2014 modifiant la partie législative du code de l'éducation (rapporteur : M. Jacques Gersperrin).

- Examen du rapport pour avis de Mme Françoise Férat sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 20 janvier 2015

à 15 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Louis Nègre, rapporteur pour avis).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (Améliorations) : Vendredi 16 janvier 2015, à 17 heures

Mercredi 21 janvier 2015

à 9 h 30

Salle n° 67

- Suite de l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Louis Nègre, rapporteur pour avis).

Commission des finances

Mercredi 21 janvier 2015

à 10 heures

Salle n° 131

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 581 (2011-2012) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale

pour les migrations portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 222 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-François HUSSON, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 20 janvier 2015

à 9 heures

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 175 (2014 2015) de la commission sur le projet de loi n° 636 (2013 2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République (rapporteurs : MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck).

Mercredi 21 janvier 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 208 (2014-2015) présentée par MM. Gérard Larcher et Philippe Bas tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 223 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon.

- Examen des amendements sur le texte n° 216 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 76 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (rapporteur : M. Thani Mohamed Soilihi).

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 473 (2013 2014) et la proposition de loi n° 474 (2013 2014) présentées par M. Michel Magras et plusieurs de ses collègues portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint Barthélemy.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 19 janvier 2015, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mercredi 21 janvier 2015

à 16 heures

Salle A120

- Organisation des travaux de la Commission sur les moyens de lutter contre le terrorisme au niveau européen : communication de M. Jean Bizet.
- Suivi des résolutions européennes du Sénat :
 - . Sacs en plastique : communication de M. Claude Kern.
 - . Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : communication de Mme Colette Mélot.
- Désignation d'un membre titulaire et d'un membre suppléant à la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.
- Nomination de rapporteurs.

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Mardi 20 janvier 2015

à 15 heures

Salle 46 E

Auditions à huis clos

à 15 heures :

- Audition de M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur, chef du service central du renseignement territorial (SCRT).

à 16 heures :

- Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

à 17 heures :

- Audition de M. Farhad Khosrokhavar, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), auteur d'un rapport sur la radicalisation en prison remis à Mme la Garde des Sceaux.

Mercredi 21 janvier 2015

à 15 heures

Salle 46 E

Auditions à huis clos

à 15 heures :

- Audition du Colonel Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle (SDAO) au sein de la direction générale de la Gendarmerie nationale.

à 16 heures :

- Audition de Mme Myriam Benraad, politologue, spécialiste de l'Irak et du monde arabe.

Judi 22 janvier 2015

à 16 h 30

Salle 46 E

Auditions à huis clos

à 16 h 30 :

- Audition de M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, et Mme Camille Hennetier, vice-procureur chargée de la lutte anti-terroriste.

à 17 h 30 :

- Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

à 18 h 30 :

- Audition de M. Jean-Luc Marret, maître de recherche à la Fondation de la recherche stratégique.

Groupe de travail préfigurant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité

Mardi 20 janvier 2015

à 13 h 45

Salle n° 263

- Constitution.

Délégation sénatoriale à l'outre-mer

Mardi 20 janvier 2015

à 14 heures

Salle n° 245

Auditions sur le thème : Gestion du domaine de l'Etat

14 h 30 : Audition de Mme Odile Gauthier, directrice du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (« Conservatoire du littoral »), accompagnée de M. Alain Brondeau, délégué outre-mer.

15 h 30 : Audition de Mme Nathalie Morin, responsable du service France Domaine à la Direction générale des finances publiques.

16 h 30 : Audition de Mme Caroline Chamard-Heim, professeur des universités en droit public (Université Jean Moulin, Lyon 3) et spécialiste du droit de la propriété publique.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 22 janvier 2015

à 9 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Auditions sur la santé des femmes, dans le cadre du projet de loi (AN. n° 2302, 14^{ème} législature) relatif à la santé, dont la délégation a été saisie par la commission des affaires sociales (ouvertes à l'ensemble des membres de la commission des affaires sociales) :

. 9 heures : Pr. Karine Clément, directrice de l'Institut de cardiométabolisme et nutrition (ICAN) sur le thème « Maladies cardiométaboliques - Trajectoire entre biologie, comportement et environnement - Santé de la femme y a-t-il des spécificités ? ».

. 10 heures : Mouvement français pour le Planning familial (MFPF) : Mmes Véronique Séhier, co-présidente, et Catherine Kapusta-Palmer, membre du Conseil national du sida, responsable du programme « femmes et VIH », sur le thème « Approche genrée de la prise en charge et de la prévention concernant le VIH/SIDA ».

- Désignation de rapporteur-e-s sur l'accueil des jeunes enfants dans une perspective d'égalité professionnelle.

Délégation à la prospective

Jeudi 22 janvier 2015

à 9 h 30

Petite salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de M. Jean-Paul Bailly, président de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Conseil économique, social et environnemental, et de M. Jean-Claude Etienne, conseiller, membre de la délégation.

Mardi 27 janvier 2015

à 17 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Présentation par M. Bruno Héroult, chef du centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture, d'une réflexion prospective sur les valeurs, les modes de vie et la consommation des Français.

Délégation aux entreprises

Jeudi 29 janvier 2015

à 9 heures

Salle 46 E

- Présentation du programme de travail de la délégation.
- Compte rendu du déplacement de la délégation e Vendée le 19 janvier 2015 par Mme Annick Billon.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 20 janvier 2015

de 9 heures à 13 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

Ouverte à la presse

- Audition publique sur le thème : Etat des lieux de la gestion actuelle de l'apaisement de la douleur et perspectives médicales de son amélioration.

Jeudi 22 janvier 2015

de 14 heures à 18 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

Ouverte à la presse

- Audition publique sur « la filière semencière : état des lieux et perspectives ».