

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>4897</b>
• <i>Rapport de la mission relative à la transition vers les réseaux à très haut débit et l’extinction du réseau de cuivre – Audition de M. Paul Champsaur, président, accompagné de Mme Faustine Antoine et M. Gabriel Ferriol, rapporteurs .....</i>	4897
• <i>Organisme extra-parlementaire - Désignation .....</i>	4905
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>4907</b>
• <i>Chine - Audition de M. Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-Sciences Po .....</i>	4907
• <i>Audition de M. Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Syrie.....</i>	4917
• <i>Ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	4925
• <i>Désignation de rapporteurs .....</i>	4929
• <i>Réunion de l’Assemblée parlementaire de l’OTAN à Bruxelles les 14 et 15 février 2015 - Communication .....</i>	4930
• <i>Tchad - Communication.....</i>	4932
• <i>Organisme extra parlementaire – Désignations .....</i>	4933
• <i>Questions diverses.....</i>	4933
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>4935</b>
• <i>Adjuvants vaccinaux : une question controversée - Présentation du rapport d’information .....</i>	4935
• <i>Faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement - Examen de l’amendement de la commission .....</i>	4944
• <i>Suppression des franchises médicales et participations forfaitaires - Examen de l’amendement .....</i>	4945
• <i>Nomination d’un rapporteur .....</i>	4945
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>4947</b>
• <i>Rapport sur la révision de la directive 2001-29-CE sur l’harmonisation de certains aspects du droit d’auteur et des droits voisins dans la société de l’information - Audition de</i>	

*M. Pierre Sirinelli, professeur à l'Université Paris-I-Panthéon Sorbonne, membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique* ..... 4947

- *Rapport du groupe de travail interministériel sur l'avenir de France Télévisions à l'horizon 2020 - Audition de M. Marc Schwartz, conseiller référendaire à la Cour des comptes* ..... 4952

## **COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE** ..... 4963

- *Audition de M. Pierre-René Lemas, Directeur général du groupe Caisse des dépôts*..... 4963

## **COMMISSION DES FINANCES**..... 4975

- *Recours aux consultants extérieurs par l'État - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes* ..... 4975
- *Audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor* ..... 4992
- *Principe et modalités de mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe - Audition de MM. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement, Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, et Antoine Quero-Mussot, expert confirmé en instruments financiers innovants auprès de la direction générale du budget de la Commission européenne* ..... 5001
- *Recommandation de la Commission européenne au Conseil sur le déficit public de la France - Audition de M. Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne en charge de l'euro et du dialogue social (sera publié ultérieurement)*..... 5017

## **COMMISSION DES LOIS** ..... 5019

- *Introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire - Examen des amendements au texte de la commission*..... 5019
- *Modifier l'article 11 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance - Examen des amendements au texte de la commission* ..... 5021
- *Nomination d'un rapporteur* ..... 5022
- *Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et autoriser l'échange en matière de voies rurales - Examen des amendements au texte de la commission*..... 5022
- *Mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté » - Audition de M. Antoine Garapon, co-auteur de Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée et Mme Astrid Mignon Colombet, avocate associée au cabinet Soulez Larivière & associés* ..... 5023
- *Mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté » - Audition de Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique, et Mme Caroline Leboucher, directrice générale adjointe de Business France*..... 5030

- *Mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté » - Audition de représentants du Conseil national des barreaux, de l'Association française des juristes d'entreprises et de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle..... 5036*

#### **COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ..... 5045**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte..... 5045*
- *Commission mixte paritaire sur le 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 ..... 5051*

#### **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS DES ENSEIGNANTS ..... 5059**

- *Audition de M. Luc Ferry, ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (2002-2004) (sera publiée ultérieurement)..... 5059*
- *Audition de M. Luc Chatel, ancien ministre de l'éducation nationale (2009-2010) puis de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (2010-2012) (sera publiée ultérieurement)..... 5059*
- *Audition de M. Jean Pierre Chevènement, ancien ministre de l'éducation nationale (1984-1986) (sera publiée ultérieurement)..... 5059*

#### **COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES ..... 5061**

- *Audition de M. François Rebsamen, ministre du travail de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social..... 5061*
- *Audition de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice..... 5069*

#### **COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL ..... 5079**

- *Communication sur le texte et le rapport adoptés par la commission spéciale..... 5079*

#### **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 MARS ET A VENIR. 5087**



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 11 mars 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

### **Rapport de la mission relative à la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau de cuivre – Audition de M. Paul Champsaur, président, accompagné de Mme Faustine Antoine et M. Gabriel Ferriol, rapporteurs**

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je suis très heureux d'accueillir M. Paul Champsaur, qui a remis le 19 février dernier au ministre de l'économie et à sa secrétaire d'État au numérique un rapport sur les conditions du basculement du réseau historique en cuivre vers le nouveau réseau fibre à très haut débit.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du plan France très haut débit, qui vise à couvrir l'intégralité de notre territoire en très haut débit en 2022, avec une étape à 50 % en 2017.

Lors de la commande de ce rapport, deux visions s'opposaient : soit la fermeture des réseaux cuivre à une date donnée, soit une cohabitation des deux technologies jusqu'à la disparition naturelle de la plus archaïque d'entre elles.

Je vous laisse donc la parole, Monsieur le Président, pour nous rappeler tout d'abord la composition de la mission qui a travaillé avec vous sur ce sujet.

Vous nous présenterez ensuite votre analyse de la situation, votre point de vue sur les expérimentations possibles ou déjà réalisées et vos préconisations pour assurer dans les meilleures conditions possibles la couverture du territoire en très haut débit, dans des conditions économiquement tenables.

Y a-t-il, en outre, nécessité d'ouvrir un chantier sur la tarification du cuivre ? La demande potentielle pour du très haut débit est-elle suffisante ? Quel est votre point de vue sur les autres technologies alternatives à la fibre permettant la montée en débit ? Enfin, avez-vous identifié des dispositifs législatifs nécessaires pour accompagner le basculement vers la fibre ?

**M. Paul Champsaur, président de l'Autorité de la statistique publique sur l'extinction du réseau « cuivre ».** – Merci Monsieur le Président. La mission que j'ai eu l'honneur de présider a débuté en juillet 2013, à la demande de Mme Fleur Pellerin, alors secrétaire d'État à l'économie numérique. Cette mission comprenait un nombre égal de sénateurs et de députés, ainsi que trois rapporteurs qui sont ici présents et qui ont accompli un remarquable travail.

Vous avez, à juste titre, rappelé les termes du débat entre ceux qui souhaitaient un basculement radical vers la fibre et ceux qui privilégiaient la modernisation du réseau cuivre. Les préconisateurs de la première solution affichaient comme priorité la rentabilité des

réseaux d'initiative publique (RIP) déployés par les collectivités territoriales dans les zones les moins denses du territoire.

Ainsi, notre territoire peut se subdiviser en trois types d'espace : les centres-villes, où joue une pleine et entière concurrence entre opérateurs ; les zones considérées comme intermédiaires, partagées entre les opérateurs Orange et SFR ; et enfin, le reste du territoire, soit les zones les moins denses, géré par les collectivités territoriales qui doivent construire des réseaux d'initiative publique (RIP). Ces derniers sont subventionnés par l'État puisque l'économie de la fibre dépend énormément de la densité de la population. En effet, il est beaucoup moins coûteux de desservir par cette technologie des logements dans des zones très densément peuplées. Certaines collectivités territoriales, y recourant pour leurs RIP, demeureraient soucieuses de la rentabilité de leurs installations et souhaitaient par conséquent que soient fermés les réseaux de cuivre.

Les premières réunions furent relativement houleuses puisque s'y affrontaient les défenseurs de la maintenance du réseau de cuivre avec les partisans de la fibre. Aucun pays au monde n'a procédé à la fermeture de son réseau cuivre ; l'Australie, qui l'a un temps envisagé, s'est ravisée suite à un changement de majorité politique. À l'automne 2013, il est apparu que la fermeture du réseau cuivre ne suscitait pas l'assentiment de la majorité des membres de la mission ; ce point a été clairement consigné dans son rapport intermédiaire publié à la fin de cette année-là.

Je souhaite également revenir sur la définition du très haut débit. Son débit doit être supérieur ou égal à trente méga-octets par seconde. Actuellement, la plupart des utilisateurs dispose d'un débit de cinq méga-octets par seconde, mais la fibre assure un flux bien plus important ! D'autres technologies permettent d'atteindre un tel résultat : le câble, qui représente une part de marché de 10 %, en France à la différence d'autres pays occidentaux, où sa part est plus importante, a connu des avancées technologiques significatives ces dernières années. Il peut aujourd'hui fournir un débit de 100 méga-octets par seconde susceptible d'être distribué, dans quelques années, aux logements qui lui sont connectables. Toutefois, le câble s'avère plus cher que la fibre si l'on doit construire un réseau entier. En outre, le réseau cuivre, une fois optimisé, devrait être capable de fournir un débit de trente méga-octets et d'autres technologies, comme le WiMax ou les liaisons satellitaires, s'avèrent très adaptées aux zones à faible densité.

Le Gouvernement s'est engagé à ce que l'ensemble des logements puisse avoir accès au très haut débit à l'horizon 2022. Si l'on admet que les zones de densité moyenne seront couvertes, les projets actuels prévoient de couvrir quelque 70 % des zones les moins denses, impliquant de ce fait l'usage d'autres technologies pour assurer la couverture du reste du territoire. Les collectivités territoriales ont adressé des plans locaux de déploiement comportant certes l'usage de la fibre, mais aussi d'autres technologies. En Auvergne, certains villages devraient ainsi être couverts en très haut débit par le réseau cuivre, tandis que d'autres le seront en WiMax ou par satellite.

Cependant, de nombreuses incertitudes demeurent et la mission a souligné que, faute d'une impulsion réelle, aucune avancée ne devrait se produire. L'ensemble des mesures, présentées dans le rapport, devrait y contribuer.

La fermeture de la boucle cuivre nous est apparue comme irréaliste puisque de nombreuses connexions actuelles à ce réseau ne peuvent être converties en connexions au réseau fibre. Certes, certaines, comme celles assurant la maintenance des ascenseurs ou le

téléphone filaire, peuvent être substituées, mais à la condition d'employer d'importants moyens induisant des coûts substantiels. En revanche, d'innombrables usages utilisant le réseau cuivre ne peuvent être modifiés, car ils fonctionnent de manière analogique et non numérique. Or, le passage au numérique est l'une des étapes nécessaires à la connexion à la fibre ! En outre, les grandes entreprises à réseau, comme EDF, ou encore une grande part des activités quotidiennes, comme l'usage des cartes bancaires, fonctionnent avec des réseaux cuivre ; on ne sait guère comment les faire fonctionner avec la fibre. Ce problème ne se pose pas qu'en France d'ailleurs. En outre, la couverture de l'ensemble du territoire par la fibre représenterait un coût trop important, induit notamment par l'équipement de certaines zones rurales. Pour toutes ces raisons, nous avons écarté l'idée d'une fermeture générale du réseau cuivre.

Parmi nos recommandations, nous préconisons l'amélioration des compétences et de l'emploi. En effet, des investissements importants devront être réalisés et le système de formation n'est pas suffisamment calibré pour accompagner les mutations technologiques en cours. Par ailleurs, l'homogénéisation technique et tarifaire pose problème : le réseau fibre a été réalisé par un seul opérateur et est par conséquent homogène, tandis que les RIP demeurent très divers. La connexion des réseaux aux RIP peut ainsi s'avérer complexe, d'où l'urgence d'une homogénéisation technique, mais aussi tarifaire. Ainsi, conformément aux dispositions européennes, il faut que les tarifs pratiqués par les RIP coïncident avec ceux pratiqués dans des zones de densité moyenne. Une telle homogénéisation doit être la contrepartie des subventions.

En outre, l'évolution des tarifs doit devenir lisible. Certes, une littérature abondante existe sur la relation entre investissements et tarifs d'accès. Notre mission a pris le parti de recommander la stabilité des tarifs. Néanmoins, un problème se pose avec la tendance constatée à la baisse de ces tarifs alors que la hausse du coût unitaire est à terme prévisible. Nous recommandons ainsi un certain lissage.

Enfin, il faut que le grand public soit informé de l'évolution technologique future et de l'intérêt qui est le sien de passer à la fibre. Cette démarche n'est pas que de communication ; elle est aussi financière. En effet, les travaux nécessaires pour se connecter à la fibre sont susceptibles de dissuader ses éventuels utilisateurs. Il est certes possible de réaliser une connexion en fibre, certes à des débits plus faibles, sans modifier l'intérieur des logements, mais il faudra que les opérateurs soient capables de proposer ce type de prestations à leurs clients.

Autre point qui me paraît très important : nous proposons la définition de « zones fibrées ». Une zone définit l'ensemble des logements qui sont connectés au même répartiteur. Si les investissements réalisés dans une telle zone ont permis de connecter la totalité des logements à la fibre, cette zone est totalement fibrée et devient, de ce fait, prête à prendre le relai du réseau cuivre. Notre mission propose que la désignation des zones fibrées incombe à l'État et que cette démarche permette l'augmentation ultérieure des tarifs de gros de l'accès au réseau cuivre, de manière à rendre moins attractif, pour les opérateurs, la commercialisation du réseau cuivre. On peut alors modifier la règle actuelle qui impose aux constructeurs d'immeubles de doter leurs constructions nouvelles des deux réseaux, cuivre et fibre, au seul bénéfice de l'installation de la fibre. Il s'agit bel et bien d'inciter les utilisateurs à passer à la fibre et de laisser à l'opérateur unique gestionnaire du réseau cuivre, à savoir Orange, le soin de décider de son extinction. Notre mission a ainsi fait attention à clarifier les responsabilités de l'État et de l'opérateur historique. Il est clair que la méthode que je viens de décrire n'impose aucune compensation de l'État à Orange.

En conclusion, les échéances selon les territoires seront différentes ; il est ainsi clair que la France ne basculera pas, de manière homogène et au même moment, vers la fibre.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci Monsieur le Président pour cette intervention tout à fait précise. Je passe la parole à mes collègues, qui m’ont demandé une prise de parole.

**M. Philippe Leroy.** – Vous êtes l’un des meilleurs spécialistes de ces questions et votre rapport semble frappé au coin du bon sens. Cependant, il me paraît renforcer les doutes de ceux qui rechignent à adopter la fibre, et ce alors que cette technologie fait l’objet de toute l’attention du Gouvernement et du législateur ! Trois lois devraient, au cours de cette année parlementaire, aborder cette question, et la mission très haut débit est en train de revoir les conditions de financement des RIP afin de clarifier les compétences et obligations des collectivités locales en la matière. J’ai d’ailleurs évoqué ce problème avec le Président Lenoir et je souhaite vérifier que les aides de l’État, voire celles de l’Europe, ne créent pas des distorsions de concurrence. Dans le sillage de votre rapport, il semble qu’on incite fortement à la modernisation du réseau cuivre tout en affirmant qu’on s’oriente vers la fibre. J’en veux pour preuve certaines montées en débit qu’ont connu des réseaux préexistants dans nos zones rurales. Cette situation n’est pas claire et avive le sentiment qu’on va conjurer, au rabais, les risques de fracture numérique et que la situation des campagnes va, sur ce point, encore empirer. Certaines zones rurales, certains quartiers, alors que les zones d’appel à manifestation d’intention d’investir (AMII) sont sinistrées, vont connaître de sérieuses difficultés. Le contenu de votre rapport va peut-être remettre en cause une volonté politique forte.

**M. Paul Champsaur.** – Pouvez-vous nous préciser ce que vous entendez par une volonté politique forte ?

**M. Philippe Leroy.** – Une volonté politique forte serait d’abord de revenir sur les zones AMII et que le Gouvernement ne demeure pas indifférent au rachat de SFR par Numéricable. Cette dernière opération ne manque pas d’ailleurs de dénaturer les engagements précédemment souscrits en matière d’investissement direct ou de co-investissement avec Orange sur un certain nombre de zones AMII. Que le Gouvernement nous rassure ! Comment réagit-il à la reconfiguration des grands opérateurs et comment s’assure-t-il que dans les zones AMII, qui rassemblent des millions de nos concitoyens, les usagers du très haut débit seront satisfaits ? Tout un discours ambiant tend à provoquer une certaine méfiance envers la fibre ! Dans les zones rurales ou délaissées, où les initiatives prises localement sont susceptibles de constituer des avancées significatives, il faut veiller à ce que l’emploi de l’argent public soit optimisé et aille vers la fibre, au détriment de solutions partielles ou provisoires !

**M. Michel Le Scouarnec.** – Un effort particulier en matière de péréquation tarifaire ne doit-il pas être conduit pour assurer l’égalité des Français à l’égard du très haut débit, et ce, dans un contexte où les grands opérateurs réalisent des profits substantiels et concentrent leurs investissements dans les zones les plus rentables ?

**M. Daniel Dubois.** – Je formulerai des réserves sur ce que vient d’évoquer mon collègue en matière de transition vers la fibre, en constatant que l’opérateur Orange n’assure plus, comme il le devrait, l’entretien de son réseau cuivre. Comme j’ai pu d’ailleurs le constater dans ma propre commune, certaines collectivités locales se trouvent ainsi dans une situation dramatique et sont confrontées à une sorte de double-peine. En effet, elles ne

disposent ni de la fibre ni d'un réseau cuivre performant ! Orange est-il placé devant ses responsabilités ?

J'aurai une seconde question qui rejoint ce qu'évoque notre collègue et qui a trait au financement. Tandis que les collectivités situées dans les territoires ruraux ont pris leur responsabilité et que l'électrification de nos campagnes a été un réel succès, on ne pourra apporter la fibre qu'à la condition de répondre aux enjeux financiers. Quelle peut être la contribution des opérateurs au financement et au soutien des collectivités locales qui investissent et qui doivent faire face au désengagement de l'État à travers la baisse de leurs dotations de fonctionnement ? Alors que les zones urbaines sensibles (ZUS) continuent d'être soutenues par les pouvoirs publics, les zones rurales oubliées n'ont jamais été bénéficiaires d'un seul plan de soutien !

En outre, la question de la mutualisation de la fibre optique fait-elle l'objet d'un réel approfondissement dans l'actuel système concurrentiel ?

**M. Gérard Bailly.** – C'est certes une bonne démarche que de tout dématérialiser, que ce soit au niveau de l'État ou à celui des conseils généraux, mais comment consulter les documents avec un réseau au mieux balbutiant ? Il eût mieux valu équiper les territoires pour ensuite dématérialiser, alors que nous avons fait l'inverse ! Les collectivités prennent certes des initiatives, mais des plafonds demeurent en matière d'aides publiques et des sommes importantes doivent être trouvées. Certaines communautés de communes, qui connaissent déjà de sérieuses difficultés financières, sont obligées d'investir ! Une telle situation s'avère injuste, les territoires ruraux vont au-devant de sérieuses difficultés dans ce domaine !

**M. Martial Bourquin.** – Je souhaitais remercier M. Champsaur pour son intervention et lui poser plusieurs questions. D'une part, la montée en débit sur le cuivre s'inscrit dans l'effort de couverture progressive du territoire national prévue pour 2022, dont le coût est estimé à quelque vingt milliards d'euros. Les schémas numériques d'aménagement du territoire, prévus par la loi dite « Pintat », relèvent-ils d'une obligation pour les régions et s'inscrivent-ils dans ce projet national ? D'autre part, la 4G permet-elle de couvrir les carences dans certains territoires mal desservis ? Par ailleurs, le raccordement final au réseau très haut débit, qui pourrait être à la charge des usagers, est une question importante. Certains spécialistes évaluent le coût de ce raccordement à dix milliards d'euros, soit la moitié du montant total de la couverture nationale. Une telle évaluation vous paraît-elle réaliste ? À cet égard, ne faudrait-il pas mettre en œuvre un crédit d'impôt, sur le même modèle que ce qui prévaut pour l'isolation des bâtiments, qui serait destiné à encourager les particuliers à se raccorder ? Une taxe sur le dégroupage pourrait également encourager la mise en œuvre d'infrastructures dans les zones les plus isolées.

**M. Daniel Laurent.** – L'extension du réseau fibre sur tout le territoire est un projet important. Lorsque je lis votre rapport, je suis inquiet. En effet, l'objectif de couvrir 100 % de la population d'ici 2022 me paraît utopiste. Dans nos circonscriptions, nous sommes sans cesse alertés par nos concitoyens et nos entreprises quant aux difficultés d'accès au réseau. Dans mon département de Charente-Maritime, nous avons élaboré un schéma d'aménagement numérique destiné à remédier au déséquilibre entre les zones urbaines, couvertes par les opérateurs, et rurales, où ceux-ci sont absents. Certes, nous avons installé le WiMax dans les zones rurales mais cette technologie est loin d'être satisfaisante. Le satellite, pour le moment, ne fournit pas non plus une offre convaincante. Cette dernière technologie est-elle susceptible d'évoluer prochainement et de répondre aux besoins ?

Dans un contexte marqué par la baisse générale des dotations, l'augmentation des charges financières auxquelles les collectivités territoriales doivent faire face obère sérieusement la réalisation du projet de couverture du pays.

**M. Alain Duran.** – Maintenir le réseau cuivre est important, mais encore faut-il que celui-ci soit en état de fonctionnement ! Les travaux à conduire dans les territoires ruraux y sont bien évidemment plus chers que dans les zones urbaines, et le sont bien souvent par les départements avec les moyens qui sont les leurs ... Pour lutter contre cette fracture numérique qui va grandissante et pour atténuer le sentiment d'abandon qu'éprouvent nos administrés dans les zones rurales, il faut inciter à la solidarité entre les territoires !

**Mme Anne-Catherine Loisiert.** – Je partage les inquiétudes de nos collègues quant à l'échéance de 2022, qui risque de ne pas être tenue, non seulement pour des difficultés de financement, mais aussi pour des problèmes de compétence. En effet, dans quelle mesure les départements seront-ils responsables des différents schémas d'aménagement numérique du territoire ? Ne seront-ils pas dépossédés de leur prérogative par les régions ? En Côte d'Or également, je ne peux que constater l'état déplorable du réseau cuivre et pas une semaine ne s'écoule sans que je ne sois saisie par des communes ou des administrés qui connaissent de sérieuses difficultés.

L'état actuel du réseau rend présomptueuses les projections à l'horizon 2022 ! D'ailleurs, lorsque j'interroge la directrice régionale d'Orange, celle-ci indique que la priorité est désormais accordée au réseau fibre et qu'aucun moyen n'est consacré à l'entretien du réseau cuivre. Par ailleurs, comment se fait-il qu'en dépit de la qualité présumée de nos infrastructures, nos administrés éprouvent tant de difficultés à se connecter, alors qu'on peut avoir accès à un réseau permanent à l'étranger, comme sur le continent africain ?

**M. Marc Daunis.** – Je regrette que notre pays n'ait pas pris une initiative, en maîtrise publique, de déploiement d'une infrastructure fibre avant de lancer des appels d'offres auprès des opérateurs. Un pays très libéral, comme l'Australie, a lancé un grand emprunt national pour disposer d'infrastructures qui permettent de desservir la moindre ferme située dans les zones plus reculées. Ainsi, cette coexistence que l'on semble vouloir organiser entre le cuivre et la fibre ne va-t-elle pas à terme creuser les déséquilibres territoriaux ? Car on ne peut demander que soient simultanément assurés la maintenance optimale des réseaux existants et le déploiement de nouveaux réseaux dans les mêmes territoires ! À mon sens, le choix clair de la fibre, conduisant à un investissement massif sur cette filière, devrait être opéré au plus tôt.

**M. Daniel Gremillet.** – Je pense que l'égalité va disparaître dans notre pays. La réussite en matière d'électrification du territoire provient de l'existence d'une véritable ligne directrice, et nous en sommes loin aujourd'hui dans le domaine du numérique. En outre, le contribuable n'a pas à se substituer à l'opérateur qui délaisse les zones les moins denses. Dans le domaine concret de l'identification des cheptels, dont je me suis occupé pendant de nombreuses années pour le compte du ministère de l'agriculture, les passeports devront prochainement être remplacés par un processus numérisé de déclaration dont devra s'acquitter l'ensemble des fermes. Une telle démarche va induire de tragiques conséquences et contribuer significativement à la délocalisation des activités économiques hors de nos territoires.

Comment transmettre à des jeunes l'envie de s'installer en milieu rural et redonner une impulsion au e-commerce, qui connaît un retard flagrant en France par rapport à nos voisins européens ? Faute d'une réelle stratégie nationale dans ce domaine, les

collectivités territoriales partent en ordre dispersé et cette absence de coordination va conduire à un immense gaspillage d'argent public. Il est temps de revoir les choses de manière plus volontariste et ordonnée !

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – L'idée de favoriser la fibre en rendant progressivement coûteux pour les opérateurs l'usage du cuivre a été évoquée. Mais une telle démarche n'induit-elle pas le risque d'une augmentation à terme des coûts pour les usagers dans les zones non couvertes par la fibre ? Comment l'éviter ?

**M. Franck Montaugé.** – Dans mon département, le syndicat mixte « Gers numérique », qui regroupe l'ensemble des communautés de communes du département, a été constitué. Il a pour fonction, dans le cadre du schéma départemental d'aménagement numérique, de garantir un accès au très haut débit sur l'ensemble du territoire dans les cinq prochaines années. Cette expérience est très concrète et pourrait inspirer d'autres collectivités territoriales. Par ailleurs, il me semble que l'organisation économique du secteur numérique doit être examinée afin de s'interroger sur la pérennité dans l'accès aux réseaux numériques et aux transferts de données.

**M. Paul Champsaur.** – Je vais tâcher de répondre, de manière synthétique, à l'ensemble de vos questions en laissant mes deux rapporteurs compléter pour les points techniques.

S'agissant tout d'abord de l'Australie, il y avait en effet un projet de création d'une entreprise nationale avec pour mission la construction d'un réseau public. Mais ce projet, suite à un changement de majorité politique, a tout bonnement été abandonné. Il n'existe pas de pays qui ait légiféré en faveur de la fermeture de son réseau cuivre.

Par ailleurs, l'ARCEP enquête actuellement sur la qualité du réseau cuivre et ses conclusions ne manqueront pas d'alimenter notre débat.

**Mme Faustine Antoine, rapporteur.** – S'agissant des technologies alternatives, la mission a considéré que leur utilisation devait être possible, tout en maintenant un objectif de couverture en très haut débit pour le pays. Leur recours s'avère en effet indispensable pour prévenir la fracture numérique dont pâtissent les zones les plus reculées avant que celles-ci ne soient à leur tour équipées de la fibre, soit à l'horizon d'une quinzaine d'années. La mission s'est également penchée sur la montée en débit du réseau cuivre, démarche que suivent actuellement de nombreuses collectivités territoriales ; il peut être opportun d'y recourir à la condition que son coût soit abaissé et des subventions accordées.

Outre le satellite, la 4G constitue une solution, encore qu'elle ne puisse être adaptée, pour des raisons techniques liées au spectre, à l'ensemble des zones isolées. À l'heure de la publication du rapport, les premiers bilans de l'expérience menée par les opérateurs Orange et Bouygues n'ont pas encore été tirés.

**M. Paul Champsaur.** – Les zones AMII s'avèrent problématiques. On craint qu'Orange ne se précipite vers les zones où Numéricable investit et laisse de côté les zones où cet opérateur est le seul présent. Un certain nombre de nos compatriotes n'aura, de ce fait, pas le choix entre la fibre et le cuivre. Il reviendra à la puissance publique d'examiner la situation, une fois que les orientations des grands opérateurs seront connues. Il ne faut cependant pas, *a priori*, leur imputer de mauvaises intentions.

**M. Gérard César.** – Quand connaissons-nous leurs intentions ?

**M. Paul Champsaur.** – Cette année je pense. Le coût du raccordement final devrait être assumé par les utilisateurs finaux, sachant que jusqu'à présent les opérateurs le supportent.

**Mme Faustine Antoine.** – Sur les vingt milliards d'euros nécessaires au déploiement de la fibre, le raccordement final à celle-ci devrait représenter un coût de six milliards d'euros, soit un montant moyen de deux cent euros par prise. Différentes pistes ont été évoquées par la mission pour le soutenir, par le biais d'un crédit d'impôt ou encore d'une taxe sur le cuivre, prélevée sur les abonnements et abondant un fonds de mutualisation. Mais elles n'ont suscité, au final, aucun consensus.

**M. Martial Bourquin.** – C'est bien de le savoir !

**M. Paul Champsaur.** – Ainsi, notre rapport ne préconise pas l'alourdissement de la tarification de l'abonnement de détail sur le réseau cuivre.

**M. Gabriel Ferriol, rapporteur.** – Une question demeure sur le risque de l'augmentation des tarifs de détail, en particulier dans les zones où la fibre n'était pas encore présente. Notre mission les a ainsi identifiées, de manière à protéger les personnes qui n'ont pas la possibilité d'opter pour elle. La dé-péréquation des tarifs de gros du cuivre que propose la mission ne s'exercerait, en l'occurrence, que dans les zones où la fibre est présente. Cette mesure représente une incitation indirecte adressée aux opérateurs à migrer la base de leurs clients vers la fibre.

D'un point de vue concurrentiel et communicationnel pour les opérateurs, l'adoption d'un tarif de commercialisation unique, à l'échelle nationale, s'avère plus lisible, même si celui-ci masque des coûts différents d'une région à une autre. Les opérateurs nous ont d'ailleurs indiqué qu'ils ne souhaitaient pas gérer des tarifs différents selon les zones.

**M. Paul Champsaur.** – La péréquation publique des tarifs de gros est une réalité en France et elle sera maintenue. Il faudra surveiller les tarifs des RIP, afin qu'ils ne soient pas trop faibles. L'ARCEP va ainsi réguler les tarifs de dégroupage sur la fibre. En revanche il n'y a jamais eu en France de décision visant la péréquation des tarifs de détail ; celle-ci s'est opérée de manière spontanée. Je ne pense pas qu'elle serait facile à conduire de manière imposée.

**M. Gabriel Ferriol.** – S'agissant de la mutualisation de la fibre, dans 63 % des réseaux fibrés, il y a déjà au moins deux opérateurs présents. Seul un tiers des réseaux n'implique qu'un seul opérateur. On attend du cadre réglementaire qu'il incite à la multiplication des offres de détail sur un même réseau.

**M. Paul Champsaur.** – Le réseau fibre est ainsi mutualisé par construction et est accessible à tous les opérateurs, ce qui permet d'obtenir un coût et des tarifs plus faible. Actuellement, une entreprise peut obtenir la fibre par un réseau dédié, mais cela implique un surcoût important.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie, Monsieur le Président, pour la qualité de vos réponses. Vous avez pu ainsi éprouver l'intérêt des sénateurs présents pour les questions technologiques en général, et celles relatives au très haut débit en particulier.

### **Organisme extra-parlementaire - Désignation**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous devons procéder à la désignation d'un candidat appelé à siéger au sein du conseil d'administration de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

Je vous propose la candidature de M. Franck Montaugé.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est levée à 10h30.*



# COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 17 février 2015

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

*La réunion est ouverte à 16 h 45*

## **Chine - Audition de M. Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-Sciences Po**

**La commission entend M. Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-Sciences Po, sur la Chine.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Mes chers collègues, nous recevons le professeur Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-Sciences Po. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a décidé de créer un groupe de travail co-présidé par Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret pour étudier la croissance chinoise et son impact sur les questions sociales et politiques. Nous voulons également déterminer ce que la croissance du Douzième Plan - la croissance « inclusive » - a de réel, tout en nous intéressant à ses mécanismes et à certains de ses aspects plus traditionnels.

Nous avons déjà reçu le professeur Godement qui nous a notamment indiqué qu'en matière de croissance, comme toujours en Chine, le paradoxe subsiste et que deux formes coexistent, l'ancienne et la nouvelle. Il nous a toutefois conseillé de ne pas arbitrer en faveur de l'une ou de l'autre. On trouve, selon lui, dans ce pays plutôt pauvre, un espace grand comme l'Allemagne, et aussi riche, qui révèle une économie très complexe. Si la Chine n'est pas bien classée sur le plan du PIB par habitant, ce n'est pas le cas de son classement en volume, et elle met en avant l'un ou l'autre en fonction des circonstances.

Nous voudrions également vous interroger sur le nouveau pouvoir en place dans ce pays, que l'on sent dirigé par un homme fort. Ceci a-t-il des conséquences sur les perspectives économiques et sur le plan social ?

Monsieur, vous avez la parole.

**M. Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-Sciences Po.** - Monsieur le président, votre modestie dut-elle en souffrir, je rappellerai ici, comme à chaque fois que vous m'invitez à prendre la parole, le voyage que vous avez effectué à Pékin, en 2003, au moment de l'épidémie de SRAS, alors que tous les dirigeants étrangers annulaient ou reportaient leur visite. C'est quelque chose que l'on ne peut oublier !

J'éprouve un grand plaisir à m'exprimer devant vous, en raison de l'intérêt que vous portez à la Chine, mais vous constaterez qu'il existe cependant certaines différences d'appréciation entre nous.

S'agissant de la situation politique, je dispose d'informations que peu de gens possèdent sur le « patron », Xi Jinping, Président de la République populaire de Chine, ainsi que sur ses « adjoints ». Je prépare en effet un livre qui porte sur la génération des « fils de princes ». Ce sont eux qui sont actuellement au pouvoir, et j'ai plaisir à vous faire partager ces

éléments, que vous retrouverez dans mon livre d'ici quelques mois. J'ai découvert des sources originales, qui sont essentielles à la compréhension de Xi Jinping, de ses « adjoints » et des ennemis qu'il peut compter dans son propre pays.

Je tenterai de faire le lien entre la situation politique, relativement calme, l'économie et la société, cœur de votre sujet.

J'ai eu la chance de rencontrer Xi Jinping. J'aime raconter des anecdotes. Dans un pays où la complexion des personnes compte énormément, il est très important de se rendre compte de la façon dont vivent les gens. J'ai pu converser cinq à dix minutes avec Xi Jinping lors de sa dernière visite en France. La conversation de son épouse, que j'entendais derrière moi, était toutefois bien plus intéressante ! On se serait cru à la cour de Marie-Antoinette ! Ceci constitue un changement extraordinaire. Xi Jinping est plutôt un connétable, un homme du XIV<sup>e</sup> ou du XV<sup>e</sup> siècle, un noble. Quant à son épouse, durant cinq à dix minutes, elle n'a parlé que de la mode milanaise, l'opposant à la mode turinoise. Ce sont des aristocrates...

Xi Jinping se voit dans le rôle de futur empereur. Il pense - et il a de bonnes raisons pour cela - qu'il est un nouveau Mao Zedong. Mao Zedong jalousait quelque peu son père, un très grand guérillero, dont l'apport à la révolution chinoise a été occulté. Si Mao Zedong a eu des coups de génie stratégiques, il n'a pas été un brillant chef de guerre. Il disposait de généraux pour mener le travail à sa place !

Le père de Xi Jinping fut un homme fort courageux, et une personne très droite. Il s'est fait connaître par son comportement extrêmement moral. Chose rare, il a laissé à sa femme la possibilité de continuer à travailler lorsqu'il a été nommé vice-premier ministre, lui-même devant langer les enfants !

Durant le « Grand Bond en avant », alors que Mao consacrait ses nuits à se détendre, Xi Zhongxun passait les siennes à organiser le ravitaillement en riz des villes où la famine était la plus terrible. Dès que la famine s'est éloignée, il a été le premier à faire les frais des purges de Mao Zedong, bien avant la révolution culturelle.

La famille de Xi Jinping jouit donc déjà d'une certaine grandeur. Elle détient également un message moral et est capable de comprendre qu'il existe des choses plus importantes que l'idéologie, notamment soutenir la Chine comme un Empire. Il raisonne donc de manière très différente de celle de Mao Zedong. Ce qui compte pour lui, ce n'est pas la marche de la Chine vers le communisme, mais vers la grandeur, au plan intérieur comme au plan extérieur.

Xi Jinping est plutôt ce que l'on appelle « un homme bien ». Il n'a pas commis de grandes fautes, même s'il s'est parfois un peu compromis lorsque c'était vraiment nécessaire. Il a une idée, celle de porter la Chine au plus haut. C'est ainsi qu'il gouverne.

Son intention est double. En premier lieu, il veut « nettoyer les écuries d'Augias » sur le plan intérieur ; en second lieu, il souhaite instaurer la cogestion. Fort intelligemment, il ne se fait pas d'illusions sur la capacité de la Chine à devenir l'équivalent des États-Unis : ce qu'il veut, c'est être consulté, jouer un rôle du numéro deux. Ceci l'amène à vouloir élever la Chine très haut, sans toutefois tenter d'opérations excessives ou risquées.

La posture générale de Xi Jinping est donc celle de l'empereur ; quant à son épouse, elle joue le rôle de l'impératrice. Elle était plus connue que lui à l'origine. C'est une

cantatrice professionnelle, dont le rang est celui dit de « petit général » dans l'armée chinoise. Preuve qu'ils se situent au-dessus des « gamineries » idéologiques, ils ont laissé leur fille aller à Harvard, d'où elle est rentrée il y a seulement un an. Ces gens se situent donc au-delà des craintes et des précautions idéologiques.

Sur le plan extérieur, il s'agit pour la Chine d'arriver à parité avec les États-Unis, d'être consultée sur les grandes affaires du monde et d'obtenir que l'Asie soit considérée comme le jardin de la Chine. C'est là la seule faiblesse de cette gestion « impériale ». Xi Jinping reprend, sans trop y réfléchir, peut-être pour que ses collègues le laissent tranquille, la manie de tous les empereurs chinois : menacer et dominer ses voisins. Ce n'est pas une bonne chose, car cela l'empêche d'user de la carte de la puissance régionale face aux Américains. Les Chinois ont réussi à se fâcher avec à peu près tous leurs voisins, à l'exception de la Corée du Sud. Ils se sont même plus ou moins fâchés avec la toute petite Mongolie. Il faut quand même y arriver ! Quant à la Corée du Nord, c'est bien là, selon moi, que réside le danger ; les deux pays ont en effet été trop proches pour voir aujourd'hui leurs relations s'apaiser. Les Chinois se sont également totalement fâchés avec les Vietnamiens, et même avec les Thaïlandais, alors qu'une large partie de la cour thaïlandaise descend de la communauté chinoise et que leurs relations étaient traditionnellement bonnes. La Birmanie s'est tournée vers les Américains et même le tout petit Cambodge a récemment purgé une partie de sa province septentrionale de dizaines de milliers d'occupants originaires de Chine.

Ceci mis à part, la politique étrangère chinoise me paraît tout à fait remarquable. Elle manifeste une qualité rare, qui consiste à ne s'occuper que de ce qui compte pour elle. C'est pourquoi la Chine ne s'occupe pas du tout du Moyen-Orient qui, pour elle, ne revêt aucune importance.

En revanche, l'Europe est très importante, et la Chine joue un jeu politique et commercial très astucieux entre la France et l'Allemagne. De la même façon, elle pousse ses pions en Afrique et en Amérique latine, avec des sorts qui varient. Les choses fonctionnent un peu moins bien en Afrique, mais c'était prévisible. Les relations ont si vite progressé que cela ne pouvait pas durer longtemps à un tel niveau. On enregistre maintenant des problèmes à tel ou tel endroit.

De manière générale, la Chine est devenue une puissance mondiale, et elle le doit en bonne partie à un « patron » qui n'est pas du tout idéologue, qui considère la politique mondiale comme un ensemble, et qui gère fort bien ses ambassadeurs. C'est un élément important.

Sur le plan intérieur, c'en est fini des grands desseins idéologiques. Il s'agit simplement de répondre au grand problème de la corruption. Il faut reconnaître que, sur ce point, le succès est bien plus grand qu'on ne l'aurait cru. Au début, on pensait que Xi Jinping allait se servir de cette campagne pour purger l'appareil de ses ennemis. Bien entendu, c'est ce qu'il a fait, mais il ne s'en est pas contenté. La population s'est du coup rendu compte que le « patron » faisait son travail. Xi Jinping, alors que chacun se méfiait des véritables intentions du pouvoir lorsque celui-ci entreprenait une campagne de moralisation, a réussi à convaincre une bonne partie de la population qu'il voulait véritablement lutter contre la corruption. L'affaire peut-elle être menée jusqu'au bout ? Probablement non ! Dès que l'on monte dans la hiérarchie, on rencontre certaines alliances entre l'argent et le pouvoir. Néanmoins, il est important qu'il gagne du temps et fasse baisser la tension. C'est toujours cela de pris, au moment où il joue une partie autrement plus difficile avec les Américains, et sur le plan international.

Globalement, on peut dire que Xi Jinping ne se débrouille pas si mal. Une des choses les plus surprenantes réside dans le fait qu'il a caché longtemps ses qualités. Il a eu beaucoup de courage lorsqu'il avait dix-huit ou vingt ans. Envoyé à la campagne, il a été l'objet de la haine et de la jalousie des petits cadres locaux, qu'il a habilement retournés. On le savait courageux et adroit, mais il a surtout occupé tous les niveaux de poste en Chine sans jamais donner l'impression qu'il était plus que ce qu'il avait le droit d'être, ce qui n'a pas dû être facile pour le descendant d'un homme remarquable ! Il s'est montré modeste, efficace et a réussi à passer à côté des plus grandes affaires de corruption alors qu'il était gouverneur du Fujian, province pourtant réputée pour ses dérives. Il n'a jamais, semble-t-il, touché d'argent et est parvenu à imposer une certaine rigueur morale à ses enfants.

Tout cela est plutôt une bonne chose dans un pays comme la Chine, où l'on aime bien que les gens donnent le sentiment de respecter une certaine éthique. Dans l'ensemble, il faut décerner un véritable satisfecit à ce dirigeant, qui a aussi l'intelligence de se trouver des collègues remarquables. Ce sont des camarades avec lesquels il jouait dans la cour de récréation il y a une cinquantaine d'années. Ils ont fréquenté les mêmes écoles et ont fait partie des mêmes groupes de gardes rouges, en restant toutefois parmi ceux qui se sont le mieux comportés. Certes, ils ont initialement cru dans la révolution culturelle, mais deux ou trois mois après le début de celle-ci, ils se sont élevés contre Kang Sheng et Jiang Qing, la dernière épouse de Mao Zedong. Ils ont réclamé davantage de correction à l'égard des vieux aristocrates. Ce sont des gens assez respectables. Parmi eux, certains ont appris l'économie. Le Premier ministre, Li Keqiang, est de ce point de vue remarquable.

Comment Xi Jinping et Li Keqiang s'organisent-ils ? Li Keqiang est issu d'une autre équipe. On trouve en Chine actuellement deux grandes écoles politiques. L'une est celle de Xi Jinping, celle des « fils de princes » ; l'autre, plus ancienne et plus solide, qui va vraisemblablement prendre le pouvoir après le départ de Xi Jinping dans sept ans environ, est celle de la Jeunesse communiste, équipe dirigée par l'ancien président Hu Jintao.

Ces personnes sont astucieuses, font preuve de courage, possèdent des qualités et peuvent compter, avec Li Keqiang, sur un économiste de talent. Il sait rester à sa place, ce qui est assez rare dans les régimes communistes, où tous les problèmes politiques sont théoriquement résolus, mais où les problèmes interpersonnels deviennent souvent dramatiques. Dans le cas présent, on n'arrive pas à identifier de divergences graves entre le Premier ministre et Xi Jinping. Tout donne l'impression que Li Keqiang est capable de maîtriser les différentes options économiques qui s'offrent à la Chine.

Li Keqiang a en outre une véritable capacité à dire la vérité. Il a récemment admis qu'il ne croyait pas aux chiffres qui, selon lui, sont tous truqués ! Par exemple, il explique que pour savoir où en est l'économie chinoise, il observe la dépense en électricité.... En cas de baisse, il est prêt à apporter un coup d'accélérateur ; dans le cas contraire, il laisse aller les choses. Cet empirisme s'est révélé très positif...

La Chine a actuellement l'une des meilleures équipes dirigeantes qu'elle a pu connaître. Je n'ai pas toujours porté le même jugement. Je continue à considérer que, par bien des côtés, l'administration chinoise reste moralement douteuse - sans même parler de la diplomatie -, mais il est extraordinaire de trouver des gens aussi remarquables en haut d'un système lui-même corrompu. Leur talent et leur cohésion laissent espérer qu'ils resteront plus longtemps installés. Il est dommage qu'ils doivent « rendre leur tablier » d'ici sept ans !

Il est rare que je tiens des propos aussi positifs sur la politique chinoise, mais l'honnêteté m'oblige à dire qu'ils ont à leur tête quelqu'un de bien, doté d'une certaine morale. Même s'il reste beaucoup à faire, il s'est attaqué à la corruption, conduit une politique étrangère qui n'est pas agressive et use d'une politique d'influence qui commence à tenir compte de problèmes mondiaux comme l'écologie, fait rare pour un pays communiste. Cela revient en effet à penser le monde, ce qui n'est pas commun pour un tel régime.

On peut toutefois reprocher à ce système sa brutalité policière et son attitude à l'égard de l'intelligentsia. Je considère ce fait comme regrettable. J'en suis d'ailleurs moi-même victime : je suis en effet interdit de séjour en Chine, sous prétexte que je tiens des propos incontrôlables ! Je réussis souvent à me débrouiller pour aller à Pékin mais on mesure par-là que tout n'est pas terminé. On sent encore une certaine nervosité dans les comportements. Ce n'est jamais très bon pour un régime, quel qu'il soit, de se fâcher avec les intellectuels, en Chine comme à l'étranger.

Pour être franc, tout cela reste très secondaire par rapport à la détente sociale extraordinaire que connaît le pays. L'urbanisation, la hausse des salaires révèlent une société bien plus décontractée qu'on le dit souvent. Les femmes sont plus détendues, les enfants moins nombreux, on s'en occupe davantage, et le système d'éducation fonctionne bien. La féminisation de bien des métiers, y compris au sein de l'appareil judiciaire, est également un signe de cette évolution.

Vous remarquerez que j'ai voulu donner un ton relativement optimiste au chapitre politique de vos travaux.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Vous m'avez parfois estimé trop pro-chinois au cours de certains de nos débats ; je vois que c'est aujourd'hui votre tour ! On peut aussi ajouter que, contrairement à ce qui se passe dans nos systèmes politiques, Li Keqiang a su qu'il serait Premier ministre cinq ans avant sa nomination ! Il pouvait donc s'y préparer.

**M. Christian Cambon.** - Professeur, merci de ces indications précises et parfois pittoresques, qui donnent un peu de chair à la connaissance que vous nous apportez.

Je voudrais revenir sur la politique étrangère de la Chine. Vous l'avez dit, il s'agit d'un pays qui cherche à se hisser, à l'échelle internationale, au niveau des Etats-Unis, et qui affiche un désintérêt marqué pour le Moyen-Orient, ainsi qu'un intérêt largement économique pour l'Afrique.

En Asie toutefois, le contexte est différent. La Chine y crée une agitation permanente en entretenant certains conflits - îles Senkaku-Diaoyu, îles Spratleys, îles Paracels. J'ai du reste assisté, au Vietnam, à des manifestations assez violentes contre les Chinois. Quelle est la stratégie de la Chine, qui n'a pas besoin de cela étant donné sa puissance économique et son rayonnement ? Pourquoi une telle agitation, notamment en mer de Chine orientale ?

L'autre grand voisin de la Chine est évidemment la Russie. La Chine va-t-elle tirer bénéfice des difficultés que ce pays rencontre avec l'Occident ? La Russie peut-elle constituer un réel partenaire économique pour la Chine ? Quelle vision Xi Jinping a-t-il de la Russie ?

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Merci, Professeur, pour cet exposé extrêmement intéressant. Pouvez-vous nous indiquer le budget de la défense chinoise, en chiffres absolus et en pourcentage du PIB ? Par ailleurs, le Gouvernement encourage-t-il une émigration, qui est illégale, vers ses voisins proches, par exemple en Sibérie ?

**M. Robert del Picchia.** - Professeur, vous avez très brièvement évoqué l'environnement et le développement durable, questions auxquelles s'intéresse la Chine. A-t-on une idée de sa position en décembre lors de la COP 21 ? La presse parle d'un accord plus ou moins secret avec les Américains sur le réchauffement climatique. Disposez-vous d'informations sur ce point ?

Par ailleurs, quel est l'état des relations entre la Chine et la Grèce ? Les échanges avec le nouveau Gouvernement sont-ils aussi bons qu'avec le précédent, en particulier en matière d'investissements ?

**M. Jean-Luc Domenach.** - Je vous ai dressé un tableau très optimiste en général et assez louangeur de Xi Jinping. Je crois toutefois que sa politique régionale vaut un zéro pointé ! Xi Jinping étant remarquablement intelligent, il faut chercher à comprendre pourquoi... Il s'en rend certainement compte. La preuve en est qu'il a amélioré il y a quelques mois les relations de la Chine avec le Japon, que son Gouvernement avait bêtement gâchées à plusieurs reprises. Le comportement dont use la Chine avec ses voisins est un exemple de stupidité impérialiste. Je pense que Xi Jinping laisse les militaires faire. Il a besoin de l'armée, qui pèse très fort. Il faut donc lui accorder un bon budget de défense et lui permettre de traîner son sabre en procédant à des déclarations contre les voisins. C'est tout à fait désolant ! Sans cette explication, on aurait du mal à comprendre que quelqu'un d'aussi intelligent que Xi Jinping se soit comporté de manière aussi navrante avec les Japonais. Pour se fâcher avec eux, il faut vraiment le vouloir !

Il est par exemple incroyable de dire que le massacre de Nankin, dont les Japonais se sont rendus coupables en 1937, a provoqué 200 000 ou 300 000 victimes. C'est le massacre le mieux documenté au monde. Beaucoup d'étrangers, parmi lesquels un certain nombre de prêtres, ont tout noté. On connaît le nombre des victimes à quelques milliers près. On en dénombre 70 000 à 80 000. C'est déjà beaucoup, et il n'est pas nécessaire d'en raconter plus ! Cela reste un massacre commis pour l'essentiel à l'arme blanche, épouvantable.

De même, comment peut-on se fâcher avec le Viêt-Nam ou la Mongolie ? Normalement, les relations avec la Corée du Nord ne devraient pas soulever de problèmes : pourquoi les services secrets chinois se disputent-ils comme des chiffonniers à ce propos ? Tout cela est incroyable !

Je ne peux guère vous communiquer le chiffre du budget de la défense nationale, car personne n'en sait rien. De toute manière, tous les chiffres militaires, sans exception, sont faux !

La politique en Asie, tout autant que la politique à l'égard des affaires militaires, est accablante ; j'ajoute à propos de l'Asie un autre motif de désolation, ce sont les relations avec l'Inde. Quand l'Inde et la Chine pourront négocier ensemble, la face de toute cette partie du monde changera. Cela pourra d'ailleurs faire sens pour contrebalancer l'influence du Japon. Il faut toutefois commencer par parler poliment aux Indiens. S'il est une chose qu'on ne pardonne pas dans la vie, c'est d'avoir été battu. Or, lors de la guerre de 1962, l'Inde a été écrasée à plate couture par la Chine et ne le lui pardonne pas. Il faut donc qu'un dirigeant

chinois se rende en Inde et propose de façon crédible à ce pays de tout oublier. Si la Chine satisfait la fierté de l'Inde, les conséquences mondiales seront considérables. Les relations entre la Chine et l'Inde représentent l'avenir. C'est une erreur de ne pas s'y mettre !

Quant à l'émigration, elle a souvent pour origine la recherche de compétitivité de l'appareil industriel. Les femmes en ont été les premières victimes, ce qui a finalement abouti au développement de la prostitution chinoise en Europe. Cette désolante réalité est un témoignage de la dureté de cette société, qui commence heureusement à se civiliser. D'ailleurs, l'Etat chinois ne voit pas grand inconvénient à cette émigration, dans la mesure où les cadres locaux en bénéficient financièrement...

Ceci m'amène à la question des relations avec la Russie et la Sibérie. Cela ressemble à un vieux film américain de gangsters, où les deux protagonistes se connaissent depuis les années 1950, s'apprécient, mais n'arrêtent pas de se rouler l'un et l'autre dans la farine ! Il ne faut surtout pas voir dans la relation sino-russe de grands projets stratégiques. La Chine progresse le long des vallées en Sibérie, et les Russes leur vendent leur pétrole et leur gaz le plus cher possible. Il existe un grand mépris réciproque !

Pour la Chine, il n'est pas de puissance qui ne soit pas assise sur une prospérité économique. Pour la Russie, la Chine a un comportement trop aimable avec l'Occident et avec les Etats-Unis.

Quant à la conférence climat de décembre, c'est très simple : qu'a-t-on à leur offrir ? Les Chinois ont compris que l'enjeu est important, mais ils vont vendre chèrement leur position. Après tout, on peut le comprendre. Les négociations ont donc commencé...

S'agissant de la Chine et de la Grèce, ce n'est pas parce que le régime grec a changé de têtes que l'intérêt de la Chine pour la Grèce a diminué, au contraire. S'il y a bien des partisans de Mme Merkel dans le dossier grec, ce sont les Chinois ! On peut penser que la Chine va s'intéresser de plus en plus à la Grèce et acheter tout ce qu'elle pourra.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - L'accord de la Chine et des Etats-Unis sur la COP 21 n'a rien de confidentiel. Il est public. J'étais d'ailleurs à Pékin au moment où il a été négocié et des points de convergence très importants ont été notés, un sur les investissements, et un autre sur le climat. La Chine y promeut la théorie de la responsabilité diversifiée : les pays n'ont pas le même degré de responsabilité et donc pas le même calendrier de mesures. La grande question sera de voir quel jeu a joué le président Obama. Veut-il qu'on lui reconnaisse le bénéfice d'avoir fait évoluer la Chine sur ce sujet ? Est-ce un sujet ouvert ou l'accord constitue-t-il un aboutissement ?

**M. Claude Malhuret.** - Merci, Professeur, de cet exposé très clair et très riche. J'aimerais vous poser une question d'ordre institutionnel. Vous affirmez que Xi Jinping est quelqu'un de bien, qui n'a pas commis trop d'indélicatesses. Néanmoins, vous l'avez rappelé, on est bien forcé de constater une aggravation récente de la répression contre les intellectuels. Par ailleurs, le fait de « nettoyer les écuries d'Augias » s'accompagne à nouveau de purges, avec la différence qu'auparavant, on connaissait les purges sans le nettoyage !

Quel est donc l'objectif ultime de Xi Jinping et des dirigeants chinois ? Je n'aurai pas la naïveté de vous demander s'ils envisagent un jour d'arriver à la démocratie libérale, mais croyez-vous qu'ils estiment que la glaciation politique communiste, qui persiste et qui se renforce même, peut à long terme être maintenue dans un contexte économique, social et

technologique qui change à grande vitesse ? Envisagent-ils des réformes politiques et institutionnelles ? Pensez-vous qu'il leur soit possible de continuer ainsi ?

Enfin, vous nous avez expliqué que la vision qu'a Xi Jinping de son pays est celle d'un empire, aux frontières duquel se trouve le reste du monde. Quelle sera cette vision le jour - qui n'est plus très lointain - où la Chine sera à parité économique et militaire avec les Etats-Unis ?

**M. Daniel Reiner.** - Il y a quelques années, à l'occasion de l'assemblée générale des Nations unies, nous avons rencontré l'ambassadeur de Chine et lui avons posé une question sur l'Afghanistan. Il nous avait surpris en nous répondant que la Chine ne s'y intéressait pas, et qu'elle ne pensait qu'à se développer.

Or il semble que les choses aient changé. Les Chinois ont beaucoup investi dans ce pays. En outre, ils s'intéressent au Pakistan et y ont passé un accord. Ils anticipent la fin de l'opération en Afghanistan et s'en préoccupent. Pourquoi cette évolution ? Est-ce par crainte qu'un régime taliban n'essaime vers les régions occidentales de la Chine, où elle a déjà des soucis avec le terrorisme et les islamistes radicaux, ou s'agit-il d'une attitude vis-à-vis de l'Inde, avec laquelle elle ne sait pas trop comment se comporter ?

**M. Bernard Cazeau.** - Professeur, ma question concerne les conditions de travail en Chine. J'ai eu l'occasion d'accompagner, il y a deux ans de cela, une mission d'EDF relative à l'EPR de Taishan, au sud de Hongkong. J'y ai vu une fourmilière d'hommes et de femmes qui y travaillaient dix heures par jour, vingt-huit jours par mois !

Dans le même temps, des révoltes sociales ont eu lieu par exemple du côté de Shanghai. Cela va dans le sens de l'évolution à la fois économique et démocratique de cette société. Les choses se sont-elles améliorées avec Xi Jinping ? Peut-on croire à une évolution de la Chine en matière sociale ?

**Mme Leila Aïchi.** - Professeur, certaines révoltes ont déjà eu lieu en raison de crises sanitaires ou environnementales. Les Chinois ont-ils évalué le coût économique de leur pollution, qu'il s'agisse de celle de l'air ou des sols ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Professeur, vous ne nous avez guère parlé des relations de la Chine avec l'Afrique, où son implantation est pourtant croissante. Pouvez-vous nous dire également un mot des révoltes des populations rurales et des répressions assez violentes qui ont suivi, mais que les médias n'ont pas ébruitées...

Qu'en est-il enfin des communautés chrétiennes, dont on me dit qu'elles sont, elles aussi, très opprimées ?

Enfin, quelle est votre position sur la présence de l'Agence française de développement (AFD) en Chine ?

**M. Jean-Luc Domenach.** - Elle y est encore ? Il faut arrêter tout de suite !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Très heureuse de vous l'entendre dire !

**M. Henri de Raincourt.** - Il ne faut pas raconter n'importe quoi à propos de l'AFD ! Elle ne verse pas de subventions en Chine. Elle y octroie uniquement des prêts non

bonifiés et pour des montants qui restent modestes. Ces prêts rapportent de l'argent et permettent de financer le réseau, notamment en Afrique !

Mais je souhaite vous interroger sur deux sujets. Tout d'abord, l'état des relations entre la Chine et le Saint-Siège ? Ensuite, je suis très étonné du système politique chinois. Quand une équipe arrive au pouvoir, la suivante a dix ans pour se préparer, ainsi que vous l'avez souligné. Sur quels critères - si tant est qu'il en existe - prépare-t-on la future équipe, eu égard aux intérêts stratégiques des dix ou vingt années à venir ? Il est assez extraordinaire de voir une forme de cohérence entre les équipes dirigeantes et l'évolution du pays !

**M. Jean-Luc Domenach.** - Les Chinois peuvent-ils se passer de réformes politiques ? Ils essayent ; on va voir s'ils y parviennent ! Ils voudraient arriver au résultat que confère la démocratie, sans en avoir les risques ni les inconvénients ! Ils se connaissent les uns les autres et savent le goût de l'homme pour le pouvoir, la tentation de la corruption, etc. Ils souhaiteraient avoir une population moins nerveuse et des discussions plus réelles, sans démocratie...

Ils n'y sont jusqu'à présent pas parvenus, et ils auront du mal. L'honnêteté m'oblige à dire néanmoins que, lorsqu'un dirigeant comme Xi Jinping se comporte convenablement, la différence entre le régime chinois et le régime démocratique s'amenuise. Mon sémaphore, c'est mon épicier de quartier, en Chine, qui me dit que ce sont tous des crapules mais qu'au moins, ils disent à peu près ce qu'ils veulent faire et se tiennent tranquilles.

Il faut reconnaître que les défauts du système se sont réduits. Certes, cela ne vaut pas un régime à la japonaise, qui combine démocratie et autorité, mais ils essayent de combler l'absence de démocratie. Ils aident même parfois les intellectuels et les universitaires. L'un dans l'autre, les démocraties ne sont plus l'objet d'insultes et de mépris. Ils étudient maintenant de plus près ce qui se passe aux Etats-Unis, en France et en Europe, et la nervosité est moins grande.

Peut-être suis-je trop honnête avec eux, mais par rapport à ce que j'ai connu il y a encore une dizaine d'années, je trouve que les choses s'arrangent un peu.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Peut-on dire que les élections dans le Parti sont fondées sur des principes approximativement démocratiques ? Je crois me souvenir que la bataille qui a eu lieu entre Xi Jinping et Li Keqiang, il y a cinq ans, a été remportée par Xi Jinping. Il y a là quelque chose qui ressemble à une primaire...

**M. Jean-Luc Domenach.** - ... dont le sort aurait été en bonne partie déterminé par la répartition des forces politiques et économiques. C'est Shanghai qui a mis son poids dans la balance.

Quoi qu'il en soit, le plus grand défaut du système demeure la corruption. Son second défaut vient de la police : l'affaire est toujours difficile pour ceux qui ont maille à partir avec elle. Ses agissements vis-à-vis des pauvres gens ne sont sujets à aucun véritable contrôle. La situation dans les camps de travail reste épouvantable, il faut le dire ! Pour la masse de la population, les choses se sont assouplies, mais dans les campagnes, sur les chantiers peu surveillés ou dans nombre d'entreprises qui ont de l'argent et des contacts avec la police, la situation est effroyable.

Dans l'ensemble, lorsqu'on est dans la norme, qu'on n'a pas commis de délit et qu'on mène une vie sans histoire, on n'a pas trop de problèmes avec la police. Le totalitarisme n'est plus de rigueur, ni même (parfois) l'autoritarisme. Comment tout ceci va-t-il évoluer ? Je ne le sais pas. Le tempérament des Chinois complique tout : ils sont amoureux de l'ordre parce qu'ils se connaissent eux-mêmes et savent que leur capacité la plus développée est celle du désordre. Ce pays est un « bazar » absolument épouvantable ! Au fond, ils ont peur d'eux-mêmes. La seule vraie force du gouvernement, c'est la peur du désordre et la peur des paysans : si jamais on instaure la démocratie, les paysans voteront ; or, personne n'a confiance en eux, à tort ou à raison. De fait, il arrive que la démocratie joue véritablement quand on analyse les scrutins locaux.

Le grand problème du passage à la démocratie est de créer une culture permettant aux personnes de s'accepter les unes les autres.

Dans leur vision du monde, seul compte le fait de compter parmi les puissants. Ils n'éprouvent pas de sympathie particulière pour les autres pays, mais ils ont compris tout l'intérêt de la mondialisation. Ils savent exactement ce qui les sépare des Américains. Ils ne veulent pas de la parité absolue, mais d'une apparence de parité. Ils souhaitent être consultés.

Au Pakistan et en Afghanistan, les Chinois restent très prudents politiquement. Ils n'interviennent pas dans les endroits dangereux, comme au Moyen-Orient, auquel ils ne comprennent rien. J'ai discuté avec des membres du Comité central chinois : ils n'arrivent pas à comprendre une passion qui n'est pas dirigée par des motifs stratégiques ou financiers. Ils ne comprennent pas pourquoi Israël et la Palestine ne s'arrangent pas ensemble. Lorsqu'ils ne comprennent pas quelque chose, ils ne s'en occupent pas et laissent les autres prendre les risques. C'est ce qui se passe au Moyen-Orient.

Leur intérêt vis-à-vis de l'Afghanistan s'explique par un motif égoïste et compréhensible. Beaucoup de fanatiques s'y forment et se retrouvent ensuite dans la province du Xinjiang.

La Chine continue par ailleurs de travailler avec le Pakistan pour gêner les Indiens. Je crois qu'ils devraient plutôt travailler avec l'Inde. C'est là la voie de l'avenir, qu'ils finiront par emprunter.

Quant aux conditions sociales, s'il existe une preuve que l'augmentation du salaire dépend largement des conditions économiques, mais aussi de la turbulence de la main-d'œuvre, c'est bien en Chine qu'elle se trouve. On a vu les salaires augmenter de façon remarquable depuis 2004-2005, avec des gains de 15 % à 20 %. Cela a commencé par les jeunes hommes dont les entreprises se trouvaient sur la côte. Chose magnifique, ce sont à présent les femmes qui sont en train d'en bénéficier. Le progrès est évident et rapide. Il ne touche plus seulement les salaires, mais s'attache également aux conditions de vie des employés notamment pour les femmes dont la situation a longtemps été effroyable. Dans l'ensemble de la Chine, ce sont d'ailleurs les femmes qui poussent au changement.

En ce qui concerne les chrétiens et le Saint-Siège, il faut rester prudent : il est très difficile d'établir des généralités. Certains prétendent qu'il existerait à présent 80 millions d'évangélistes. Le pouvoir aimerait bien s'en débarrasser, mais on ne les trouve qu'au fin fond de la campagne, dans des zones sans intérêt économique. En revanche, le nombre des autres protestants et des catholiques progresse beaucoup moins rapidement. Il y aurait environ dix à quinze millions de catholiques et un peu plus de protestants. La mode est au

christianisme, mais il s'agit d'une apparence : cela fait chic de marier sa fille à l'église. Les prêtres chinois qui sont, comme beaucoup d'autres Chinois, très attirés par l'argent, louent volontiers les églises. Surtout, la situation est très variable selon le territoire.

*La réunion est levée à 18 h 05*

**Mercredi 4 mars 2015**

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

**Audition de M. Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Syrie**

**La commission entend M. Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Syrie.**

**M. Christian Cambon, président.** - Mes chers collègues, nous avons l'honneur d'accueillir M. Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Syrie depuis juillet 2014.

Monsieur de Mistura, je rappelle que vous avez été successivement le représentant du secrétaire général des Nations unies en Irak, puis en Afghanistan ; vous avez également été vice-ministre des affaires étrangères d'Italie. Vous avez participé aux travaux de nombreuses agences des Nations unies, vous avez été envoyé sur de nombreuses zones de conflits et vous avez conduit un certain nombre d'opérations d'assistance humanitaire, de distribution alimentaire, des campagnes de vaccination au Soudan, en Éthiopie, en Albanie, en Afghanistan, en Irak, en Bosnie, et en Somalie.

Autant dire que votre expérience est passionnante. Vous avez aussi exercé d'importantes fonctions de représentation politique et humanitaire au Liban et en Irak, ainsi que les fonctions de directeur exécutif adjoint du Programme alimentaire mondial (PAM).

Bien évidemment, c'est à propos de la Syrie que nous souhaitons vous entendre.

Cette rencontre intervient alors que vous avez présenté, Monsieur de Mistura, un rapport sur votre mission, le 17 février dernier, au Conseil de sécurité des Nations unies. Vous avez proposé un cessez-le-feu localisé à Alep - ville coupée en deux, depuis juillet 2012, entre les quartiers que tient le régime, à l'ouest, et les secteurs rebelles, à l'est -, afin de permettre l'entrée de l'aide humanitaire. Les médias français ont, récemment encore, présenté des images dramatiques de la situation de cette ville, que tous ceux qui ont eu l'occasion de la découvrir ont tant appréciée. C'est une grande tristesse de constater son état actuel.

Le régime de Bachar el-Assad se disait disposé à suspendre ses raids aériens et ses tirs d'artillerie pendant six semaines, même si le lancement d'une nouvelle offensive de sa part, à Alep même, affaiblissait sa crédibilité.

En tout état de cause, l'opposition syrienne a rejeté votre proposition, dimanche dernier, en refusant de vous rencontrer sur une autre base que la proposition d'une solution globale qui passe, selon elle, par le départ de Bachar el-Assad et de son état-major.

Aujourd'hui, les forces du régime avancent au sud et les Kurdes au nord. La perspective d'un règlement politique semble donc encore fort lointaine... Mais vous allez nous en dire davantage.

Quelle est votre analyse de la situation syrienne et des perspectives de reprise d'un dialogue avec les parties prenantes, notamment l'opposition, en vue d'un règlement de la crise ?

Peut-être pourrez-vous expliciter un propos qui vous a été attribué, à l'issue de la conférence de Vienne, où il semble que vous ayez déclaré que Bachar el-Assad « faisait partie de la solution » ? Vous le savez, ce n'est pas la position défendue par le Gouvernement français.

Mes collègues ne manqueront pas de vous poser un certain nombre de questions. L'affluence que vous pouvez constater aujourd'hui démontre l'intérêt que nous portons à votre venue, dont je vous remercie.

**M. Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Syrie.** - Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, merci de l'occasion que vous me donnez de m'exprimer devant vous. J'y tenais beaucoup, et depuis longtemps.

En France, la question syrienne est particulièrement sensible, à la fois pour des raisons historiques et culturelles. Francophone et francophile, je mène des missions particulières en Afghanistan, en Irak, ou au Liban pour le compte de l'ONU depuis quarante-deux ans, afin de résoudre les conflits. C'est une chance que je sois encore vivant aujourd'hui, politiquement et physiquement ! La crise syrienne est peut-être la plus complexe que j'ai connue. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que deux personnalités que je respecte énormément, MM. Kofi Annan et Lakhdar Brahimi, aient renoncé à être associés à une situation dans laquelle les massacres persistent.

J'aimerais apporter une précision à propos de la déclaration que vous avez citée. J'ai formé, durant quarante-trois ans, un certain nombre d'envoyés spéciaux de l'ONU, dont peu sont encore en activité. Je leur ai toujours enseigné que la communication est fondamentale et que chaque mot compte. Cependant, je suis moi-même tombé dans le piège ! C'est humain. Chacun ici se rappelle sûrement avoir déjà vécu pareils moments...

Dans mon cas, cela s'est passé à Vienne, lors d'une conférence de presse, après une visite difficile à Damas : partant du constat que c'est le régime qui exerce la violence, j'ai déclaré que, pour réduire la violence, la solution consistait à traiter avec le gouvernement syrien, comme avec l'opposition syrienne. Traiter avec Bachar el-Assad pour réduire la violence fait partie de mon rôle. Pour sauver des vies, ma main a serré celles de Milocevic, Nadjibullah, Saddam Hussein, ou Idi Amin Dada. Il était alors nécessaire que l'ONU puisse discuter avec eux. Il s'agissait uniquement de réduire la violence.

La solution politique demeure aux mains des Syriens. Ce n'est pas à nous de décider qui doit ou non figurer dans le futur gouvernement, mais aux Syriens eux-mêmes.

En tout état de cause, le seul élément à avoir été accepté par tous les pays, y compris par la Russie, c'est le communiqué de Genève de juin 2012, même si Daech n'y a, naturellement, pas participé.

Cela fait quatre ans pleins que dure l'horreur : plus de deux cent mille morts, un million de blessés, 3,2 millions de réfugiés ; 6,7 millions de Syriens, gens très dignes et très fiers, ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays ! 12,8 millions de personnes reçoivent de l'aide pour survivre dans un pays qui était auparavant autosuffisant ! La Syrie a économiquement reculé de quarante ans. Quatre mille à cinq mille écoles ont été détruites, ainsi que six mille lieux historiques, protégés ou non. Ceux qui, comme moi, ont eu la chance de connaître la Syrie avant qu'elle ne soit touchée par la guerre, ne peuvent que déplorer ce qui s'y passe.

Ce livre, aujourd'hui hélas dépassé par les faits, a recensé le nom des cent mille premières personnes - hommes, femmes et enfants - tuées durant le conflit. Je l'ai avec moi. C'est là une des raisons pour lesquelles j'ai accepté cette mission et établi une stratégie différente en vue de parvenir à une sortie de la crise. Il ne s'agit pas de statistiques, mais de vies humaines !

Lorsque j'ai accepté cette mission, réputée presque impossible, j'ai compris qu'une des questions fondamentales était de savoir s'il existait ou non une solution militaire pour arrêter la guerre. Qu'il s'agisse de la Russie, de l'Iran, des Etats-Unis, du Qatar, de la Turquie ou de l'Arabie saoudite, tous sont favorables à une solution politique, mais chacun fait comme si l'action armée était la seule solution.

Dans ce contexte, on peut se référer au communiqué de Genève, afin de n'exclure personne. C'est là le travail de la diplomatie et de la politique. Alors, pourquoi, ne bouge-t-on pas ?

Deux nouveaux éléments pourraient cependant venir tout changer...

En premier lieu, seul Daech profite du chaos et se répand comme un véritable « Ébola politique », que ce soit en Irak ou en Syrie, en profitant de l'exclusion des Sunnites. Les actions de Daech avaient donc dû contribuer à accélérer la mise en œuvre d'une solution politique. Daech, en Syrie et en Irak, coupe maintenant les frontières en deux, formant un territoire grand comme l'Angleterre.

La coalition militaire aérienne, dont la France fait partie en Irak, mais non en Syrie, constitue l'autre élément de la réponse internationale, guidée en partie par les États-Unis, dans le contexte irako-syrien.

Ces deux éléments récents peuvent-ils contribuer à stimuler un réveil politique ? J'ai été très déçu de constater que ce n'était pas le cas.

Cependant, le fait est là : il faut continuer à réfléchir à la meilleure stratégie politique afin de résoudre le conflit syrien. Si on n'y parvient pas, le pouvoir de Daech continuera à s'étendre, en jouant sur le chaos, mais aussi sur le fait que ce mouvement extrémiste constitue un allié pour la plupart des Sunnites dans leur lutte contre le régime de Bachar al-Assad.

Durant les premiers mois, les choses n'ont pas évolué, à tel point que j'ai fini par me demander s'il resterait encore des Syriens vivants une fois le conflit terminé. Ce livre qui contient les noms de cent mille victimes, que je citais tout à l'heure, devrait en compter bien davantage ! Actuellement, on a déjà atteint le chiffre de deux cent vingt mille morts...

C'est pour moi - comme pour chacun, je pense - un devoir moral de parvenir à réduire la violence et, à partir du communiqué de Genève, de proposer une solution politique, que chacun semble appeler de ses vœux. C'est donc ce que l'on essaye de faire...

Alep, de ce point de vue, est un symbole, où l'on rencontre une mosaïque de cultures et de religions, qui donnent une bonne idée de la réalité syrienne. Beaucoup m'ont dit qu'il ne fallait pas tenter de toucher à Alep, à la situation si complexe. Au contraire ! Il faut mettre Alep en pleine lumière ! C'est une entreprise dans laquelle le gouvernement français m'a beaucoup aidé. Souvenez-vous de Kobané : qui connaissait cette ville ? J'ai essayé de « kobaniser » Alep - mais c'est très complexe.

J'ai demandé à chacun de jouer cartes sur table et de dire si toute cette souffrance était encore acceptable. J'ai considéré que, pour y mettre fin, il fallait intervenir à Alep. Le diable étant dans les détails, les choses se sont bien entendu compliquées. Au début, le régime de Damas était furieux de mon initiative. Le gouvernement syrien m'a reproché d'avoir choisi d'attirer l'attention sur une ville où il était en passe de gagner et voulait m'indiquer où agir. J'ai rappelé que je travaillais pour l'ONU, et que si je considérais la ville en danger, je devais essayer de trouver une solution - même si l'on peut toujours échouer.

J'ai appris une chose importante à l'ONU : certains moments peuvent être difficiles, voire critiques, mais l'ONU ne doit jamais renoncer. Je ne peux oublier ni Srebrenica, ni le Rwanda. J'étais à l'ONU, à l'époque, et toutes ces situations m'ont touché !

L'idée est qu'en attirant l'attention sur Alep, on oblige toutes les parties, le régime comme l'opposition, à répondre à la question très simple que pose l'ONU : peut-on au moins arrêter les bombardements aériens ou les tirs de mortiers, source de 80 % des morts ? Ainsi que vous l'avez noté, l'opposition a refusé. Je peux comprendre l'état d'esprit qui règne parmi les combattants : comment accepter de négocier, alors que des familles entières ont été décimées ? Cependant, il faut bien commencer par quelque chose. Intervenir partout revient à ne rien faire - d'autant que la situation est compliquée.

Le régime de Bachar el-Assad a fini par accepter, peut-être avec l'espoir que l'opposition refuserait. C'est le cours normal des choses dans de telles crises. Toutefois, les conditions imposées par le pouvoir étaient impossibles à accepter. L'opposition a donc refusé, mais la communauté internationale doit y demeurer très attentive. Combien de secteurs de la ville ne seront-ils pas bombardés ? S'agira-t-il de ceux qui sont sous le contrôle du gouvernement ou de l'opposition ?

À Kobané, c'est la détermination d'une femme kurde qui a sauvé la ville. C'est ainsi que je me suis pris à espérer qu'Alep devienne un symbole, afin de prouver que Daech ne peut pas toujours gagner. La mission de l'ONU que j'ai envoyée à Alep est donc conduite par deux de mes collègues, deux femmes, qui ont eu le courage de s'y rendre. Je ne me suis pas joint à elles, bien que je l'aurais souhaité. J'ai souvent risqué ma vie, mais j'ai pensé que ma présence risquait d'attirer inutilement l'attention sur cette mission, qui est en ce moment en train d'essayer d'amener les deux parties à accepter l'arrêt des combats les plus importants.

Le rapport de mes deux collègues me permettra de juger si l'on peut ou non poursuivre le dialogue avec chaque partie, prise séparément. Dans le pire des cas, il faut continuer à considérer Alep comme un symbole, et garder ce symbole en pleine lumière médiatique, afin d'empêcher les événements de s'y accélérer.

Cependant, vous avez raison, Monsieur le président : Alep est encerclée et la guerre continue. Les fonctionnaires de l'ONU chargés de l'action humanitaire ont été expulsés, et l'opposition réclame que le cessez-le-feu intervienne dans quatre villes, et non pas seulement à Alep. Tout cela est compréhensible, mais il ne faut toutefois pas abandonner.

Je ne me soucie bien évidemment pas seulement d'Alep... Tout cela reste un test pour arriver à faire que les parties s'asseyent autour d'une table, afin de ne pas en rester à des réunions comme celle de Genève, où les participants quittent tout à coup la conférence en claquant la porte !

La réponse sera connue dans les prochains mois. D'ores et déjà, je crois que quelque chose est en train de changer. Le régime sait qu'il ne peut gagner la guerre - et on doit le lui rappeler. L'opposition ne le peut pas non plus, mais tous les pays engagés dans ce conflit doivent pouvoir s'asseoir à une table de négociation, autour de l'ONU, pour étudier à nouveau la solution politique. Si l'on parvient à sauver ne serait-ce qu'une ville, ou cent mille personnes, je serai déjà très heureux, même si cela peut passer pour une mission impossible.

**M. Christian Cambon, président.** - Nous ne pouvons qu'être impressionnés et vous féliciter de la mission ô combien compliquée et difficile que vous avez entreprise, afin de tenter de réduire la violence de ce conflit par tous les moyens.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Monsieur de Mistura, vous avait fait un exposé profond, intelligent et sensible, ce qui constitue un ingrédient rare.

Vous avez affirmé qu'il fallait parler avec tout le monde. Certes ! L'exemple d'Alep me semble, de ce point de vue, parfaitement intéressant. On voit que les Kurdes, qui détestent Bachar el-Assad, travaillent cependant avec le régime, et coordonnent leurs actions avec l'armée.

Toutefois, lorsque vous évoquez l'opposition, il existe à Alep un troisième élément, qui est le Hezbollah. L'armée libre, sur place, est assez réduite. C'est surtout Daech qui est présent. Sans doute sont-ils parmi ceux avec lesquels on ne peut parler.

Quelles sont donc les personnes avec qui échanger ? Imaginons que l'on parvienne à rétablir la paix : le système de canton de Rojava proposé par les Kurdes, sorte de Québec à l'intérieur de la Syrie, n'est-il pas la solution du futur ?

**M. Gaëtan Gorce.** - Ma question sera très courte : il avait été question, il y a quelques mois, d'une intervention militaire destinée à punir le régime syrien, après des événements dramatiques liés à l'utilisation de l'arme chimique. On nous dit aujourd'hui qu'il est regrettable que cette intervention n'ait pu avoir lieu, car elle aurait permis de changer la donne.

J'ai personnellement des doutes. Je les avais il y a quelques mois. Je les ai toujours. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

**M. Robert del Picchia.** - Monsieur de Mistura, vous avez serré la main à des personnages peu recommandables. Seriez-vous prêt à rencontrer des personnes appartenant à Daech ? Peut-être faudra-t-il un jour négocier avec eux...

Par ailleurs, j'ai beaucoup apprécié l'expression d'« Ebola politique » que vous avez employée. On a appris hier que le virus décroît désormais, grâce à l'intervention massive

de la communauté internationale. Celle-ci, en Syrie, ne peut-elle s'engager davantage politiquement, sous l'égide de l'ONU ? N'est-ce pas nécessaire si l'on veut régler le conflit ? Un espoir est-il encore possible ?

**M. Staffan de Mistura.** - S'agissant de la formule fédérale, chacun a le droit d'avoir son analyse. Si on avait pu résoudre le conflit entre l'Irak et l'Afghanistan par cette voie, on l'aurait fait. Les Irakiens et les Afghans ont des positions ethniques, politiques et religieuses très différentes, mais l'unité d'un pays demeure cependant vitale.

En Syrie, personne n'est d'accord avec un découpage par canton. Cela étant, les Kurdes ont un énorme besoin de sentir que leur culture, leurs traditions, leurs aspirations, sont reconnues en tant que telles. Je les connais bien : j'ai travaillé à leur côté dans des moments terribles ! C'est un point fondamental pour eux.

Je ne me risquerais pas à proposer une atteinte à l'union nationale. Ce serait ouvrir la boîte de Pandore ! Il existe *de facto* une séparation, Daech affirmant contrôler un tiers du pays, le gouvernement en contrôlant une autre partie. D'autres zones ne sont contrôlées par personne. Est-ce la solution ? Certains emploient le terme de « Syrie utile », s'agissant du territoire contrôlé par le gouvernement syrien. Pour l'ONU, la Syrie ne constitue qu'un seul et même pays.

Intervenir militairement à la suite de l'emploi d'armes chimiques aurait-il constitué une bonne idée ? Selon mon expérience personnelle, il ne faut jamais regarder en arrière. Cela étant, plus la pression politique et militaire est réelle, plus elle est efficace. Je souhaite donc que la pression internationale soit suffisamment forte pour que tout le monde puisse s'asseoir autour d'une table.

Pour ce qui est de négocier avec Daech, ma propre mère ne serait pas très fière de savoir que j'ai traité avec certaines personnes, mais les résultats sont là ! L'ONU est heureusement capable de traiter avec tout le monde. Toutefois, Daech figure sur la liste des organisations terroristes établie par l'ONU ; j'aurais donc beaucoup de difficultés à le faire... Mais ils n'ont de toute façon aucune envie de traiter avec qui que ce soit. Ils ne partagent aucune de nos visions. Ils ne souhaitent que la destruction. La question ne se pose donc pas. Cela dit, il existe une possibilité de sauver des vies, il faut faire tout ce qu'il est possible de faire.

Il conviendrait que la communauté internationale puisse s'engager vraiment pour que cessent les horreurs. Si la communauté internationale peut amener les différentes parties à la table des négociations sur la base du communiqué de Genève, autour d'une formule politique, dans une prochaine étape, elle pourra aider les institutions syriennes à lutter contre Daech, comme lors de la guerre d'Irak. On n'en est pas encore là...

**M. Christian Cambon, président.** - Un certain nombre d'experts conseillent à la France de bombarder les positions de Daech en Syrie. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

**M. Staffan de Mistura.** - C'est une question à laquelle je ne peux pas répondre. La réponse appartient au gouvernement français.

**M. Robert del Picchia.** - La France, dans une telle hypothèse, serait-elle condamnée par l'ONU ?

**M. Staffan de Mistura.** - Je ne peux pas répondre à cela...

**M. Jacques Gautier.** - Monsieur de Mistura, la situation syrienne est réellement complexe, et nous avons du mal à identifier la réalité des alliances et des regroupements. Au sud, le long de la frontière jordanienne et sur le Golan, on assiste à un rapprochement entre les combattants d'al-Nosra et des rebelles modérés, actuellement soumis à une attaque de l'armée syrienne, associés au Hezbollah libanais, aux miliciens chiites irakiens, conseillés par des Gardiens de la Révolution iraniens. À l'autre bout du pays, dans la région d'Alep et de la base militaire 46, qui vient de tomber, al-Nosra se bat contre les rebelles modérés du groupe Hazem. Certains Occidentaux les ont trouvés tellement modérés qu'ils leur ont livré des missiles antichars ! Pouvez-vous nous aider à comprendre comment tout ceci s'articule ?

**Mme Christiane Kammermann.** - Monsieur de Mistura, je salue votre action car vous avez beaucoup œuvré pour la paix !

Selon vous, le régime de Bachar el-Assad, pas plus que l'opposition ne peuvent gagner la guerre. Quant à Daech, il me semble difficile qu'il y parvienne...

Je connais bien cette région, ayant été durant vingt ans déléguée du Conseil supérieur des Français de l'étranger pour le Liban, l'Irak, la Jordanie et la Syrie, au moment de la guerre du Liban. Je ne crois pas à une négociation avec Daech, car ce sont des bêtes sauvages !

Vous n'avez pas parlé des chrétiens de Syrie. À Damas, à Alep ou ailleurs, les chrétiens veulent garder Bachar el-Assad, le seul, selon eux, à pouvoir les protéger. On me téléphone souvent pour me demander de servir d'intermédiaire auprès du gouvernement français et de le lui expliquer. Ce n'est pas mon opinion, mais celle des chrétiens de Syrie, qui sont particulièrement inquiets.

Pourrions-nous connaître votre idée sur cette question ?

**Mme Leila Aïchi.** - Monsieur de Mistura, existe-t-il une coordination avec l'Europe concernant la gestion des réfugiés ?

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** - La visite officieuse et très récente de quelques parlementaires français à Damas a provoqué la colère du Président de la République française et du Premier ministre. Pour la diplomatie française, il est en effet incorrect de discuter avec Bachar al-Assad.

Le Conseil de sécurité des Nations unies lui-même reste très partagé sur cette question. Vous-même avez déclaré qu'exclure Bachar al-Assad des discussions profiterait sans doute à Daech. Faute d'un consensus sur cette question - et sans vouloir jouer les oiseaux de mauvaise augure -, vos tentatives de concertation ne sont-elles pas vouées d'emblée à l'échec ?

**M. Staffan de Mistura.** - J'aurais souhaité que vous me posiez une autre question que celle-ci ! J'ai en effet beaucoup hésité avant d'accepter cette mission. Ma famille considérait qu'avoir donné quarante-trois de ma vie était suffisant, et certains de mes prestigieux collègues, que je respecte énormément, ont estimé cette mission impossible. J'ai donc d'abord été tenté de refuser, mais j'ai fini par me dire que je ne pouvais le faire avant d'avoir au moins essayé ! La situation est de plus en plus complexe.

On peut toujours échouer, mais chacun doit profiter des ouvertures pour tenter d'apporter des solutions. Le Liban connaît aujourd'hui des difficultés. Si les Etats-Unis

connaissaient la même proportion de réfugiés, il y aurait aujourd'hui l'équivalent de 100 millions de réfugiés en Amérique ! La Turquie en accueille 1,6 million, la Jordanie connaît de grandes difficultés, et la Syrie est sur le point de disparaître en tant que pays.

Il faut donc tenter de trouver des solutions, malgré le risque d'échec. Certaines maladies semblent incurables, et découvrir un médicament prend parfois énormément de temps. Pour autant, ne faut-il pas maintenir les patients vivants et réduire la souffrance ?

Pour en revenir à la Syrie, vous avez très bien expliqué la situation actuelle au sud du pays. Ni la communauté internationale, ni le gouvernement de Bachar al-Assad n'ont compris, il y a trois ans, que le moment était venu d'affronter une révolte encore pacifique. Comme toujours, les choses se sont compliquées du fait des interventions étrangères et du terrorisme.

La situation, ainsi que vous l'avez démontré, est terriblement complexe. Un certain nombre d'intervenants veulent continuer la guerre pour des raisons économiques, mais les choses devraient se clarifier.

La combinaison des différentes alliances est pour le moment inextricable. On n'est pas très loin de ce qui se passait lors de la guerre en Afghanistan...

S'agissant des chrétiens de Syrie, j'ai rencontré la communauté assyrienne lorsque j'étais à Damas. C'est l'une des communautés chrétiennes les plus anciennes. Songez que ses membres parlent encore la langue qu'utilisait Jésus Christ ! Il est touchant de constater qu'ils ont conservé leurs vieilles traditions.

Il est vrai que beaucoup de personnes considèrent, surtout après l'intervention de Daech, que la région était plus tranquille auparavant. Certes, mais la guerre a tout changé et Daech en a profité, en se présentant comme le seul capable de se battre contre le régime. Ce qui favorise Daech, c'est l'exclusion de certaines communautés.

En Irak, les tribus qui se sont senties exclues avaient choisi de se rapprocher d'Al-Qaida et de Zarkaoui, le gouvernement de l'époque ayant commis l'erreur de les exclure davantage encore, malgré les Américains. C'est ainsi que Daech s'est constitué. La seule façon de lutter contre cette situation est de chercher à intégrer ces populations.

S'agissant des réfugiés, je dois dire avec beaucoup de satisfaction que l'Union européenne m'a beaucoup soutenu. Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a démontré que l'Europe pouvait et devait faire quelque chose, sans attendre que les problèmes se résolvent seuls. Si Alep bouge, l'Europe est prête à intervenir en matière humanitaire, pour prouver que réduire la violence n'amène que des avantages.

Il est vrai que le nombre de réfugiés a énormément augmenté, mais les oublier au bout de quatre ans de guerre serait une tragédie ! On doit expliquer à nos gouvernements, qui contribuent au financement de certaines opérations, qu'il faut garder espoir. Cette région ne doit pas devenir la Somalie. On ne doit pas attendre que tout soit fini en se voilant la face ! La Syrie ne faisait plus la une de l'actualité ; c'est Daech qui l'y a ramenée. Ma plus grande crainte aujourd'hui est qu'on oublie à nouveau ce pays.

**M. Robert del Picchia.** - Peut-on choisir d'attirer l'attention sur une seconde ville comme Alep ?

**M. Staffan de Mistura.** - Bien sûr, mais il ne faut pas abandonner Alep ! Même si des villes comme Deraa, La Ghouta, Damas, connaissent des situations presque pires, il faut cependant continuer à maintenir Alep en pleine lumière, afin qu'elle ne connaisse pas le même sort que Homs. J'y étais : ce n'était même pas comparable à Beyrouth après la guerre civile !

**M. Christian Cambon, président.** - Merci, Monsieur de Mistura, pour la force de votre communication. Je crois être l'interprète de l'ensemble de mes collègues en saluant votre courage. En entendant ce que vous rapportez, on imagine l'engagement personnel que cela représente.

Je rends également hommage à votre détermination. Vous l'avez dit : il ne faut jamais renoncer ! On peut toujours faire un pas de plus. Tant qu'il existe de l'espoir, le combat pour faire cesser la violence peut déboucher.

Je vous remercie pour votre optimisme face à la complexité que Jacques Gautier a décrite et face à l'horreur. Le secrétaire général des Nations unies a eu raison de vous désigner ! Nous ne pouvons que vous souhaiter bonne chance dans votre mission.

**M. Staffan de Mistura.** - La France m'a soutenu depuis le début. Je suis heureux de m'être exprimé devant vous.

*La réunion est levée à 12 heures.*

**Mercredi 11 mars 2015**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 35*

### **Ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de Mme Michelle Demessine et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 675 (2013-2014) autorisant la ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Le protocole dont nous allons parler concerne la procédure juridictionnelle suivie devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous examinons le projet de loi n° 675 autorisant la ratification du protocole n°15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Inspirée de la Convention universelle des droits de l'Homme adoptée en 1948 par l'Organisation des Nations unies, cette Convention, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'Homme, fut signée à Rome le 4 novembre 1950 et entra en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a été

ratifiée par quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe, seuls autorisés à signer et à ratifier cette convention.

La Convention européenne des droits de l'Homme a créé une juridiction internationale, la CEDH, chargée de condamner les États qui l'ont ratifiée et se rendraient coupables de violation des droits et libertés qu'elle énonce. Située à Strasbourg, la CEDH se compose d'autant de juges qu'il y a d'États parties à la Convention. Ces juges sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à partir de la liste de 3 noms proposée par chaque État. Ils sont indépendants et ne représentent pas leur État d'origine.

La CEDH a fait l'objet de deux grandes réformes. En 1998, le protocole n° 11 a remplacé le mécanisme originel comprenant une Cour et une Commission des droits de l'Homme siégeant quelques jours par mois par une Cour unique siégeant en permanence. En 2010, le Protocole n° 14 a instauré de nouvelles formations judiciaires pour les affaires les plus simples et a établi un nouveau critère de recevabilité, l'existence d'un « préjudice important » pour le requérant ; il a aussi porté le mandat des juges à neuf ans et l'a rendu non renouvelable.

La quasi-totalité des requêtes dont la CEDH est saisie sont des requêtes individuelles, introduites par une victime personnelle et directe d'une violation commise par un État membre du Conseil de l'Europe et ayant ratifié la Convention. Les requêtes interétatiques sont très rares. Victime de son succès, la CEDH fait face à un afflux considérable de requêtes individuelles, qui l'engorge. Suite aux élargissements, elle peut désormais être saisie par quelque 800 millions de justiciables ! On compte en moyenne 65 000 nouvelles requêtes individuelles par an, et ce chiffre est en croissance continue. Au 31 décembre 2013, environ 99 900 affaires étaient pendantes. Au cours de l'année 2013, 916 arrêts ont été rendus, correspondant à 3 659 requêtes. Le délai moyen de jugement des affaires était de 21 mois et 7 jours, et de 5 ans pour les affaires non prioritaires.

Plusieurs démarches ont été entreprises pour alléger la charge de travail de la Cour. La procédure de l'arrêt pilote, introduite dans le règlement de la Cour en février 2011, concerne les afflux de requêtes portant sur des problèmes similaires, appelés aussi problèmes systémiques. Elle consiste à examiner une ou quelques-unes de ces requêtes et à reporter l'examen de la série d'affaires similaires. Lorsqu'elle rend son arrêt dans une affaire pilote, la Cour appelle le Gouvernement concerné à mettre sa législation en conformité avec la Convention et lui indique les mesures générales à prendre. Elle traite par la suite les affaires similaires ajournées sur le modèle de l'arrêt pilote. Le premier arrêt pilote de la CEDH, siégeant en Grande Chambre, date de 2004 et porte sur une question d'atteinte au droit à la protection de la propriété, en Pologne, qui concernait 80 000 personnes.

Une autre modification du règlement, en 2009, a instauré une politique de priorisation : désormais, la CEDH tient compte de l'importance et de l'urgence des questions soulevées pour décider de l'ordre de traitement des requêtes. Comme 90 % des requêtes sont irrecevables, la CEDH a créé au sein du greffe, en janvier 2011, une nouvelle section de filtrage chargée de centraliser le traitement des affaires provenant de Russie, de Turquie, de Roumanie, d'Ukraine et de Pologne, car plus de la moitié des affaires pendantes concernent ces pays.

Le contenu du protocole n° 15, adopté en 2013, reflète les travaux de trois conférences de haut niveau sur l'avenir de la CEDH : la Conférence de Brighton, en avril 2012, celle d'Izmir, en avril 2011, et celle d'Interlaken en février 2010. Son objectif est de

désencombrer la Cour pour renforcer son efficacité. Ses stipulations sont essentiellement procédurales. Outre la modification apportée au préambule, il encadre davantage les conditions de recevabilité des requêtes individuelles et renforce la cohérence de la jurisprudence. À la fin du préambule, il ajoute un paragraphe qui fait référence, d'une part, au principe de subsidiarité selon lequel il incombe en premier lieu aux États parties de garantir les droits et libertés définis par la Convention et, d'autre part, à la doctrine selon laquelle les États parties jouissent d'une certaine marge d'appréciation, sous le contrôle de la CEDH.

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme, que j'ai auditionnée, a souligné que le principe de subsidiarité – qui suscitait à l'origine des inquiétudes de certaines ONG – établit finalement un partage équilibré des rôles entre le juge national et la CEDH, puisqu'il doit naturellement être interprété au regard du principe jurisprudentiel de l'effectivité des droits et notamment du droit de recours. Cette commission a également rappelé que la marge d'appréciation laissée aux tribunaux nationaux, qui sont en effet les mieux à même d'évaluer les situations locales, doit être définie en se référant à la pratique jurisprudentielle constante de la Cour : elle n'est pas absolue et elle varie en fonction du droit concerné. En particulier, elle ne s'applique pas aux droits indérogeables comme l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

Certaines ONG et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme auraient souhaité que ces principes de jurisprudence figurent dans une déclaration interprétative écrite accompagnant le protocole. Malheureusement, ils n'ont pas formulé de demande expresse en ce sens auprès du Gouvernement avant la fin de la négociation. Les auditions que j'ai conduites montrent que les craintes initiales se sont apaisées : la primauté des États dans le contrôle juridictionnel se trouve renforcée sans qu'il soit réellement porté atteinte au droit de recours individuel. D'ailleurs, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme est favorable à l'adoption du protocole.

Celui-ci encadre également les conditions de recevabilité des requêtes individuelles, de deux façons. D'abord, il fait passer de six à quatre mois le délai dans lequel une requête peut être introduite devant la CEDH, en justifiant cette réduction par le développement de technologies de communication plus rapides, d'une part, et par l'évolution des délais de recours en vigueur dans les États membres d'autre part. Cette disposition doit toutefois entrer en vigueur de manière différée, après un délai de six mois, afin de laisser le temps aux requérants potentiels d'en prendre connaissance. Certaines ONG craignaient que cela ne nuise à des personnes sans accès aux nouvelles technologies de communication ou ayant des avocats insuffisamment qualifiés. Mais, en droit interne, la plupart des recours ont des délais de recours égaux ou inférieurs à quatre mois et l'application différée de six mois de cet amendement aidera les justiciables et leurs avocats à s'y adapter. En outre, la CEDH a une politique de communication très active et très claire sur la recevabilité des recours.

La seconde modification porte sur l'article 35 de la Convention et prévoit qu'une requête sera déclarée irrecevable en l'absence de préjudice important, même si l'affaire n'a pas fait l'objet d'un examen préalable par un tribunal interne. Cet amendement devrait toutefois avoir peu d'impact car le critère actuel du préjudice important est peu utilisé : entre juin 2010 et juin 2012, il n'a été évoqué qu'à l'occasion de 42 affaires sur des dizaines de milliers. Dans 26 d'entre elles, la requête a été déclarée irrecevable et dans les 16 autres, l'application du nouveau critère a été rejetée et les requêtes ont été jugées recevables.

Pour plus d'efficacité, le Protocole renforce la cohérence de la jurisprudence de la CEDH de deux manières. D'abord, en conformité avec la déclaration adoptée lors de la

Conférence de Brighton d'avril 2012, il assure la stabilité de la composition de la Cour en prévoyant que les candidats figurant sur les listes soumises à l'Assemblée parlementaire par les parties contractantes seront âgés de moins de 65 ans, afin qu'ils puissent effectuer la totalité de leur mandat non renouvelable. Cette nouvelle disposition s'appliquera uniquement aux candidats figurant sur les listes soumises à l'Assemblée parlementaire après l'entrée en vigueur du présent Protocole et remplacera la précédente limite d'âge, qui était fixée à 70 ans et était souvent atteinte en cours de mandat.

La seconde modification supprime la possibilité pour l'auteur d'un recours devant la CEDH de s'opposer au dessaisissement du dossier en Grande Chambre par une chambre de la Cour, possibilité prévue actuellement par l'article 30 dans les cas où l'affaire pendante devant une Chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour. Cette nouvelle règle ne s'appliquera pas aux affaires pendantes. À vrai dire, le dessaisissement d'une chambre au profit de la Grande Chambre est exceptionnel : depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, il n'y en a eu que 101. La commission nationale consultative des droits de l'Homme et le Gouvernement sont favorables à cette stipulation, qui renforcera l'uniformité de l'application et de l'interprétation de la Convention dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

À l'exception des dispositions spécifiques portant sur les délais de recours, le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suivra l'expiration d'une période de trois mois après que les Parties contractantes l'aient signé et ratifié. Au 18 février 2015, 10 États l'avaient ratifié et 29 autres l'avaient signé. Après un examen attentif, en lien avec la commission nationale consultative des droits de l'Homme, à l'analyse de laquelle je souscris entièrement, je recommande l'adoption de ce projet de loi. D'ailleurs, dans un avis adopté en 2013, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, où siègent plusieurs de nos collègues, « invite instamment toutes les Parties à la Convention, et notamment leurs organes législatifs, à veiller à la signature et à la ratification rapides de cet instrument ». L'efficacité des procédures juridictionnelles est le premier droit des justiciables et la condition de tous les autres.

L'examen de ce texte en séance publique est fixé au jeudi 19 mars 2015. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci pour cet important travail, concernant une juridiction importante.

**Mme Leila Aïchi.** – Avez-vous examiné la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales à la lumière des conventions bilatérales ? Un ressortissant jordanien a été extradé par le Royaume-Uni vers son pays d'origine alors qu'il avait gagné tous ses procès en Europe. C'est pour contourner le droit interne et européen que le Royaume-Uni avait signé une convention d'extradition avec la Jordanie.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Non, car ce protocole se borne à réformer les procédures. Un Protocole n° 16 est en discussion, qui apportera des modifications supplémentaires ; le Quai d'Orsay y travaille.

**M. Claude Malhuret.** – Ce protocole ne change en effet pas grand-chose... La déclaration de 2012 du Gouvernement britannique était beaucoup plus allante. Le texte actuel est revenu à des dispositions qui viennent en fait consacrer la jurisprudence. En adoptant le

principe de subsidiarité, il ne fait que reprendre les décisions de la CEDH, et celle-ci a déjà indiqué qu'elle l'entendait bien ainsi. Il n'est pas mauvais de codifier tout cela.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – En effet. La menace que faisait planer l'offensive du Royaume-Uni n'a pas disparu : c'est pourquoi j'ai bien pris soin d'analyser ce texte et de consulter les ONG. Leurs réticences se sont amenuisées à mesure que ce Protocole se concentrait sur les procédures, dont la réforme ne peut qu'améliorer l'efficacité de la CEDH.

**Mme Nathalie Goulet.** – Nous devons veiller, lorsque nous réduisons les dépenses, à maintenir notre contribution au Conseil de l'Europe : n'oublions pas qu'elle contribue au financement de la CEDH.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Une remarque iconoclaste : l'arrêt de la CEDH relatif aux syndicats dans l'armée a été rendu par des juges issus de pays dont l'effort militaire n'est pas comparable au nôtre. Ne faudrait-il pas alerter nos autorités de ce paradoxe ?

**M. Claude Malhuret.** – La subsidiarité tend à le réduire...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Suite à cet arrêt, le ministre prépare un texte qui améliorera le droit d'association et d'expression. Ce n'est pas inutile ! Et peu de pays ont une expérience militaire comparable à la nôtre...

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – J'entends bien. C'est toutefois un sujet important et sensible. La CEDH tiendra sans doute compte du consensus qui aura prévalu lors du vote de futures dispositions législatives : il faut l'intégrer.

*La commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

## **Désignation de rapporteurs**

### **La commission nomme rapporteurs :**

- M. Gilbert Roger sur le projet de loi n° 1238 (AN-14<sup>e</sup> législature) autorisant la ratification de la convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves (sous réserve de sa transmission) ;
- Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 1961 (AN-14<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin (sous réserve de sa transmission) ;
- M. Robert del Picchia sur le projet de loi n° 2418 (AN-14<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'arrangement concernant les services postaux de paiement (sous réserve de sa transmission) ;
- M. Robert del Picchia sur le projet de loi n° 2419 (AN-14<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de la Convention postale universelle (sous réserve de sa transmission) ;

*Les projets de loi n° 2418 et 2419 feront l'objet d'un rapport commun.*

- Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 48 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique relatif au renforcement de la coopération en matière d'enquêtes judiciaires en vue de prévenir et de lutter contre la criminalité grave et le terrorisme.

### **Réunion de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à Bruxelles les 14 et 15 février 2015 - Communication**

**La commission entend une communication de M. Daniel Reiner et de Mme Nathalie Goulet sur la réunion de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN qui s'est déroulée à Bruxelles les 14 et 15 février 2015.**

**M. Daniel Reiner.** – Après les quelques mots que je vous en avais dit juste avant l'audition de M. Laurent Fabius le 17 février dernier, voici un compte rendu de la dernière réunion de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Traditionnellement, la commission de la défense et de la sécurité, celle de l'économie et de la sécurité et la commission politique se réunissent à Bruxelles au mois de février. Le programme était assez riche avec la présence de hautes personnalités, parmi lesquelles M. Michael Turner, le nouveau président, américain, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN – qui n'a toutefois pris la parole que brièvement.

Monsieur Didier Reynders n'a pas mis l'accent sur les accords de Minsk 2, qui venaient d'être arrachés par François Hollande et Angela Merkel. Pour fragiles qu'ils aient pu apparaître au premier abord, ces accords ont eu des conséquences positives. L'attitude du représentant allemand, M. Karl Lamers, m'a semblée en retrait par rapport à la politique de Mme Merkel sur la Russie.

Le secrétaire général adjoint de l'OTAN à la division des affaires politiques a présenté l'agenda politique de l'OTAN, qui prévoit essentiellement l'application des mesures décidées lors du sommet du pays de Galles. Le général Philip Breedlove, commandant suprême des forces alliées en Europe, nous a fait un exposé sur la guerre hybride, concept qui a toujours existé, mais qui est revenu sur le devant de la scène. Mme Cecilia Malmström, commissaire européenne au commerce, a également prononcé une allocution.

Les tensions entre l'Ukraine et la Russie ont parcouru nos débats de manière transversale – même si cette réunion a eu lieu le week-end où a été commis l'attentat à Copenhague. L'incrédulité régnait sur la possibilité de mettre en œuvre les accords : beaucoup doutaient de la bonne volonté de la Russie. D'assez nombreux parlementaires, et notamment ceux de l'Est, ont interrogé de manière insistante diverses autorités de l'OTAN sur la portée de l'article 5 : comment serait-il interprété dans le cas d'une guerre hybride ? Trois ambassadeurs se sont exprimés sur ce sujet : l'Américain, le Letton et le Français, M. Mattéi, qui a été unanimement jugé excellent.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous l'entendrons le 18 mars prochain.

**M. Daniel Reiner.** – Il a affirmé avec force que définir la portée de l'article 5 ne pouvait que bénéficier à un assaillant, en affichant la ligne rouge jusqu'où celui-ci peut aller.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le climat de la réunion était en effet marqué par la signature de l'accord de Minsk. Durant nos travaux, nous avons même appris que l'OTAN aurait l'intention d'ouvrir un bureau permanent à Tbilissi, ce qui ne pourrait qu'influer sur la situation.

Nous avons également eu une présentation du rôle et des missions du Groupe d'action financière (GAFI) dont le siège est à Paris et qui lutte contre la fraude, le blanchiment et le financement du terrorisme.

Les négociations transatlantiques semblent avancer lentement et plusieurs éléments rendent une éventuelle échéance aléatoire : la situation de la Grèce ou la position de plusieurs pays partenaires, par exemple la Turquie ou le Canada, qui ont déjà des accords commerciaux spécifiques avec l'une des parties aux négociations. En outre, la discrétion des négociations ne peut qu'entraîner une méfiance de l'opinion. Je reste donc, comme je l'ai exprimé en tant que rapporteur de ma commission à l'AP-OTAN, sceptique sur le processus en cours.

**M. Jacques Gautier.** – Je souhaite ajouter que le nouveau Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a effectué une visite à Paris le 2 mars dernier, durant laquelle il a rencontré les plus hautes autorités de l'Etat. Il a eu un entretien avec le Président du Sénat, qui rentrait d'une importante mission en Russie, et avec la délégation française à l'Assemblée parlementaire.

J'en retire quelques éléments que je vous livre rapidement. Le Secrétaire général se montre sensiblement plus ouvert que son prédécesseur à une meilleure coopération avec l'Union européenne. Alors qu'un certain nombre de nos alliés, notamment lors du dernier Conseil des ministres, mettent en avant la défense collective de l'Alliance et son flanc oriental, nous insistons de notre côté sur la nécessité de développer une vision globale, incluant le flanc Sud et d'autres missions comme la formation des armées de pays partenaires, et nous rappelons que la France tiendra toute sa place dans l'OTAN, tout en conservant son autonomie stratégique. C'est ainsi que notre pays sera nation-cadre en 2020 pour la nouvelle force à haute réactivité décidée lors du Sommet du Pays de Galles. En ce qui concerne la Géorgie, je vous rappelle que la France est favorable au développement d'un partenariat mais pas à l'adhésion.

Enfin, je vous informe que la délégation française organisera, le samedi 18 juillet prochain, une réunion exceptionnelle de l'AP-OTAN pour commémorer son soixantième anniversaire. Cette Assemblée a en effet vu le jour à Paris, au Palais de Chaillot précisément, le 18 juillet 1955.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Lors du Sommet de Bucarest en 2008, les Etats membres de l'OTAN se sont engagés à ce que la Géorgie entre dans l'OTAN mais, en 2014 au Pays de Galles, ils n'ont pas octroyé à ce pays le bénéfice du plan d'action pour l'adhésion (MAP) qui constitue une étape vers l'adhésion.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – L'anniversaire de l'AP-OTAN sera un événement important dans le calendrier actuel et dans le contexte international. Nous devons en effet trouver un équilibre entre les différents forums de dialogue. Sur l'Ukraine, le format dit « Normandie » est particulièrement intéressant et nous devons le promouvoir alors même que certains de nos partenaires le remettent en cause.

## **Tchad - Communication**

### **La commission entend une communication de M. Gaëtan Gorce sur le Tchad.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Notre collègue Gaëtan Gorce souhaite s'exprimer au sujet de la disparition de l'opposant tchadien Ibni Oumar Mahamat Saleh.

**M. Gaëtan Gorce.** – Le gouvernement de M. Idriss Déby a été confronté, début 2008, à une tentative de renversement initiée par des forces rebelles venues du Soudan. Le rétablissement de la situation s'est accompagné de violences et de mesures répressives, qui ont soulevé l'attention de la communauté internationale. Trois opposants ont disparu au cours de la journée du 3 février 2008, dont deux députés qui sont rapidement réapparus, et M. Ibni Mahamat Saleh, président du parti pour les libertés et le développement, responsable de la coordination de l'opposition au Tchad et, par ailleurs, mathématicien reconnu. Il n'est, lui, jamais réapparu.

Le gouvernement tchadien a accepté la constitution d'une commission d'enquête élargie à des experts indépendants et à des représentants de l'organisation pour la francophonie, de l'Union européenne, de l'Union africaine et de la France. Cette commission d'enquête a poursuivi ses travaux de manière satisfaisante ; selon ses conclusions qui ont été établies dès août 2008, la répression du soulèvement a été particulièrement violente et indiscriminée.

Le comité de suivi alors mis en place n'a toutefois été réuni qu'une fois, en 2011, et le *pool* judiciaire chargé de l'enquête s'est contenté de mener quelques investigations. Les autorités tchadiennes ont déclaré que certains dossiers de la commission d'enquête avaient été égarés et que les fonds mobilisés pour financer cette enquête avaient été dépensés. En 2011, l'Union européenne a estimé qu'il n'était plus opportun de participer au processus.

Les Présidents de la République successifs et le Parlement se sont intéressés à plusieurs reprises à ce dossier. L'Assemblée nationale a adopté, le 25 mars 2010, une résolution demandant aux autorités tchadiennes la mise en œuvre des conclusions de la commission d'enquête. Nous devons rester fidèles à nos principes, malgré l'existence d'autres enjeux.

Nous n'avons aujourd'hui aucun élément nouveau sur ces faits très graves, mais ce dossier est aujourd'hui passé au second rang des préoccupations des autorités françaises en raison des événements qui se produisent actuellement dans la région. Il reste aujourd'hui utile de montrer aux autorités tchadiennes que la France reste fidèle à ses principes et à ses engagements tout en étant proche des troupes tchadiennes dans le combat qu'elles mènent.

La famille a déposé, en France, une plainte pour violence, séquestration et torture et une information judiciaire a été ouverte, de sorte que nous obtiendrons peut-être par la voie judiciaire ce que nous n'avons pu obtenir par la voie diplomatique.

Si notre démarche peut paraître vaine, elle reste en réalité utile pour inciter au respect des opposants politiques et ne pas apparaître complice d'atteintes aux droits de l'homme, ce qui ternirait notre image au plan international.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Nous sommes au cœur d'une vérité vieille comme le monde, la conciliation entre la défense des droits de l'Homme et la raison d'Etat.

**M. Joël Guerriau.** – Je remercie Gaëtan Gorce et il me semble important de faire en sorte que de tels événements ne se reproduisent pas.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Un parlement a naturellement plus de liberté qu'un gouvernement dans ce délicat équilibre faisant appel à nos valeurs.

**M. Jacques Legendre.** – J'étais au Burundi au moment des événements du Tchad en 2008, j'assistais à une réunion internationale à laquelle participait également le Président de l'Assemblée nationale tchadienne qui était susceptible de succéder au Président de la République en cas de vacance du pouvoir. Les combats ont été particulièrement violents et brutaux. Nous devons rappeler en permanence nos valeurs, en particulier le droit à un procès équitable. Il existe d'autres exemples dans le monde de ce type d'événements et je rappelle que des monstres encore plus sanglants sont aujourd'hui à l'œuvre dans cette partie de l'Afrique.

**M. Robert del Picchia.** – Il existe à l'Union interparlementaire une commission relativement efficace et chargée de défendre les droits des parlementaires. Elle s'occupe d'une centaine de cas et elle a déjà réussi à faire libérer des personnes emprisonnées, y compris au Tchad.

### **Organisme extra parlementaire – Désignations**

**La commission désigne des candidats appelés à siéger à l'Agence française d'expertise technique internationale :**

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont : titulaire ;

M. Christian Cambon : suppléant.

En conséquence, lorsque le secrétariat général du Gouvernement aura saisi le Sénat d'une demande de désignation pour le poste de suppléant au sein du conseil d'administration de l'Agence française de développement, la commission désignera un membre du groupe UC-UDI afin de respecter l'équilibre proportionnel entre les groupes (Mme Sylvie Goy-Chavent étant pressentie pour ce poste).

### **Questions diverses**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – M Robert Hue qui avait été nommé sur la mission "Russie" de notre commission, ayant été désigné représentant spécial du gouvernement pour l'Afrique du Sud, souhaite quitter ce groupe de travail de notre commission. Quel est le candidat proposé par l'opposition pour le remplacer ?

**M. Daniel Reiner.** – Gaëtan Gorce.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé et M. Gorce accompagnera donc la délégation de notre commission lors de son déplacement à Moscou.

*La réunion est levée à 10 h 47.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 11 mars 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 34.***Adjuvants vaccinaux : une question controversée - Présentation du rapport d'information**

**M. Alain Milon, président.** – Le rôle de la vaccination dans notre politique de santé publique est une des préoccupations de notre commission.

La présidente Annie David avait demandé à la Cour des comptes une enquête sur la politique vaccinale de la France. Sur la base de cette enquête et des travaux complémentaires du rapporteur, Georges Labazée, un débat en séance publique s'était déroulé au mois d'avril 2013.

La vaccination est un facteur essentiel de prévention, mais sa mise en œuvre se heurte à plusieurs difficultés, si bien qu'aujourd'hui, la couverture vaccinale des Français n'est pas optimale. Certaines populations potentiellement plus exposées que d'autres ne sont pas couvertes. De manière plus générale, nos concitoyens ont souvent du mal à appréhender les recommandations vaccinales et s'interrogent sur la nécessité ou non de recourir à des vaccinations qui ne sont pas obligatoires. Enfin, les réticences vis-à-vis de la vaccination se développent, soit du fait de mouvements qui en remettent en cause le bien-fondé même, soit en raison de craintes sur la sécurité des vaccins et leurs effets indésirables.

Sur ce dernier point, l'une des controverses les plus notables porte sur la nocivité des adjuvants et particulièrement des sels d'aluminium utilisés dans de nombreux vaccins.

Le lien entre la persistance de traces d'aluminium chez certaines personnes vaccinées et une maladie dégénérative dite du « myofasciite à macrophages » fait l'objet d'études depuis une vingtaine d'années sans que l'on soit parvenu à un total consensus scientifique.

Nous avons évoqué cette question à l'occasion de ce rapport sur la politique vaccinale, notamment avec la ministre de la santé et le Pr Maraninchi, alors directeur général de l'ANSM. Annie David avait souhaité en saisir l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, afin qu'il puisse compléter l'information du Parlement.

L'Office a accepté de donner suite à cette demande et il a organisé, en mai 2014, une audition publique, animée par nos collègues Jean-Louis Touraine, député, et Corinne Bouchoux, sénatrice. Ceux-ci ont ensuite présenté leurs conclusions à l'Office fin janvier dernier. L'ensemble a été réuni dans un rapport qui vient d'être publié.

Jean-Louis Touraine et Corinne Bouchoux ont bien voulu venir ce matin présenter la synthèse de ces travaux devant notre commission et je les en remercie vivement.

**M. Jean-Louis Touraine, député.** – Le 22 mai 2014, Corinne Bouchoux et moi-même avons organisé une audition publique sur les adjuvants vaccinaux et, en particulier, sur les sels d'aluminium incorporés aux vaccins pour les rendre plus efficaces.

Nous sommes heureux d'avoir co-présidé cette audition publique à un double titre. D'une part, les débats se sont déroulés très sereinement, bien que des points de vue très divergents se soient exprimés sur un sujet fort controversé, ce qui a confirmé une fois encore le rôle irremplaçable des auditions publiques de l'Opecst en permettant une expertise collective, contradictoire et transparente.

D'autre part, la vaccination, me semble-t-il, a été victime de son succès. Rappelons-nous des ravages qu'a pu faire la variole, qui a notamment tué Louis XV – ce virus aujourd'hui n'existe plus sauf dans des laboratoires – ou, plus récemment, des conséquences de la poliomyélite. Aujourd'hui le recul de la vaccination fait que la rougeole tue à nouveau des enfants.

La désaffection ou la suspicion envers les vaccins n'est pas uniquement un phénomène français, même si elles ont pu être accélérées par la manière dont les pouvoirs publics ont abordé la grippe H1N1.

Les débats autour de la vaccination ont confronté deux approches, celle de la balance bénéfico-risque, qui est traditionnelle dans le domaine de la médecine, pensons par exemple au risque lié à l'intervention chirurgicale, et le principe de précaution. Je rappelle que la notion de balance bénéfico-risque ne consiste pas à nier les risques, mais à les rapporter aux bénéfices en matière de santé.

Cette audition publique a fait suite à la saisine d'Annie David, alors présidente de la commission des affaires sociales du Sénat. En effet, elle a appelé l'attention du président Bruno Sido sur le lien entre la persistance de traces d'aluminium chez certaines personnes vaccinées et une pathologie appelée « myofasciite à macrophages ».

L'un des orateurs, Christopher Exley, professeur de biochimie inorganique à l'université de Keele au Royaume-Uni a d'ailleurs félicité l'Opecst pour l'organisation d'un tel débat, dont il a regretté qu'il n'ait pas eu lieu dans son propre pays.

Bien qu'elle fasse l'objet d'études depuis plus d'une vingtaine d'années, la communauté scientifique n'est toujours pas parvenue à un consensus sur l'existence éventuelle d'un lien de causalité entre cette pathologie et les sels d'aluminium.

Les adjuvants vaccinaux sont apparus comme une nécessité pour renforcer les défenses immunitaires de l'organisme. Le plus efficace paraît être l'aluminium mais on peut regretter qu'aucune étude comparative n'ait été faite récemment entre types d'adjuvants.

L'audition publique a comporté deux tables rondes consacrées à des interrogations sur les effets et la sécurité des adjuvants, d'une part, et, d'autre part, aux pistes qui peuvent être envisagées pour l'avenir.

Malgré les points de vue opposés qui se sont exprimés à l'occasion de ces tables rondes, un accord a pu toutefois être dégagé sur quelques questions. Les recommandations qui ont été formulées seront évoquées dans un second temps.

Bien que tous les acteurs aient déclaré ne pas être hostiles au principe de la vaccination, ils n'en ont pas moins défendu des arguments très opposés sur les effets des sels d'aluminium.

Les uns ont mis en cause leur toxicité ou encore déclaré qu'il existait un lien de causalité entre les sels d'aluminium ajoutés aux vaccins et certaines pathologies. Ainsi, le Pr Romain Gherardi, chef du service d'histologie-embryologie de l'Hôpital Henri Mondor à Créteil a déclaré avoir découvert par hasard, il y a 25 ans, la présence d'une lésion histologique – jusqu'alors inconnue – qu'il a baptisée myofasciite à macrophages. Ces macrophages – c'est-à-dire des cellules d'origine sanguine infiltrant les tissus, dont le rôle est de phagocyter les débris cellulaires et les pathogènes – sont, selon le Pr Gherardi, chargés de particules. Contenant de l'aluminium, ces dernières ont la forme de l'hydroxyde d'aluminium.

Ces particules sont détectées à la biopsie musculaire.

Elles sont persistantes, car chez les patients ayant contracté une myofasciite à macrophages et présentant un syndrome de fatigue chronique, un délai de l'ordre de 66 mois et même jusqu'à 14 ans peut s'écouler entre la dernière vaccination et la biopsie.

Une autre caractéristique de ces particules d'hydroxyde d'aluminium injectées par voie intramusculaire réside dans le fait qu'elles émigrent vers le cerveau. Ce phénomène est connu. Il a été constaté chez des patients dialysés dans des zones où l'eau est très riche en aluminium. Celui-ci, à des doses bien plus fortes que celles contenues dans un vaccin, a provoqué des encéphalopathies aluminiques qui ont entraîné des démences.

S'agissant des symptômes de la myofasciite à macrophages, le Pr François-Jérôme Authier, responsable du centre de référence des maladies rares à l'Hôpital Henri Mondor a indiqué qu'ils étaient de trois types : des douleurs musculo-articulaires, une asthénie chronique et des troubles cognitifs chroniques très sévères qui ne sont corrélés ni à la douleur, ni à la fatigue, ni à la dépression, ni à la durée de l'évolution.

Quant au Pr Yehuda Shoenfeld, président du 9ème congrès international de l'auto-immunité et chef du département de médecine de l'Université de Tel Aviv, il a souligné qu'il avait constaté, il y a deux ans, des syndromes auto-immuns induits par les adjuvants dénommés Asia (auto-inflammatory syndrome induced by adjuvants). Il s'agit d'adjuvants qui, une fois introduits dans l'organisme d'un individu, seraient susceptibles d'augmenter ces maladies auto-immunes.

Sur ces différentes analyses, de nombreux autres intervenants ont émis de sérieuses réserves. Comme l'a relevé le Pr Jean-François Bach, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences, il n'y a pas lieu de remettre en cause la pertinence de l'observation du Pr Gherardi sur la présence durable de l'aluminium au niveau du site d'injection du vaccin ni sur l'incorporation du métal dans les macrophages. Pour autant, le problème est de démontrer la relation de cause à effet entre ces observations et les manifestations cliniques. Or, celles-ci sont relativement peu spécifiques des malades atteints de myofasciite, qu'il s'agisse de fatigues chroniques ou de certaines manifestations neurologiques. Seules des études épidémiologiques comparatives peuvent démontrer cette relation de causalité.

Pour ce qui est du syndrome Asia – dans lequel le Pr Shoenfeld a inclus le syndrome de la guerre du Golfe –, est-il pertinent de le rattacher majoritairement au risque vaccinal ?

Pour sa part, le Pr Daniel Floret, président du Comité technique des vaccinations du Haut Conseil de la santé publique, a constaté que les preuves sur les facteurs génétiques favorisant la pénétration de l'aluminium dans le cerveau n'étaient pas apportées par les études expérimentales faites par l'équipe du Pr Gherardi.

Dans ce débat sur la sécurité des adjuvants, il importe donc, comme on vient de le voir, de démontrer rigoureusement l'existence d'un lien de causalité entre un effet secondaire et un adjuvant. A cet égard, j'ai été conduit, en réponse à un participant, à préciser qu'on ne pouvait attendre de la médecine de démontrer l'absence d'effet, ni, par conséquent, la non-toxicité d'un adjuvant ou d'un vaccin, sans mettre en regard d'éventuels effets secondaires et les effets bénéfiques prouvés de ces produits. On peut toutefois regretter le manque d'études dans ce domaine.

Le Pr Brigitte Autran, professeure d'immunologie à l'Université Pierre et Marie Curie et responsable du département d'immunologie de la Pitié-Salpêtrière, a fort opportunément insisté sur les raisons pour lesquelles le sel d'aluminium en particulier et les adjuvants en général contribuent à l'efficacité des vaccins et s'avèrent ainsi nécessaires.

Retraçant la genèse du recours au sel d'aluminium, elle a rappelé qu'en 1923, Gaston Ramon, un élève de Pasteur, avait découvert le moyen de rendre enfin la toxine diphtérique efficace car s'il avait injecté uniquement cette toxine après l'avoir détoxifiée sans lui adjoindre d'adjuvant, il n'aurait eu aucune protection immunologique. C'est à partir du moment où il a observé qu'en faisant une préparation particulière entre cette toxine détoxifiée et le sel d'aluminium qu'il a enfin obtenu une protection.

Le succès de cette expérience a conduit Ramon à la répéter avec le vaccin contre le tétanos, nouvelle opération qui a également réussi. Si bien que, note Brigitte Autran, l'ensemble de la communauté mondiale lui a emboîté le pas en utilisant le sel d'aluminium dans les vaccins pour les rendre plus efficaces. Complexés avec des protéines, les sels d'aluminium constituent des agrégats qui ont la propriété de recomposer une particule proche de la particule bactérienne, laquelle a, elle-même, cette énorme capacité d'activation du système immunitaire.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Le débat que nous avons eu à l'Opecst est, je pense, une première en France. Il nous permet de prendre conscience que la vaccination n'est pas seulement un fait scientifique mais qu'elle est également un fait social. Si l'on néglige cela et si l'on ne rétablit pas la confiance dans la vaccination aucune action ne permettra d'augmenter la couverture vaccinale. Ce débat a également lieu en Allemagne suite à l'épidémie de rougeole à Berlin. Les débats sur les pistes pour l'avenir ont donné lieu à des échanges également divergents, qu'il s'agisse de la pertinence d'un moratoire ou de la recherche d'alternatives aux adjuvants.

La profondeur de ces divergences plaide fortement en faveur du développement des recherches, sur lequel, comme on le verra, un consensus s'est dégagé.

Sur le premier point concernant la pertinence de l'instauration du moratoire, il m'apparaît nécessaire de procéder à une analyse sans concession des bénéfices et des risques et non de justifier simplement le refus d'un tel moratoire, en invoquant les risques considérables qui pourraient résulter d'un arrêt de la vaccination, de l'absence de preuves suffisantes pour arrêter tel ou tel vaccin ou encore de la résurgence éventuelle de maladies à court terme.

Quoi qu'il en soit, j'estime que l'exemple des autorités japonaises, cité lors de l'audition publique par le Pr Yehuda Shoenfeld, mérite d'être pris en considération. En effet, sans, semble-t-il, avoir remis en question le rapport bénéfice-risque du vaccin contre le papillomavirus, les autorités japonaises ont décidé, en 2013, de suspendre cette vaccination par précaution, en raison de près de 2 000 cas d'effets indésirables sur plus de trois millions de jeunes filles vaccinées. La question de l'âge recommandé pour la pratique de cette vaccination est en effet soumise à une étude supplémentaire.

Quant aux alternatives aux adjuvants, il importe, là aussi, d'adopter une position volontariste.

En effet, il existe des vaccins ne comportant pas d'adjuvants, comme le vaccin contre la dengue ou, dans le passé, le DTP. S'agissant du DTP, Sanofi a toutefois cessé la commercialisation du vaccin non adjuvé, en accord avec l'Afssaps, du fait d'effets secondaires, à savoir des réactions allergiques dont la survenue n'a pu être expliquée, selon la déclaration du Dr Alain Sabouraud, représentant de Sanofi-Pasteur. Or, comme des représentants d'associations de malades, on est fondé à déplorer une telle déclaration, parce qu'elle met de nouveau l'accent sur l'insuffisance de la recherche.

Pour ce qui est du phosphate de calcium, il a servi de substitut aux sels d'aluminium dans les années 60. Selon Sanofi, il a cessé d'être utilisé parce que les résultats en ont été variables et même contradictoires.

En revanche, pour M. Didier Lambert, président de l'association Entraide aux malades de la myofasciite à macrophages (E3M), c'est lors de l'achat des vaccins Pasteur par Mérieux que ce dernier a décidé de recourir très rapidement aux sels d'aluminium pour des raisons de rentabilité financière.

Un autre argument de nature économique a également été soulevé par le Pr Yehuda Shoenfeld. Ainsi a-t-il reproché aux laboratoires de ne pas investir suffisamment dans la recherche de nouveaux adjuvants par rapport aux recettes qu'ils tirent des vaccins.

A cet égard, l'invocation de la très longue durée des études nécessaires pour remplacer les adjuvants chimiques ne doit-elle pas céder devant l'impératif justement évoqué par le Pr Shoenfeld de trouver des pistes additionnelles pour empêcher les infections ?

De telles observations ne devraient pas être écartées, à l'heure où nous avons assisté à la propagation du virus Ebola.

Malgré cet ensemble de divergences, un consensus a pu s'établir sur les recommandations suivantes.

Tout d'abord, intensifier les recherches.

Plusieurs raisons justifient un tel objectif. Comme l'a indiqué le Pr Hervé Bazin, professeur émérite à l'Université de Louvain, nos connaissances sur la vaccination sont insuffisantes. On ne connaît pas parfaitement les mécanismes d'action des adjuvants, c'est pourquoi il importe de procéder à des études épidémiologiques fondées sur des cohortes. Enfin, la myofasciite à macrophages est vraisemblablement sous-diagnostiquée.

Deuxième point de consensus, financer la recherche, qui doit reposer sur une expertise indépendante.

Au cours de l'audition publique, les industriels ont fait valoir que la recherche sur les adjuvants était très active. Pour autant, de nombreux intervenants – certains professeurs et des représentants d'associations de malades – ont souhaité que cette recherche soit indépendante, c'est-à-dire, comme l'a rappelé Jean-Yves Le Déaut, qu'elle soit financée sur fonds publics. C'est d'ailleurs le cas de la recherche sur la myofasciite à macrophages, puisque le Pr Romain Gherardi s'est vu attribuer un crédit de 150 000 euros par l'Agence de sécurité du médicament.

Enfin, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité du système d'alerte, notamment en encourageant les patients – au besoin à l'aide d'une campagne nationale d'information – à déclarer les effets indésirables qu'ils ressentent, sur le site de l'ANSM, la proportion de déclarations étant encore insuffisante.

**M. Georges Labazée.** – Le rapport que j'avais fait au nom de la commission des affaires sociales pointait, parmi les facteurs limitant le recours à la vaccination, le faible taux de couverture des professionnels de santé eux-mêmes. Il n'est que de 15 à 16 % selon les professions. Il me semble qu'il faut agir pour faire évoluer cette situation.

Par ailleurs l'incitation à ne pas se faire vacciner circule à profusion sur l'Internet et il est particulièrement difficile de contrôler la désinformation.

Je pense que le débat que nous allons avoir sur la loi de santé doit être l'occasion pour nous de prendre position sur la politique vaccinale.

S'agissant du myofasciite à macrophage j'ai eu plusieurs fois l'occasion d'auditionner l'association qui défend les malades. Comment expliquez-vous le décalage entre l'introduction de l'aluminium comme adjuvant et la découverte de la maladie ?

**M. Alain Milon, président.** – Je vous indique que nous avons reçu de M. Didier Lambert, président de l'association E3M, un courrier contestant l'appréhension de la myofasciite à macrophage par le rapport de l'Opecst.

**Mme Catherine Deroche.** – Ce point d'étape est important pour nos débats sur les vaccins. Je suis pour ma part très réservée sur l'idée d'un moratoire sur la vaccination. Il faut me semble-t-il faire prévaloir la balance bénéfico-risque. En matière de santé publique, moins il y a de personnes vaccinées, plus le risque augmente.

Il est certes nécessaire de développer les recherches, mais celles-ci se heurtent à des problèmes de moyens dans tous les domaines de la santé que ce soit les cancers de l'enfant ou les maladies rares. La recherche publique indépendante est soumise à des contraintes financières particulièrement draconiennes. Ce manque de financement fait parfois perdre à la France sa place de premier plan en matière de recherche.

Je pense également qu'il faut approfondir la question de l'âge le plus approprié pour la vaccination contre le papillomavirus.

**M. Louis Pinton.** – Je trouve notre débat étrange, M. Touraine a clairement démontré tout l'intérêt de la vaccination. Cet intérêt considérable n'est pas remis en cause par le débat sur la toxicité de l'adjuvant aluminique. L'enjeu principal est donc de lutter contre les peurs irraisonnées qui touchent d'ailleurs toutes les catégories de la population. Ce n'est pas une question de diplômes !

**M. Gilbert Barbier.** – Je remercie Corinne Bouchoux et Jean-Louis Touraine d’avoir travaillé sur ce dossier qui n’est pas facile. Il n’y a aucun doute sur le rapport bénéfico-risque en matière de vaccination. En ce qui concerne le H1N1, nos concitoyens n’ont pas recours à la vaccination car ils savent qu’ils ne risquent pas grand-chose. La mortalité associée à cette grippe est sans commune mesure avec celle due à la diphtérie ou au tétanos.

Je m’inquiète de l’absence de recherches épidémiologiques dans notre pays. La création d’un accès ouvert aux données de la caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam) permettrait de disposer rapidement de statistiques intéressantes, s’agissant par exemple de la proportion d’affections résultant de tel ou tel type de vaccination. Il me semble que cela ne serait pas coûteux. Nous sommes aujourd’hui obligés de nous reporter à des données établies à l’étranger ou qui peuvent être immédiatement contestées.

En ce qui concerne les vaccinations dangereuses, l’absence de grande épidémie explique que la population n’ait pas conscience des risques encourus en cas de refus de vaccination.

**Mme Aline Archimbaud.** – Je remercie les rapporteurs pour leur travail qui nous fait avancer. Je rejoins le constat de la nécessité d’intensifier la recherche et de disposer d’une expertise indépendante. Il me semble également indispensable de lancer des études épidémiologiques sur des cohortes. Le système d’alerte doit en outre être renforcé.

Cela étant dit, le débat devra avoir lieu lors de l’examen du projet de loi relatif à la santé. Nous sommes en effet dans le doute. Un certain nombre de vaccins sont aujourd’hui obligatoires, par exemple pour l’inscription des enfants à l’école. Or, les parents n’ont pas le choix du vaccin. En 2008, le retrait par le laboratoire Sanofi, sans justification suffisante, du vaccin sans adjuvant aluminique démontre l’insuffisance des avancées scientifiques. Nos concitoyens devraient pouvoir choisir le vaccin qu’ils souhaitent se voir administrer, en attendant que la recherche avance. Nous devons nous mobiliser pour que la recherche publique indépendante ait davantage de moyens.

**M. Gérard Roche.** – Je remercie nos collègues pour la clarté et l’objectivité de leur exposé. En tant que citoyen, je constate des faits indéniables tendant à prouver la nocivité de certains adjuvants mais je suis aussi conscient du caractère indispensable des vaccinations. Je rejoins à cet égard les propos de Georges Labazée sur les effets désastreux que peuvent avoir les informations qui circulent sur Internet.

Il faut mettre en balance les bénéfices d’un côté et les effets secondaires, voire les risques, de l’autre. Nos concitoyens se déplaçant beaucoup, le problème relève surtout de l’OMS tant en matière de recherche que dans le domaine de l’épidémiologie. Les efforts de recherche doivent donc bien sûr se poursuivre. Je rejoins Corinne Bouchoux lorsqu’elle dit que la recherche ne peut être exclusivement privée. Mais nous savons qu’il existe en France de très importantes capacités de recherche, ne serait-ce qu’à l’Inserm.

Je suis résolument opposé à un moratoire car celui-ci ne ferait pas disparaître le risque résultant de l’absence de vaccination. Je rappelle que cette année encore, le virus H1N1 a été à l’origine de complications pulmonaires très sévères chez des sujets jeunes. Le vaccin reste extrêmement bénéfique à l’humanité.

**Mme Laurence Cohen.** – Nous sommes tous d’accord sur le caractère indispensable des vaccins mais nous pensons tous également que ces vaccins doivent

présenter toutes les garanties sanitaires pour les populations. Depuis juin 2012, l'Académie nationale de médecine reconnaît que l'aluminium utilisé migre vers le cerveau. L'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) recommande quant à elle de ne pas utiliser de déodorant contenant des sels d'aluminium sur une peau lésée. Dans un arrêt du 21 novembre 2012, le Conseil d'Etat a imputé la survenue d'une myofasciite à macrophages à l'injection d'un vaccin à adjuvant aluminique. Des chercheurs américains nous alertent également. Nous ne faisons donc plus face qu'à de simples probabilités.

Les dégâts provoqués par la myofasciite à macrophages sont importants : plus de 78 % des personnes qui en sont atteintes ne peuvent plus exercer d'activité professionnelle. Arrêtons les amalgames : cette maladie ne touche pas des « anti-vaccinaux ». Les personnes atteintes sont très démunies car non seulement les maux dont elles souffrent sont mal connus mais il existe un déni de la maladie. Nous devons intensifier les efforts de formation. Beaucoup de professionnels ne sont pas avertis de la réalité de cette maladie et certains cas ne sont pas correctement diagnostiqués. Les services du Pr Gherardi sont très sollicités car le nombre de professionnels formés est insuffisant.

S'agissant du vaccin contre la DT Polio, une alternative sans adjuvant aluminique a été disponible pendant un certain temps. Les effets secondaires qui pouvaient en résulter étaient beaucoup moins invalidants que ceux qui résultent des adjuvants actuels. J'ajoute que le problème de la myofasciite à macrophages est son temps de latence.

A partir du moment où la recherche est entre les mains de laboratoires privés et que ceux-ci peuvent décider unilatéralement d'arrêter un vaccin, les populations sont prises en otage. Pourquoi la possibilité de recourir au vaccin contre la DT Polio sans adjuvant aluminique n'est-elle pas offerte ? Devons-nous continuer à prendre des risques en attendant que la recherche progresse ? Le déblocage par l'ANSM de la somme de 150 000 euros au profit des services du Pr Gherardi a été obtenu à l'issue d'un parcours du combattant.

La situation actuelle nécessite davantage, de la part des pouvoirs publics, qu'un simple appel à relancer la recherche. Nous devons financer la recherche et trouver parallèlement des solutions alternatives comme la mise en place de vaccins sans adjuvants aluminiques.

Le principe de précaution doit être appliqué : des vaccins sans adjuvants aluminiques contre la DT Polio doivent être rendus disponibles et un moratoire doit être appliqué sur le Gardasil.

**Mme Catherine Génisson.** – La notion de bénéfice-risque est importante. Le risque doit être apprécié sous l'angle quantitatif, c'est-à-dire du nombre de personnes pour lesquelles on peut établir un lien de causalité, et sous l'angle de la gravité des pathologies identifiées.

Le principe de la vaccination doit être défendu. Je ne suis pas favorable à l'application d'un moratoire. Pour autant, il est fondamental de continuer les études épidémiologiques, notamment grâce à l'*open data*. La recherche doit également continuer sur les substituts aux adjuvants actuels. Ces études doivent être menées de façon indépendante. La recherche publique doit être défendue.

Nous avons trop longtemps ignoré les personnes qui ont présenté des pathologies graves en occultant le problème. Les victimes doivent être écoutées et prises en compte.

S'agissant de l'épidémie de grippe de cette année, elle a été grave, avec un taux de mortalité bien supérieur à ceux des années précédentes. Il faudrait une parole scientifique, cautionnée au niveau national, qui explique le manque de résultats de la protection vaccinale et la gravité de l'épidémie. Rappelons à ce sujet, en lien avec les problèmes posés par Internet soulignés par Georges Labazée, que les mouvements sectaires ne se privent pas d'intervenir dans ce domaine.

**M. René-Paul Savary.** – Les trois propositions que vous formulez sont trop tournées vers le principe de précaution. Il me semble qu'il faudrait réaffirmer le principe applicable en l'espèce qui est celui du rapport bénéfice-risque. Il faut rappeler le caractère obligatoire de la vaccination et simplifier le calendrier vaccinal.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je voudrais souligner l'intérêt de la présentation des travaux de l'Opecst devant les commissions compétentes. Afin d'éviter des effets secondaires qui peuvent être liés aux changements hormonaux intervenant à l'adolescence, la vaccination contre le papillomavirus ne pourrait-elle être décalée ?

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** – Je rappelle que, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel devrait se prononcer le 20 mars prochain sur le caractère obligatoire de la vaccination.

**M. Georges Labazée.** – Sur le plan technique, il serait possible de faire figurer sur la carte Vitale les éléments relatifs au calendrier vaccinal. Je rappelle qu'avant que les indications ne changent, la caisse nationale d'assurance maladie avait évalué à 35 millions d'euros le coût de la non-observance des trois injections du vaccin contre le papillomavirus, le délai entre les injections étant vraisemblablement trop long.

**M. Alain Milon, président.** – Si je puis évoquer mon expérience personnelle dans notre discussion, je voudrais simplement témoigner du fait que, faute de vaccination, sur les vingt enfants du village d'origine de ma fille adoptive, situé dans la banlieue Nord de Niamey, un seul a survécu à l'épidémie de rougeole qui a ravagé le pays.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Notre débat portait sur les adjuvants vaccinaux. Il est bien sûr nécessaire de renforcer les études sur la myofasciite à macrophages et sur le lien de causalité avec les adjuvants.

Aujourd'hui, la défiance à l'égard des vaccins est multifactorielle. Il y a toujours eu des effets secondaires aux vaccins. Ce qui a changé, c'est que la controverse est médiatisée. Des personnes atteintes de pathologies très lourdes expriment leur incompréhension face à l'inaction. Nous payons aussi par un climat général de suspicion les scandales de l'amiante ou du Médiator. Il ne faut pas en rester là.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – L'Opecst a ses propres limites. Il ne lui appartient pas de prendre une position définitive dans ce dossier.

Il est peu probable que des avancées puissent intervenir au seul niveau français. Le développement d'un nouveau vaccin représente plusieurs milliards d'euros. Il en va certainement de même pour celui d'un nouvel adjuvant. Ce n'est pas au niveau des capacités d'un seul pays.

A propos de l'indépendance de la recherche, je voudrais souligner que les conflits d'intérêts ne sont pas le propre de la seule industrie pharmaceutique. Certains chercheurs

publics ont aussi des liens d'intérêts : fortement impliqués dans un domaine et sur une pathologie, ils peuvent avoir à cœur, sans pour autant y trouver un intérêt financier, à promouvoir telle ou telle maladie.

En science, une vérité n'est établie que lorsqu'elle est corroborée par un autre laboratoire. Ces questions appellent un effort international de recherche, une action à développer au niveau européen.

Pour ce qui concerne les mesures immédiates à prendre, il n'est pas imaginable de préconiser un moratoire sur la vaccination des enfants. Pour les adultes, il faut considérer la perte de chance ou la non-assistance à personne en danger que cela pourrait représenter. Nous devons convaincre mais aussi faire en sorte que les vaccins de demain soient plus efficaces et plus sûrs. Sur la tuberculose, par exemple, peu de progrès ont été faits par rapport aux premiers vaccins alors que nous aurions les moyens de développer des vaccins plus appropriés. En nous appuyant sur des recherches en vaccinologie mais aussi en immunologie, en épidémiologie, des progrès substantiels sont indubitables pour des vaccins plus efficaces et moins risqués.

Les effets secondaires peuvent effectivement être liés à l'administration du vaccin à une période de la vie. Dans certains cas, il n'y a aucune relation de cause à effet. Les études sur le vaccin contre l'hépatite C, un temps soupçonné de provoquer de graves effets secondaires, ont permis d'établir une proportion égale de la population concernées par l'apparition de maladies dans les différents groupes témoins. Dans le doute, il faut accepter humblement que ces questions sont lourdes et que leur apporter une réponse prend du temps. Les moratoires sont à réserver à des cas extrêmes.

Il n'y a parfois aucune rationalité dans le rapport à la vaccination. Les personnels soignants qui disposent d'une grande facilité d'accès à la vaccination, ne se font pas plus vacciner. De la même manière, il n'est pas nécessaire d'être âgé pour tirer un bénéfice de la vaccination contre la grippe : les jeunes ne sont pas moins malades.

Si la rationalité était à l'œuvre, nous n'aurions pas le même rapport au tabac, responsable, chaque année, de la mort de 93 000 Français et de 500 000 Américains. Deux fumeurs sur trois meurent à cause du tabac mais il reste plus de fumeurs en France que dans d'autres pays.

### **Faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement - Examen de l'amendement de la commission**

**La commission procède à l'examen de l'amendement sur la proposition de loi n° 126, visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement.**

*La commission adopte l'avis suivant :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Gratuité de toutes les places de stationnement pour les personnes titulaires de la carte de stationnement pour personnes handicapées</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PROCACCIA	1	Cet amendement vise à permettre aux communes de limiter la durée du stationnement sur les places situées à proximité immédiate d'établissements, de locaux ou de commerces liés à la santé publique	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>

### **Suppression des franchises médicales et participations forfaitaires - Examen de l'amendement**

**La commission procède à l'examen de l'amendement sur la proposition de loi n° 262, visant à supprimer les franchises médicales et participations forfaitaires.**

*La commission adopte l'avis suivant :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Abrogation des dispositions relatives aux franchises médicales et à la participation forfaitaire</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ARCHIMBAUD	1	Exonération des franchises médicales et de la participation forfaitaire pour les seuls malades atteints d'une affection de longue durée (ALD)	<b>Retiré</b>

### **Nomination d'un rapporteur**

*La commission nomme M. Jérôme Durain comme rapporteur sur la proposition de loi n° 127 (2011-2012), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à allonger les congés exceptionnels accordés aux salariés lors du décès d'un enfant ou d'un conjoint.*

*La réunion est levée à 11 h 16.*



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

**Mardi 10 mars 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Rapport sur la révision de la directive 2001-29-CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information - Audition de M. Pierre Sirinelli, professeur à l'Université Paris-I-Panthéon Sorbonne, membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique**

**La commission entend M. Pierre Sirinelli, professeur à l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne, membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, sur son rapport sur la révision de la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine ne devrait pas être examiné avant l'automne. Le caractère lointain de notre calendrier législatif nous offre l'occasion de nourrir notre réflexion sur divers sujets de notre compétence. S'agissant de la propriété intellectuelle, existe un projet de révision de la directive du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (DADVSI). L'objectif est de développer le marché unique numérique dans le cadre de l'agenda 2021. Or, les conclusions du rapport confié à Mme Julia Reda, députée européenne, marquent une rupture certaine avec les principes français du droit d'auteur et suscitent beaucoup d'interrogations. Je vous proposerai d'ailleurs d'inviter Mme Reda à nous présenter son rapport et nous auditionnerons diverses autres personnalités.

Nous recevons aujourd'hui M. Pierre Sirinelli, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) et auteur, pour le Conseil, d'un rapport, rendu public en octobre, relatif à la révision de la directive de 2001.

**M. Pierre Sirinelli, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA).** – Je vous remercie de m'accueillir dans votre commission. La ministre de la culture et de la communication a estimé que les conclusions du rapport que je lui ai remis pourraient constituer la base de la position officielle de la France, sous réserve des observations du législateur.

Ce rapport, rédigé à l'issue de 18 mois de travaux, avait deux objectifs : dresser la synthèse des opinions exprimées et proposer des pistes de réforme acceptables tant par les ayants droit que par les utilisateurs d'œuvres, soit les consommateurs comme ceux qui mettent les contenus à la disposition du public par des vecteurs de communication.

La première partie du rapport dresse le bilan des auditions : une éventuelle révision de la directive ne suscite qu'un enthousiasme très modéré pour ne pas parler de défiance. Cette prudence résulte de quelques effets d'annonce : à titre d'illustration, à l'automne 2013, la Commission européenne a envoyé un questionnaire aux États membres, dont la tonalité laissait présager une multiplication des exceptions aux droits d'auteur. Le rapport de Mme Reda, seule élue du parti Pirate au Parlement européen, a accru la méfiance : dans sa synthèse, deux pages sur trois sont consacrées aux exceptions aux droits d'auteur et aux droits voisins, tandis que la dernière réduit le champ du droit exclusif. Les ayants droit ont eu le sentiment que la réouverture n'irait que dans le sens d'un affaiblissement des droits d'auteur.

Pour justifier une réouverture, il conviendrait de démontrer que les solutions élaborées en 2001 doivent être modifiées. Les quelque cent personnes que nous avons auditionnées appellent à la cohérence : la directive de 2001 n'est pas la seule relative à l'environnement culturel. Pourquoi alors ne pas revenir sur les directives services de médias audiovisuels (SMA), contrefaçon ou encore commerce électronique ? Elle a été élaborée concomitamment à la directive e-commerce et elles se complètent : ainsi l'article 8 de la directive relative aux droits d'auteur renvoie à la directive e-commerce tandis que l'article 5 de la première met en œuvre les articles 12 à 15 de la deuxième. En outre, cette dernière paraît dépassée : aujourd'hui, YouTube est à l'origine d'un débit égal à tout Internet lors de l'adoption de ce texte.

Les personnes auditionnées estiment que le Gouvernement français devrait prendre des initiatives en faveur d'une réforme parallèle des deux directives ou, du moins, pour revenir sur les articles 12 à 15 de la directive e-commerce au sein d'un texte propre aux droits d'auteur. La directive e-commerce est transversale, alors que les Américains ont un texte propre au *copyright*. Or, ces effets transversaux ne sont pas heureux dans les activités culturelles où les problématiques sont différentes.

La ministre de la culture et de la communication a proposé d'intégrer les effets de la directive e-commerce dans le champ du droit d'auteur en créant un nouveau statut, et partant de nouvelles obligations, entre les éditeurs et les hébergeurs. Le Conseil d'État a publié l'été dernier un rapport sur les libertés et le numérique dans lequel il préconise la création d'un tel statut. Le CSPLA étudie également la création d'un statut intermédiaire. Néanmoins, il faudra modifier la norme européenne avant d'envisager l'instauration d'un tel régime en France. La ministre a défendu cette proposition devant d'autres États membres et à Bruxelles.

La Sacem (Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique), quant à elle, voudrait instaurer une compensation équitable pour contrebalancer le préjudice que la directive e-commerce provoque dans le champ du droit d'auteur : en fait, elle estime que les moteurs de recherche et les prétendus hébergeurs comme YouTube ou Dailymotion mettent en cause le monopole d'exploitation et les droits patrimoniaux des auteurs. Or, ces activités étant prises en considération par la directive e-commerce, elles entrent dans le champ d'une irresponsabilité conditionnée : il est impossible d'engager la responsabilité des opérateurs techniques. La Sacem estime, en conséquence, qu'il conviendrait de compenser cette exception aux droits d'auteur. Cette thèse n'a pas que des partisans : ainsi, les producteurs voudraient être plus ambitieux, afin que la directive e-commerce ne produise plus d'effet dans le champ des industries culturelles.

Pourquoi, nous a-t-on également dit, ne pas revoir la directive contrefaçon suivant une logique *follow the money*, afin d'assécher les modèles économiques en vigueur ? Des initiatives ont été prises en ce sens en France et au Royaume-Uni. L'idée est de demander aux agences de publicité et aux annonceurs de ne pas financer les activités prédatrices des propres industries culturelles. Une autorité administrative indépendante pourrait faire respecter ce principe. L'on pourrait encore impliquer les opérateurs de paiement, comme Visa ou MasterCard, pour qu'ils ne soient pas associés à l'argent de la contrefaçon. Des chartes de bonne conduite sont à l'étude à cet effet.

Un Livre blanc a été rédigé l'année dernière mais le commissaire qui l'avait commandé n'en a pas voulu ; ce *non-paper* circule néanmoins sur Internet. La situation s'étant durcie, la Commission européenne veut être plus audacieuse.

À l'heure actuelle, la Cour de justice de l'Union européenne interprète de façon réductrice le champ du droit d'auteur, d'où un affaiblissement du droit par la jurisprudence préoccupant pour les ayants droit. La Commission européenne, jugeant complexe le sujet du droit exclusif, préfère se concentrer sur les exceptions et sur la territorialité.

Pour ce qui concerne la territorialité, un vice-président de la Commission européenne dénonce régulièrement le scandale que représenterait l'impossibilité de regarder les programmes estoniens à Bruxelles. Soutenu par le président de la Commission, il veut éviter ce qu'il appelle le géo-blocage. Cela signifierait qu'un ayant droit achetant les droits pour un État membre les acquerrait pour l'ensemble de l'Union et les diffuserait donc dans les 28 États membres. Ce bouleversement total du mode de production et de financement européen menacerait de disparition le système français et sa chronologie des médias. À l'heure actuelle, aucun opérateur européen ne dispose des moyens financiers pour acheter les droits d'un *blockbuster* américain afin de le diffuser en Europe. Le fantasme de l'exilé estonien à Bruxelles a pour conséquence immédiate d'ouvrir le marché européen aux gros opérateurs américains, Netflix ou Google. Cette menace doit être prise au sérieux car elle concerne à la fois les droits d'auteur mais également les industries culturelles européennes dans leur ensemble.

Le rapport Reda n'est composé que d'exceptions : à force de « trous », le droit d'auteur ressemblerait à un gruyère ! À Bruxelles, le bureau des droits d'auteur a été déplacé au sein de la direction générale (DG) Connect, c'est-à-dire avec le numérique, ce qui signifie que les « tuyaux » deviennent plus importants que les contenus. Les exceptions risquent de se multiplier car certaines sont réclamées par d'autres directions générales, au-delà de celle qui gère les droits d'auteur. Il y aura donc des exceptions sur le *data mining*, sur les bibliothèques, sur le *user generated content* (UGC) et sur les œuvres transformatrices. Le CLSPA estime que l'Europe ne doit pas adopter un système d'exception à l'américaine, de type *fair use*.

Il existe deux systèmes d'exceptions dans le monde : en Europe, le législateur fixe des exceptions qui figurent dans une liste limitative. Le système américain, lui, préfère un examen des nouveaux usages sur le marché économique afin de déterminer s'ils concurrencent les modes normaux d'exploitation. *A posteriori*, le juge décide si l'usage est licite ou pas. Dans ce système, la prévisibilité n'existe pas et il faut des moyens considérables pour payer les meilleurs avocats qui vont plaider jusque devant la Cour suprême. Faudra-t-il attendre que la Cour de justice de l'Union européenne ait dit si l'usage de tel mode d'expression est *fair use* dans tel État membre ? Ce système ne correspond ni à notre mentalité juridique, ni à l'approche économique de notre marché.

Les Britanniques étaient jusqu'à un passé récent plutôt favorables au *fair use*, mais le Premier ministre a changé d'avis, il y a un an. Désormais, seuls les Pays-Bas, point d'entrée des lobbys américains, défendent ce concept. Bien sûr, Google milite pour le *fair use*, estimant que ses moteurs de recherche ne méconnaissent pas le droit d'auteur.

La question est de savoir s'il faut créer de nouvelles exceptions ou rendre obligatoires les vingt facultatives de la directive de 2001. Ainsi, il existe, en Italie, une exception au profit des fanfares militaires ; nul besoin de l'imposer aux Vingt-huit. Pourtant, il est aujourd'hui question de rendre des exceptions obligatoires. Encore faudrait-il vérifier leur nécessité absolue, notamment au niveau transfrontalier.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Pour faciliter la circulation des œuvres ?

**M. Pierre Sirinelli.** – Tout à fait ! Une exception n'a d'intérêt que si elle est porteuse d'un enjeu social et culturel fort. Il faut également vérifier l'impact économique et social de ces exceptions. Avec l'exception d'UGC, tout ce que les internautes postent sur Internet échappe au droit d'auteur. Mais, ce faisant, l'on élimine le statut d'œuvre dérivée pour laquelle le consentement de l'auteur de l'œuvre première est requis.

Pour le moment, le Gouvernement français entend participer à la réflexion de la Commission européenne afin d'éviter de multiplier les exceptions.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie de cet exposé éclairant sur un sujet très technique.

**Mme Colette Mélot.** – Les déclarations du président Juncker ont fortement inquiété les auteurs. Le Parlement européen a commandé un rapport à Mme Reda, députée du parti Pirate, laquelle préconise la réduction du droit d'auteur *post mortem* de 70 à 50 ans, l'interdiction des limitations à l'exploitation du domaine public, l'intégration de l'audiovisuel dans l'exception de courte citation ou encore l'harmonisation du mécanisme de la copie privée. Je suis d'autant plus étonnée par ces propositions que nous avons récemment transposé une directive portant la durée des droits voisins de 50 à 70 ans. Attention aux ayants droit ! Quel accueil la Commission européenne va-t-elle réserver au rapport de Mme Reda ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – À quelles autres difficultés la mise en place du marché unique numérique se heurte-t-elle ?

**M. Pierre Sirinelli.** – Je ne sais pas quelle sera la réaction de la Commission européenne au rapport Reda. En février, la représentation permanente française m'a demandé de présenter mon rapport à Bruxelles et Mme Reda est intervenue, ainsi que M. Cavada. J'ai eu le sentiment que les thèses de Mme Reda n'étaient pas entendues, même si on me les a présentées comme raisonnables. Celle-ci n'en continue pas moins son travail et le Parlement européen va auditionner des personnalités allemandes hostiles au droit d'auteur. En revanche, si le président et le vice-président de la Commission européenne souhaitent cette révolution copernicienne que représentera l'abolition de la territorialité des droits, nous aurons une réforme... tonique.

Le débat n'est plus juridique : il est politique. À la ministre de convaincre d'autres États membres afin d'infléchir l'évolution qui s'annonce. Accompagner le mouvement

apparaît en effet plus constructif. Il faut que la Commission comprenne qu'on ne peut régler les problèmes par des exceptions générales.

La présidence et la vice-présidence actuelles sont dans une logique du tout-consommateur. Un document illustrera bientôt cette tendance, qui manque tant de profondeur historique que de réalité technique. Bruxelles se refuse à voir que l'économie européenne est une économie de la connaissance. Pas plus qu'il n'est un frein pour celle-ci, le droit d'auteur n'entrave la circulation des idées. Je suis devenu enseignant parce que je crois au partage des connaissances ; je veux que mes concitoyens soient à égalité grâce au partage des connaissances.

Le droit d'auteur est né il y a trois siècles au Royaume-Uni afin d'inciter les hommes instruits à écrire des œuvres utiles. La logique du *copyright* est d'inciter à l'enrichissement du patrimoine de l'humanité. Prétendre que le droit d'auteur est un frein à l'économie de la connaissance est un non-sens. Le droit d'auteur concerne aussi le droit du logiciel, des bases de données, de tous les outils de la société de l'information de demain. En le tuant, on supprime l'un des vecteurs de notre économie au profit d'opérateurs américains se comportant en *cow-boys* peu désireux de respecter nos règles. Je ne comprends pas que Bruxelles n'entende pas ce discours. Il est donc extrêmement important que vous soyez présents dans ce débat.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Que peut-on dire de la diversification du marché unique numérique et de l'agenda numérique 2020 ?

**M. Pierre Sirinelli.** – Je serais bien en peine de parler d'un *non-paper*. L'idée serait d'introduire nos idées dans différents instruments juridiques. Or, en segmentant les décisions, Bruxelles nuit à la cohérence d'ensemble. La France doit accepter la révision de la directive sur les droits d'auteur mais aussi insister pour que tous les problèmes soient examinés, de manière à agir sur plusieurs leviers simultanément. Or, la Commission ne veut pas revenir sur la directive e-commerce.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Comme pour la directive oiseaux !

**M. Pierre Sirinelli.** – Le droit d'auteur ne figure pas parmi ses interdits.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Pourquoi les Britanniques ont-ils changé d'opinion sur le *fair use* ?

**M. Pierre Sirinelli.** – Le Premier ministre a changé de conseiller spécial... Destiné à favoriser la création d'œuvres nouvelles, le *fair use* est désormais instrumentalisé par Google pour des usages nouveaux, sans réelle création. Après négociation à l'Élysée, Google a versé une aumône pour les dépêches d'agence afin que le *fair use* ne soit pas remis en cause. Des tribunaux français appliquent cette exception, estimant que le juge français est compétent mais qu'il doit appliquer la loi américaine, même s'il s'agit de conflits nés en France. Contrairement à Facebook, Google ne refuse pas d'être jugé en France mais il y demande l'application de la loi américaine.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Comment le rapport de Mme Reda lui a-t-il été attribué ? Quel est le statut actuel de son travail, a-t-il été adopté par le Parlement ?

**M. Pierre Sirinelli.** – À ma connaissance le rapport Reda n'est que le rapport Reda.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Un projet de rapport.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le rapport de Mme Reda va être voté par la commission juridique le 16 avril. Ensuite, d'autres commissions (industrie, recherche et énergie, marché intérieur et protection des consommateurs, culture et éducation) donneront leur avis et des amendements pourront être présentés. Enfin, le Parlement européen en débattrà en mai.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Vous souhaitez que la France fasse entendre sa voix, ce qui me convient, mais vous parlez aussi de consommateurs, ce qui me va nettement moins bien : je parle de Beaumarchais et de la fluidité de la culture. En ne retenant que les arguments économiques, nous risquons de ne pas être entendus. L'économie, c'est la loi du plus fort. La France doit défendre les valeurs qu'elle porte, comme elle l'a fait en étant à l'initiative de la Convention sur la diversité culturelle adoptée par l'Unesco (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture), le 20 octobre 2005.

**M. Pierre Sirinelli.** – Pour moi, le droit d'auteur est avant tout celui du créateur. Toutefois la directive de 2001 est très économique et privilégie le droit du producteur. Le droit d'auteur est devenu moins populaire parce que l'on a oublié le créateur, personne physique, qui doit vivre de sa création pour enrichir le patrimoine de l'humanité. Héritière de la Communauté économique européenne (CEE), l'Union européenne ne s'occupe pas du droit moral dont la France est le fer de lance. Les ministres de la culture ont un discours d'abord tourné vers la création. Placer ce débat sur le terrain de l'économie, c'est perdre une bataille. Allons du moins jusqu'au bout de la logique, et disons les conséquences que cela emporte en termes d'emplois et de croissance.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci pour votre exposé : le sujet est ardu mais conditionne l'avenir de notre industrie culturelle.

*La réunion est levée à 17 heures.*

**Mercredi 11 mars 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Rapport du groupe de travail interministériel sur l'avenir de France Télévisions à l'horizon 2020 - Audition de M. Marc Schwartz, conseiller référendaire à la Cour des comptes**

**La commission entend M. Marc Schwartz, conseiller référendaire à la Cour des comptes, sur le rapport du groupe de travail interministériel sur l'avenir de France Télévisions à l'horizon 2020.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'ai le plaisir de souhaiter, en votre nom à tous, la bienvenue à M. Marc Schwartz, conseiller référendaire à la Cour des comptes, qui vient de rendre au Gouvernement un rapport sur l'avenir de France Télévisions à l'horizon 2020. Ce rapport prépare la feuille de route que l'État actionnaire entend fixer au prochain président du groupe public qui sera désigné dans quelques semaines par le Conseil

supérieur de l'audiovisuel (CSA). M. Schwartz est accompagné de M. Thibault Deloye, auditeur à la Cour des comptes et de M. Guillaume Kordonian, chargé de mission à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC).

Je remercie M. Schwartz d'avoir accepté notre invitation, ceci d'autant plus que c'est la première fois qu'il s'exprimera devant une commission parlementaire sur les conclusions de son rapport.

Cette audition fait écho à la table ronde que notre commission a organisée le 4 février dernier sur l'avenir de France Télévisions ainsi qu'aux auditions du président de France Télévisions Rémy Pflimlin et du président du CSA Olivier Schrameck. Elle illustre notre attachement au service public de l'audiovisuel et toute l'attention que nous portons au processus de nomination du prochain président de France Télévisions.

Je souhaiterais tout d'abord saluer à la fois la qualité du rapport de M. Schwartz et la méthode qui a été la sienne pour en assurer la préparation, puisque vous avez veillé à largement consulter les différentes parties prenantes sans oublier le Parlement. L'audiovisuel public constitue un « trésor national », un bien commun des Français, il n'appartient à aucune majorité et notre responsabilité est précisément de prévoir l'avenir au-delà des échéances électorales de notre démocratie. L'horizon de 2020 que vous avez retenu constitue donc un minimum si l'on souhaite développer une vision stratégique - je vous rappelle que le texte fondamental qui régit la *British Broadcasting Corporation* (BBC) est une Charte royale conclue pour dix ans. Notre audiovisuel, vous le rappelez dans votre rapport, a besoin de stabilité, de prévisibilité et d'ambition.

Je souhaite également rendre hommage à toutes les équipes de France Télévisions. L'entreprise a connu de nombreux bouleversements depuis 2009, qu'il s'agisse de son organisation, de son financement ou de la nature même de ses activités qui ont dû s'adapter à la révolution numérique. D'autres défis sont à venir et il est presque certain que l'entreprise, en 2020, sera très différente de ce à quoi elle ressemble aujourd'hui compte tenu des progrès à venir de la délinéarisation et de la convergence des supports.

Je vous proposerai de nous rappeler les grandes lignes de votre rapport en une dizaine de minutes, en insistant sur vos principales préconisations concernant, en particulier, le modèle économique de l'entreprise, et notamment son financement, mais aussi sa gouvernance et l'articulation des différents documents qui déterminent sa stratégie. Vous avez, en effet, recommandé - je vous cite - « *pour le prochain cahier des charges, une expression sensiblement plus ramassée des missions et obligations de service public* » afin de « *le recentrer sur les aspects essentiels des missions de service public, tout en conférant à l'entreprise une plus grande autonomie dans la mise en œuvre de ces missions* ». Jusqu'où doit aller cette autonomie ? Et quelles sont les modifications législatives que vous avez identifiées pour la rendre effective ?

Au-delà de votre rapport, nous souhaitons pouvoir bénéficier de votre expérience - je rappelle que vous avez été directeur général adjoint de France Télévisions - mais également de votre regard sur les exigences que le Parlement est en droit d'avoir vis-à-vis d'une société qui est financée à plus de 80 % par le contribuable.

À l'issue de votre intervention liminaire, je proposerai à M. Jean-Pierre Leleux, notre rapporteur pour avis des crédits du programme « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel

public » de vous interroger. Après quoi je donnerai la parole à un orateur par groupe puis à l'ensemble des sénateurs présents qui souhaiteraient intervenir.

**M. Marc Schwartz, conseiller référendaire à la Cour des comptes.** – Le rapport, présenté aux ministres la semaine dernière, est une œuvre collective réalisée par un groupe de travail interministériel qui comprenait des représentants du ministère de la culture et de la communication, du ministère des finances, de l'agence des participations de l'État (APE) et du contrôle général économique et financier. Ce groupe de travail avait pour mission d'explorer, de la manière la plus large possible, sans tabou, les sujets relatifs à l'avenir de France Télévisions. Ce rapport n'est pas une réalisation de la Cour des comptes, ni du Gouvernement. Les pouvoirs publics n'ont d'ailleurs pas suivi toutes ses préconisations. Il s'agit d'une réflexion stratégique sur les forces et les faiblesses de France Télévisions et non d'un bilan réalisé sur le passé. Ce travail a été mené dans le respect des compétences des uns et des autres.

Le rapport comprend quatre messages concernant l'avenir du groupe France Télévisions. Le premier message tient au fait que le monde a changé, ainsi que les usages de la télévision au cours des dix dernières années. Avec la multiplication des écrans, on a assisté au développement d'usages fragmentés et d'une offre non linéaire. Le « deuxième écran » numérique est devenu le « premier écran » pour de nombreux jeunes, ce qui pose la question de savoir comment on s'adresse aux jeunes qui regardent de moins en moins la télévision. Cette évolution pourrait fragiliser à terme la légitimité même du financement de l'audiovisuel public qui repose sur le contribuable.

L'offre de contenus a également explosé. Nous sommes passés de la rareté à l'abondance, avec notamment le passage de 5 à 25 chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), auquel il convient d'ajouter les contenus disponibles sur Internet qui sont le plus souvent gratuits.

Par ailleurs, de nouveaux concurrents sont apparus en plus des nouvelles chaînes de la TNT avec les acteurs de l'Internet qui, à l'image de Netflix, développent une stratégie mondiale. Ces acteurs remontent la chaîne de valeur en ajoutant à leur activité initiale de diffusion des investissements dans la production de contenus dont ils détiennent ainsi les droits. Cela pose des questions fondamentales en termes de concurrence. Nous faisons face à un changement de paradigme, le modèle traditionnel des chaînes linéaires étant confronté à une baisse et à un vieillissement de leur audience tandis que le marché publicitaire est fragmenté entre 25 chaînes. Le groupe de travail reste néanmoins convaincu que la télévision traditionnelle peut avoir un bel avenir si elle arrive à développer de nouveaux usages complémentaires.

Le deuxième message tient au fait que le rôle de la télévision publique nous paraît indispensable dans une société qui a besoin de repères et de références stables. Pouvoir réunir les Français à une époque marquée par des tensions sociales et la poursuite d'une crise économique est fondamental. La télévision et la radio publiques jouent ce rôle. Nous avons observé que tous les pays comparables avaient plutôt réaffirmé cette mission des médias de service public. Dans la plupart des pays que nous avons étudiés, les médias de service public ont mis en place un bouquet de chaînes composé de deux chaînes généralistes auxquelles s'ajoutent des chaînes thématiques consacrées, en particulier, à l'information, aux enfants et aux jeunes adultes. L'offre de télévision publique est ainsi devenue multiple. Pour le groupe de travail, l'absence de chaîne publique d'information est une question qui mérite d'être posée

dans le cadre du réaménagement du bouquet et les candidats à la présidence de France Télévisions auront à se prononcer sur cette évolution dans leur projet stratégique.

Le groupe de travail a constaté une particularité française qui tient à l'éclatement des sociétés de l'audiovisuel. Dans les autres pays, une seule société rassemble les activités de télévision, de radio et d'audiovisuel extérieur.

La contrainte sur le financement a également eu des effets significatifs sur l'ensemble de ces sociétés depuis les années 2000 tandis qu'elle ne concerne France Télévisions que depuis 2013.

Le troisième message porte sur la simplification du cadre d'exercice de la télévision publique que le Gouvernement a pris en compte lorsqu'il a annoncé un allègement des objectifs et des missions assignés au groupe. Il est absolument indispensable de réduire l'accumulation de textes législatifs, réglementaires, contractuels et d'accords interprofessionnels. L'empilement des textes et des objectifs contribue à entraver le développement de l'entreprise.

La responsabilité en incombe pour partie à l'entreprise, qui n'a peut-être pas opposé une résistance suffisante à cette accumulation d'indicateurs et d'objectifs. Mais la responsabilité première revient à l'État au sens large, ce qui inclut le législateur, le Gouvernement, les autorités indépendantes. Le cahier des charges de France Télévisions peut sembler raisonnable lorsqu'on le compare, par exemple, à la Charte royale qui s'impose à la BBC. Mais cette charte concerne l'ensemble des médias de service public. Pour que la comparaison soit adéquate, il faudrait la comparer à l'ensemble des cahiers des charges de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, l'Institut national de l'audiovisuel, Arte...

L'autre élément qui ressortait de cette étude rétrospective des contrats d'objectifs et de moyens (COM), conclus avec l'État et qui se succèdent tous les cinq ans à l'occasion du changement de président, est une forte instabilité en matière de stratégie. Cela se double, en cours de mandat, de la volonté de l'État d'imposer de nouveaux objectifs, notamment par la négociation d'avenants. Les textes stratégiques ont une durée de vie moyenne de deux ans environ, ce qui est manifestement insuffisant, quand France Télévisions aurait besoin de stabilité et de visibilité, ainsi que d'une simplification et d'un allègement des demandes des pouvoirs publics. Il est absolument nécessaire, pour que l'entreprise déploie tous ses talents et toutes ses énergies, de procéder à une telle simplification. Je crois que ce message a été entendu.

Le quatrième message concerne l'entreprise elle-même. Il s'agissait de réaliser un état des lieux de l'entreprise publique, non dans une démarche d'évaluation personnelle des différents dirigeants, mais dans l'esprit de mener à bien une analyse objective et équilibrée des forces et des faiblesses de l'entreprise.

Vous l'avez rappelé dans votre introduction, madame la présidente, France Télévisions a connu une décennie difficile, avec de nombreux changements de cap successifs qui ont affecté la lisibilité de sa stratégie. La mise en place de l'entreprise commune a eu pour conséquences des changements organisationnels importants qui ont parfois désorienté et découragé les équipes.

Le groupe a perdu un peu plus du quart de son audience en dix ans, une dégradation sensiblement plus forte que celle de ses concurrents. Ses téléspectateurs ont vieilli : leur âge moyen est de 58 ans, quand le téléspectateur moyen a 50 ans et l'âge moyen de la population française est de 42 ans.

Son modèle économique a été fragilisé, comme cela a été mis en évidence par le rapport n° 572 (2011-2012) sur l'application de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision de MM. Legendre et Assouline, notamment par la suppression de la publicité après vingt heures sur les chaînes publiques et du fait des aléas liés à l'évolution de sa dotation budgétaire. Le groupe connaît également un alourdissement de la structure des charges et une difficulté à se diversifier, en grande partie du fait de la réglementation qui amène à une segmentation des activités entre producteurs, diffuseurs et distributeurs. On observe à l'étranger et dans l'évolution des marchés une plus grande fluidité des métiers, qui permet aux diffuseurs de se diversifier à la fois du côté de la production et de la distribution.

Cela étant dit, même si la situation de France Télévisions est, à bien des égards, difficile, le groupe conserve des atouts considérables. Il dispose encore d'une image très positive auprès du public, les personnels sont très attachés à leur entreprise et ses ressources sont relativement stables - même si elles pourraient l'être encore davantage. De plus, le groupe conserve une place centrale dans le financement de la création. Enfin, son empreinte et sa place restent inégalées dans le paysage audiovisuel français, du fait de ses cinq canaux de diffusion.

Je le dis avec force : l'adaptation du groupe à son nouvel environnement a commencé. Je pense notamment à sa stratégie numérique, largement saluée. L'audience a été stabilisée en 2014, notamment grâce au redressement de France 2. Le groupe met également en œuvre un profond renouvellement des programmes et effectue des changements organisationnels majeurs – je pense en particulier à l'entreprise commune et au rapprochement des rédactions d'information, dans le cadre du projet « Info 2015 ». Il faut porter au crédit des dirigeants de France Télévisions cet important effort d'adaptation aux évolutions du paysage audiovisuel.

Le rapport s'intitule « France Télévisions 2020, le chemin de l'ambition », car d'une part nous considérons qu'il est absolument essentiel que France Télévisions dispose d'un projet ambitieux. D'autre part, le groupe a besoin d'un cadre normatif et contractuel avec l'État qui soit stabilisé, simplifié et modernisé.

J'évoquerai rapidement nos recommandations, qui portent sur les missions de service public, qui doivent être fortes et distinctives, les enjeux stratégiques - en évitant une précision excessive en ce qui concerne l'avenir des chaînes et des rédactions, ces éléments relevant des candidats à la présidence de France Télévisions - ainsi que sur le cadrage économique. Dans ce dernier domaine, le rapport préconise l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public et une ouverture maîtrisée de nouveaux espaces publicitaires. Le développement de recettes de diversification, par le développement des métiers de production et de gestion des droits, fait partie des recommandations. À cet effet, il sera nécessaire de moderniser le cadre réglementaire, afin de permettre à France Télévisions d'accroître l'étendue de ses droits patrimoniaux.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits du programme « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public ».** – Merci, monsieur le conseiller. J'ai lu

avec intérêt le rapport du groupe de travail dont vous avez dirigé les travaux. Je l'ai même lu avec plaisir, ce plaisir que l'on ressent à la lecture d'un rapport dont les constats entrent en résonance avec ses propres opinions. Il s'agit là d'un excellent rapport. Je regrette seulement que vous vous soyez tenus aux limites fixées, j'estime que quelques éléments auraient pu être explicités.

Mes questions porteront d'abord sur le modèle économique. Puisque le Gouvernement a souhaité mettre fin, à l'horizon 2017, au versement de la dotation budgétaire à France Télévisions, dotation qui s'élève à 160 millions d'euros, peut-on encore réduire les dépenses du groupe ou faut-il alors étudier une compensation en termes de recettes ? Deuxièmement, vous prônez un élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public. C'est une idée souvent évoquée mais jusqu'à présent rien n'a été fait. Nous sommes persuadés qu'une décision doit être prise en 2015. Qu'entendez-vous par un élargissement de l'assiette ? Ciblez-vous les écrans autres que les téléviseurs ? Je rappelle que les Français possèdent en moyenne 6,4 écrans, mais il serait très difficile de contrôler leur prise en compte dans le calcul de la contribution. Que pensez-vous d'une redevance par foyer, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, qui postulerait que tout foyer a accès à la télévision publique ?

Quel type de synergies entre les différents groupes de l'audiovisuel public appelez-vous de vos vœux ? Vous avez cité des exemples à l'étranger où une seule société a autorité sur l'ensemble des médias télévisés, radio et audiovisuel extérieur. Dans un pays où la culture individuelle de chaque société est forte, quel type de coopération technologique pouvez-vous nous suggérer ?

Votre rapport insiste sur l'évolution technologique à laquelle doit faire face France Télévisions. Pensez-vous que France Télévisions pourrait créer un service de vidéo à la demande (SVOD), comme cela existe sur d'autres chaînes, notamment au Canada, et quel devrait être son modèle économique ?

Dans le domaine de la coproduction, une grande part des ressources propres de certaines sociétés audiovisuelles étrangères, comme en Grande-Bretagne, sont liées à la commercialisation de leurs droits, ce que France Télévisions n'est pas autorisée à faire aujourd'hui. Nous attendons les décrets qui apporteraient une certaine souplesse dans la détention des parts de coproduction des chaînes audiovisuelles. Mais jusqu'où faut-il aller dans ce domaine ? Quelles ressources cela pourrait-il permettre de dégager pour France Télévisions ? Je n'évoquerai pas la publicité dont le président de France Télévisions souhaite élargir la place à l'antenne. Je suis plus proche de la décision du Gouvernement. Je suis circonspect sur la publicité à la télévision publique.

**M. Marc Schwartz.** – Nous avons constaté que l'usage de la vidéo à la demande se répandait, non seulement au Canada mais également aux États-Unis, et qu'il commençait à se développer en Europe, avec une image positive et un catalogue de programmes attractif. Pour les télévisions publiques, figurer sur ce marché représente un enjeu stratégique.

La question est de savoir si l'on doit faire payer des programmes qui, d'une certaine manière, ont déjà été financés par la redevance puisque diffusés une fois, comme c'est le cas de Radio France en ce moment.

Pour soutenir cette dynamique de la SVOD, des offres communes à l'ensemble des sociétés d'audiovisuel public pourraient être envisagées ainsi que le développement d'une

offre commune de l'audiovisuel européen. Je suis personnellement très favorable à l'exploration de cette voie.

En ce qui concerne les synergies avec les autres groupes de l'audiovisuel public, le rapport mentionne qu'elles n'existent pas ou très peu. Cela tient à l'organisation de l'audiovisuel public en France. Dans un environnement où les médias convergent - radio, télévision, numérique... - avec des concurrents de taille internationale, il faut le plus possible mettre en commun les moyens pour résister.

Nous avons listé un certain nombre de thèmes dans ce rapport : les réseaux régionaux ou à l'international, les développements numériques, la question des programmes, notamment entre France Télévisions et Arte, la question de la formation, jusqu'à présent du ressort de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Toutes les sociétés de l'audiovisuel public sont contraintes à un renouvellement de leurs équipements et donc à des investissements techniques importants. La question se pose de choix communs, voire d'investissements communs, pour assurer une interopérabilité entre les différentes plateformes.

La recommandation principale du rapport s'adresse à l'État qui devrait prendre la responsabilité d'organiser davantage de synergies au sein de l'audiovisuel public et demander aux sociétés de proposer des rapprochements.

En ce qui concerne la question de l'élargissement de l'assiette de la contribution audiovisuelle publique, nous ne proposons pas une nouvelle taxe sur les tablettes ou les *smartphones*. Nous constatons simplement que l'évolution des usages et des modes de consommation ont conduit, depuis quelques années, à une diminution de l'équipement des ménages en téléviseurs. Les jeunes qui s'installent n'achètent pas nécessairement un téléviseur, ils regardent les programmes de télévision sur leur ordinateur ou sur autre support mobile. Sans aller jusqu'à l'imposition au foyer, l'avis d'imposition sur la taxe d'habitation permet de déclarer ou non un appareil permettant de visionner les chaînes de l'audiovisuel public. La détention d'au moins un de ces appareils constituerait un fait générateur pour le paiement de la contribution à l'audiovisuel public, puisque payée en même temps que la taxe d'habitation, il suffirait de cocher la case qui permet de ne pas payer ou inversement de payer au titre de l'un ou l'autre des appareils permettant de recevoir la télévision publique. Nous n'allons pas jusqu'à proposer l'imposition au foyer, qui pose un problème de qualification de la contribution. La proposition que nous formulons se situe entre ce qui existe actuellement et le modèle allemand.

Comme vous le savez, la question de la détention de parts de coproduction est un sujet sensible. Le Parlement a adopté, en 2013, une disposition législative permettant aux chaînes de télévision de détenir des parts de coproduction. Le décret d'application est en cours d'adoption. La ministre de la culture et de la communication a mentionné la possibilité pour les chaînes de détenir, au-delà de 70 % de financement des programmes, des parts de coproduction. Cette disposition concernera à titre principal la fiction, les documentaires étant financés par les diffuseurs à hauteur de 50 % et les programmes d'animation l'étant, pour leur part, à hauteur de 30 %. Un certain nombre de producteurs nous ont indiqué que cette mesure devrait être généralisée. Le partage des risques dans ce domaine nous paraît absolument essentiel. Cela va dans la bonne direction, mais jusqu'à quel point ? Il existe nécessairement une discussion générale sur l'évolution de la réglementation et, au sein des corps interprofessionnels, de manière bilatérale entre chaînes et producteurs.

Sans vouloir chiffrer les économies budgétaires potentielles de France Télévisions, nous nous sommes projetés à l'horizon des prochaines années pour dégager des ressources supplémentaires et cibler les domaines propices à des économies afin de maintenir un équilibre financier. Pour autant, je ne suis pas en mesure de vous répondre sur le montant des économies possibles et nécessaires.

**M. David Assouline.** – Je salue le travail que vous avez réalisé. À mon sens, parmi les nombreux travaux sur l'audiovisuel, votre rapport est le plus complet. Il statue tant en termes de diagnostics, voire d'enjeux, que de pistes de travail et se situe en phase avec les discussions que nous avons régulièrement, au Sénat, sur ce sujet.

Vous réaffirmez nettement la place et l'importance de l'audiovisuel public, auquel le Sénat est particulièrement attaché, tout en proposant les moyens de le préserver et de le moderniser. Vous situez un des enjeux qui est le rapport au citoyen puisque c'est un service public. Vous mettez l'accent sur la nécessité du rajeunissement de l'audience de France Télévisions. Si le vieillissement continue, il y aura une déconnexion totale et pas seulement des jeunes. Le rapport exprime aussi un *satisfecit* sur la révolution numérique engagée qui est un des enjeux pour le rajeunissement.

Très explicitement, dans ce rapport, vous pointez les insuffisances de l'information et le comportement du Gouvernement dans ce domaine, notamment lors des récents événements du mois de janvier. France Télévisions c'est du linéaire, et je ne vois pas d'avenir au linéaire sans l'information. Nous voulons tous suivre en direct les événements. Il existe des chaînes privées mais le service public a aussi des moyens. Le réseau régional constitue un atout. À la page 104 de votre rapport, vous recommandez « *une offre d'information enrichie pour mieux comprendre le monde* » et une synergie des réseaux internationaux de l'audiovisuel public. Qu'est-ce qui vous conduit à proposer cela de façon très appuyée dans votre rapport ?

Sur la question de l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public, je soutiens notre rapporteur sur le fait qu'il faut agir. Contrairement à M. Leleux, je considère qu'une imposition par foyer comme en Allemagne ne constitue plus une recette affectée, mais une recette qui tombe dans le budget général et dont le Gouvernement peut décider l'affectation chaque année. La recette affectée est une force pour l'audiovisuel public et garantit son indépendance.

Pouvez-vous développer votre pensée sur la nécessité d'une chaîne d'information en continu, sur sa forme, et sur la nature de la redevance, par ailleurs rebaptisée « contribution à l'audiovisuel public » à l'initiative de Mme Morin-Desailly ?

**M. André Gattolin.** – Je souhaite tout d'abord vous adresser mes plus vives félicitations pour la qualité de votre rapport. Jamais je n'ai, en trente ans, lu un travail aussi pertinent sur la télévision publique, exception faite peut-être du récent travail de la Chambre des communes « *The future of the BBC* », qui, sur un ton différent, dresse un constat fort proche du vôtre. Je précise qu'il s'agit d'un rapport qui s'inscrit dans la préparation de la prochaine Charte royale qui sera conclue entre la BBC et sa tutelle pour les dix années à venir. À l'occasion de la discussion de la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, nous avons recommandé, sur le modèle britannique, que l'État actionnaire établisse une « feuille de route » en amont de la nomination du président-directeur général de France Télévisions. Cette proposition m'avait d'ailleurs attiré les foudres du *Canard enchaîné*, qui l'avait jugée scandaleuse. Pourtant, votre rapport prouve combien un tel cadrage est utile.

Vous apparaissez, en ce sens, comme « un enfant du Sénat » et du travail législatif que nous avons réalisé à l'automne 2013.

Deux points m'interpellent toutefois. Le premier concerne vos références au jeune public. Je sais combien la volonté politique actuelle considère à tout prix la jeunesse comme une priorité, mais, à mon sens, le nécessaire rajeunissement de l'audience de France Télévisions et la reconquête doit majoritairement porter sur la tranche d'âge 35-50 ans. On se dédouane trop facilement de la perte progressive de l'audience des jeunes s'agissant de la télévision linéaire en l'attribuant au développement des supports numériques. À titre d'illustration, le rapport précité de la Chambre des communes montre qu'à rebours des travaux préparatoires à la Charte royale de 2004, qui estimaient que la délinéarisation toucherait un tiers du public d'ici à 2014, le phénomène a été bien moins marqué. En réalité, la désaffectation des jeunes tient plus à l'inadaptation des programmes qu'aux évolutions technologiques.

Ma seconde critique porte sur la place donnée, dans votre rapport, au CSA. À sa lecture, j'ai eu l'étonnante impression que cette instance n'existait pas, exception faite de son rôle de nomination du président-directeur général de France Télévisions, alors même que le législateur a considérablement renforcé ses prérogatives dans le cadre de la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

En revanche, il est exact que le contrôle interne au sein de France Télévisions est insuffisant et qu'il pâtit de trop faibles moyens humains puisque seuls quatre salariés y sont affectés soit trois fois moins qu'à la BBC. Au-delà de la simplification des tutelles du groupe, il me semble essentiel que celui-ci se dote de réels moyens de contrôle et de gestion interne.

**M. Jacques Gasparrin.** – Votre rapport fait état des nombreux atouts dont dispose France Télévisions pour les années à venir, malgré des résultats fragilisés par le vieillissement significatif de son public et la concurrence exacerbée qui sévit dans le secteur audiovisuel. Pour garantir l'avenir du groupe, vous préconisez, à l'aune d'une comparaison forte intéressante avec la BBC, de redéfinir les missions de service public de France Télévisions et de simplifier son pilotage stratégique.

Je vous poserai trois questions connexes. La réduction des missions de service public définies par la loi et leur transfert dans le contrat d'objectifs et de moyens ne risquent-ils pas d'entraîner un affaiblissement du caractère particulier des chaînes du groupe France Télévisions ? Selon vous, une telle évolution nous est-elle imposée par les logiques de marché du secteur audiovisuel ? Enfin, comment garantir que la réforme que vous proposez ne conduira pas à une banalisation du service public audiovisuel ?

**M. Michel Savin.** – Je joins mes remerciements à ceux de mes collègues pour la qualité de vos travaux et la clarté de votre réflexion. Je m'interroge, pour ma part, sur la possibilité de réformer l'audiovisuel sans prendre en considération le comportement des téléspectateurs. Les chaînes généralistes publiques ont-elles encore un avenir à l'heure où le téléspectateur semble leur préférer les chaînes thématiques commerciales d'information, sportives, culturelles ou destinées aux jeunes publics ? En somme, est-ce aujourd'hui un atout ou un handicap d'être une chaîne généraliste ?

**M. Maurice Antiste.** – Plusieurs des questions que je souhaitais aborder ont été posées par mes collègues. J'aimerais toutefois savoir s'il est possible de se procurer une synthèse de votre excellent rapport.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Aux pages 82 à 84 de votre rapport, vous évoquez les problématiques de France 3, chaîne des territoires aux destinées de laquelle les sénateurs sont particulièrement attentifs. Pourtant, les doutes qui pèsent sur son avenir restent entiers, comme le déplore également le rapport du CSA. Vous faites état, à cet égard, du vieillissement préoccupant de l’audience de la chaîne et de l’enjeu que constitue, pour sa modernisation, la prochaine réforme territoriale ? Selon vous, quel pourrait être l’impact de la création des treize régions sur la restructuration des antennes de France 3.

**M. Marc Schwartz.** – Je partage entièrement le sentiment exprimé par David Assouline sur l’absence d’une chaîne d’information en continu sur le service public, qui s’explique par l’histoire heurtée et difficile que vous connaissez. Avec 4 500 journalistes au niveau national et international, nous disposons pourtant des moyens nécessaires à sa création. Les enquêtes d’opinion montrent que les Français s’informent d’abord par la télévision (55 %), loin devant Internet (22 %), la radio et la presse (4 %). Ces chiffres sont particulièrement inquiétants pour la presse écrite, mais tel n’est pas le sujet de nos travaux. Ils approfondissent ensuite leur niveau de connaissance avant tout grâce aux journaux télévisés des grandes chaînes, les chaînes d’information continue n’étant citées que par 18 % des sondés. Toutefois, leur rôle va croissant en matière d’information « à chaud » de nos concitoyens, ainsi que l’ont montré les événements dramatiques du mois de janvier. Alors même que l’information est considérée comme la première mission du service audiovisuel public, il y a donc une contradiction. Je le redis, nous disposons des ressources pour créer une ou deux chaînes d’information continue en plus de France 24. Il existe d’ailleurs un projet « Info 2015 » qui prévoit l’installation d’une chaîne publique d’information numérique d’ici à la fin de l’année, à moyens financiers et humains constants. La question de la création d’une telle chaîne sur la voie hertzienne mérite d’être posée dans le cadre de la réorganisation du « bouquet » de chaînes de France Télévisions comme à l’occasion de l’examen des « feuilles de route » présentées par les candidats à la présidence. Il est légitime que l’État actionnaire, qui assure 80 % du financement du groupe, lui fixe des objectifs par décret et contractualise avec sa direction par le biais du COM et, plus largement, se préoccupe de l’avenir des missions du service public de l’audiovisuel. De même, comme le prévoit désormais la loi, la désignation du président-directeur général par le CSA, doit se faire sur la base de son projet stratégique.

S’agissant de vos interrogations sur l’élargissement de l’assiette de la redevance, je vous répondrai qu’il me semble essentiel qu’une recette demeure affectée à l’audiovisuel public, comme c’est le cas dans les autres pays européens, afin de la sanctuariser. L’évolution de la redevance vers un impôt non affecté constituerait un risque certain.

La question de l’offre en direction des jeunes est plus délicate, monsieur Gattolin, puisqu’il faut s’adresser à l’ensemble de la population, tout en tenant compte de la fragmentation de la demande. Les comparaisons internationales le démontrent : les télévisions généralistes ont un rôle irremplaçable dans des sociétés de plus en plus fragmentées, mais la fragmentation commande une offre dédiée - on le voit très bien avec les enfants, qui regardent plus volontiers Gulli, chaîne en grande partie consacrée aux dessins animés, avec une ligne éditoriale cohérente - et l’enjeu consiste à agréger cette offre dédiée à l’offre généraliste. C’est du reste la force des stratégies de bouquet, articulant des chaînes généralistes et thématiques, avec une disponibilité et une accessibilité sur tous les supports, ce que les spécialistes appellent « l’hyperdistribution ».

Avons-nous pris en compte les analyses du CSA et les audits internes ? Oui, et nous leur avons même fait une bonne place dans notre rapport, en particulier au bilan

quadriennal du CSA et à tout ce qui concerne les aspects éditoriaux de l'analyse. L'État fixe le cadre stratégique, en explicitant ses attentes mais aussi les moyens sur lesquels les acteurs vont pouvoir compter dans les années à venir : à cet égard, la définition du cadre budgétaire par Michel Sapin est une première, qui va dans le bon sens.

Les missions de service public risquent-elles de s'amoinrir ? Je crois que les priorités s'édulcorent en devenant trop nombreuses, qu'il faut alors se recentrer sur le cœur des missions de service public - et le cahier des charges est bien le cadre approprié pour énoncer clairement ces priorités.

Je crois tout à fait, ensuite, aux vertus de l'audit interne, j'en ai fait l'ample expérience en installant la procédure au sein de France Télévisions, lorsque j'y étais directeur financier ; l'audit interne relève moins du contrôle que de l'analyse des risques et de la recherche de solutions propres à en prémunir l'entreprise : cette fonction est devenue essentielle en interne, France Télévisions l'a bien compris et s'y est récemment exercée avec l'analyse des films et des émissions qu'elle coproduit.

L'offre télévisuelle publique se banalise-t-elle à mesure que l'environnement devient plus concurrentiel ? La télévision publique couvre quasiment tout le spectre de l'offre, même si le sport y est en net recul, tout comme il décroît sur les autres chaînes gratuites - TF1, par exemple, a diminué ses investissements de 70 % dans le sport. La télévision publique tient désormais sa singularité non plus de la nature de son offre mais de la manière dont elle présente ses programmes : c'est bien là qu'elle doit se différencier pour maintenir son audience.

Peut-on encore réformer la télévision publique ? Oui, à l'évidence, j'en suis profondément convaincu ; et je crois que France Télévisions a déjà fortement évolué après avoir traversé des difficultés importantes.

La situation de France 3 est largement développée dans notre rapport, nous soulignons le caractère unique de cette chaîne, ses avantages et l'atout qu'elle représente pour le groupe tout entier, ainsi que l'adhésion des Français à ses programmes. Cependant, nous ne cachons pas l'importance des enjeux de renouvellement et de réorganisation, en faisant de la réforme territoriale non pas un modèle obligatoire, sur lequel la chaîne devrait se caler, mais l'occasion d'une réflexion de fond sur les missions et leur déploiement territorial ; France 3, en particulier, doit accompagner l'émergence de nouvelles régions, mais aussi tenir compte de l'évolution des bassins de vie.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci pour toutes ces précisions.

*La réunion est levée à 16 h 25.*

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

**Mercredi 11 mars 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Audition de M. Pierre-René Lemas, Directeur général du groupe Caisse des  
dépôts**

*La réunion est ouverte à 9h35.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous accueillons ce matin M. Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts depuis mai 2014. Nous serons heureux, Monsieur le directeur général, de vous entendre sur les évolutions engagées sous votre impulsion et sur l'action de la Caisse des dépôts dans les domaines qui touchent aux compétences de notre commission, l'aménagement du territoire, la mobilité, le développement durable.

La Caisse des dépôts est un acteur essentiel de l'aménagement du territoire et je me réjouis de la volonté qu'elle a manifestée depuis 2011 d'être beaucoup plus présente auprès des collectivités locales, ce qui est d'autant plus appréciable en ces temps de diminution drastique des dotations. La Caisse des dépôts gère 6 milliards des 35 milliards du Programme investissements d'avenir, dont plus de la moitié doit être consacrée au développement du numérique à travers un fonds dédié, le Fonds national pour la société numérique (FSN). Sans doute pourrez-vous nous en dire davantage sur ce sujet et nous indiquer ce qu'il en est de la mise en œuvre de l'engagement présidentiel d'une couverture du territoire en très haut débit à l'horizon 2022. J'indique que nous avons, au sein de notre commission, créé un groupe de travail chargé de dresser un premier bilan de la feuille de route du Gouvernement sur le numérique adoptée il y a deux ans. La Caisse des dépôts a, à mon sens, un rôle important à jouer en la matière car elle connaît ce métier et est présente sur l'ensemble du territoire. C'est un sujet sur lequel j'ai eu l'occasion, comme parlementaire en mission auprès du Premier ministre, de m'entretenir avec vos prédécesseurs, et sur lequel le Sénat avait adopté une proposition de loi.

J'en viens au sujet du développement durable. Par le biais de sa filiale CDC Climat, créée en 2010, la Caisse des dépôts est très active dans l'ingénierie, le financement et l'accompagnement des projets touchant à la transition énergétique-climatique. Nous aimerions vous entendre faire le point sur cette filiale et sur la manière dont elle peut développer ses activités, tant dans le cadre de la préparation de la Conférence de Paris sur le climat, la Cop 21, que de la mise en place du projet de loi de transition énergétique – dont l'adoption est malheureusement retardée du fait de l'échec de la CMP qui s'est réunie hier, à l'Assemblée générale.

Nous aimerions, enfin, vous entendre sur la réorganisation de la Caisse des dépôts et votre volonté de muscler les directions régionales, qui sont pour les élus de terrain des interlocuteurs essentiels, et de les rattacher directement à la direction nationale.

**M. Pierre René Lemas, directeur général du groupe Caisse des dépôts.** – Je vous remercie de m'accueillir dans cette maison que j'ai toujours plaisir à retrouver.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est, depuis l'origine, un partenaire privilégié des collectivités territoriales. Cette relation prend d'autant plus d'importance que nous entrons dans une nouvelle période : les collectivités, sur lesquelles pèse un engagement dans une politique forte d'investissement, tandis que les dotations de l'État diminuent et qu'elles n'ont que peu de prise sur la fiscalité locale, voient se réduire leurs marges de manœuvre. La Caisse des dépôts se doit d'être présente à leurs côtés.

C'est une conviction que j'ai tenu à affirmer dès mon arrivée à la tête du groupe : la Caisse des dépôts doit être un levier de l'investissement territorial. Elle doit accompagner l'investissement et aller dans le sens des territoires. Les entreprises ne sont pas des acteurs économiques hors sol ; c'est en s'inscrivant dans un écosystème territorial que l'on assurera le développement de notre tissu économique. J'ai été frappé, pour m'être rendu dans plusieurs départements, de constater le dynamisme des initiatives locales, loin du discours national sur la morosité de l'économie. Pour accompagner ce dynamisme, les territoires ont besoin d'un appui financier, juridique, technique, bancaire, qui se trouve plus volontiers localement qu'à l'échelon national. Une entreprise ne se vit pas comme une « TPE » ou une « ETI » ; ce qui fait l'objet de ses préoccupations, c'est son besoin concret, à un certain moment de son développement, d'acheter des machines et de répondre à des commandes.

Cette ambition qui est la mienne, j'ai voulu la traduire dans l'organisation du groupe, en créant, en premier lieu, une direction de l'investissement et du développement local, afin de réunir en une même main les moyens, notamment en fonds propres, dont dispose la Caisse au service du développement local. Elle se mettra au service du développement territorial sur le fondement d'une doctrine d'investissement claire, et pourra s'appuyer sur une masse financière agrégée – jusqu'à présent dispersée entre l'établissement public et certaines filiales outils. CDC Infrastructures, CDC Climat et CDC Numérique sont désormais réintégrées dans cette grande direction, aujourd'hui opérationnelle, et à la tête de laquelle Mme Gauthey a pris, depuis quinze jours, ses fonctions. Outre les économies d'échelle qu'autorise le regroupement, les capacités de financement de cette nouvelle direction atteignent 700 millions d'euros.

En deuxième lieu, une direction des territoires et du réseau a été créée, qui chapeaute les vingt-cinq directions régionales, lesquelles ont vocation à représenter la Caisse sur l'ensemble du territoire. Si j'ai voulu la création de cette nouvelle direction, qui m'est directement rattachée, et à la tête de laquelle j'ai nommé l'ancien chef de l'inspection générale de l'administration, ce n'est pas que je sois animé par un penchant préfectoral, comme on a pu m'en soupçonner en interne, mais parce que j'entends déconcentrer autant que possible les capacités de décision, donc de financement – en termes de prêts ou d'apport en fonds propres. Et cela dans tous les métiers que les directions régionales ont vocation à exercer : métiers du prêt, de l'investissement, métiers bancaires – notamment en relation avec les 35 milliards de dépôt des professions réglementées, ce qui n'est pas rien –, ainsi que l'ensemble de nos activités touchant à la retraite – n'oublions pas que la Caisse des dépôts gère un retraité sur cinq, notamment ceux du secteur hospitalier ou de la fonction publique territoriale.

Telle est ma double ambition : regrouper, pour se donner une force d'investissement axée sur quelques grands secteurs – numérique, transition écologique et

énergétique, infrastructures, équipements publics, aide à l'activité économique – et s'appuyer sur un réseau bien articulé.

Notre maillage territorial est un atout. La réorganisation des régions qui a été votée nous imposera certes d'adapter notre découpage à cette réalité nouvelle, mais je n'en souhaite pas moins maintenir une présence infrarégionale forte. Car en matière d'activité économique et d'équipements, le niveau régional est, à mon sens, trop large, quand il convient de s'appuyer sur la réalité de la demande dans ce que j'appellerais des bassins de clientèle. Cela passe aussi par un renforcement du lien entre nos directions régionales et les 42 implantations régionales de Bpifrance, détenue à parité par l'Etat et la CDC. Bpifrance, qui a accordé plus de 10 milliards de prêts l'an dernier, joue un rôle majeur dans le financement du tissu économique. Elle est capable d'apporter des fonds propres, d'accorder des garanties, de monter des projets, le tout avec une vraie culture bancaire, qui vient de loin puisqu'elle remonte à Oséo. Et c'est pour assurer une cohérence d'action que j'ai souhaité exercer la présidence de son conseil d'administration.

Quelles sont les activités que nous menons ? Il est vrai qu'elles entrent très largement dans le champ qui est celui de votre commission. Nous mobilisons, tout d'abord, les prêts des fonds d'épargne. La Caisse des dépôts est redevenue un prêteur de long terme pour les projets locaux, et je souhaite qu'elle le reste, car c'est une tâche d'intérêt général que le marché n'assure pas. Il serait bon, à mon sens, que l'enveloppe de 20 milliards décidée il y a un an et demi soit pérennisée. En un an, la moitié en a été engagée, qui a permis de rénover des hôpitaux, des lycées, des collèges, des infrastructures d'assainissement, etc. Au total, 700 projets ont été financés, depuis ceux de très grosses collectivités – c'est ainsi qu'un engagement pluriannuel à hauteur de 4 milliards a été passé avec la Société du Grand Paris – jusqu'aux projets plus modestes des petites collectivités, dont je rappelle que nous pouvons, s'ils ne dépassent pas un million, financer 100 % du besoin d'emprunt. Pour amplifier ce levier, nous nous sommes tournés vers la Banque européenne d'investissement (BEI), avec laquelle nous avons passé une convention, renouvelée l'an dernier. L'idée est que la BEI utilise les directions régionales de la CDC, je ne dirai pas comme guichet, car il semble que dans le *volapük* européen, ce soit là un mot tabou, mais comme « point d'entrée », ceci afin d'éviter une double instruction des projets. Le même raisonnement vaut pour le plan Juncker, sur lequel je ne me permettrai pas de porter une appréciation, pour m'en tenir à constater, sans état d'âme, que puisqu'il y a là une capacité de financement, il faut rechercher les moyens de la mobiliser au plus vite. Car le problème n'est pas tant de mobiliser des fonds que de les mobiliser rapidement. C'est ce que j'ai plaidé à Bruxelles, auprès de M. Katainen et de M. Juncker, pour que soit retenu un principe de subsidiarité et que la CDC et ses homologues européennes, soient retenues comme le lieu principal d'instruction des projets, afin d'éviter tout retard.

Nous jouons, en deuxième lieu, un rôle d'investisseur en fonds propres. Nous intervenons, en co-investissement, dans des situations de carence de marché mais aussi en tant qu'investisseur avisé : j'y tiens beaucoup, car si la CDC n'attend pas un minimum de rendement, nous nous engageons sur le territoire de la subvention, ce qui n'est pas le rôle de la Caisse des dépôts, dont je rappelle qu'elle n'est pas alimentée par le budget de l'Etat, dont elle est au contraire contribuable, mais, pour l'essentiel, par l'épargne populaire, c'est à dire les fonds du livret A. Nous n'avons, en somme, d'autre actionnaire, si je puis pousser ainsi la métaphore, que le Parlement.

Troisième axe de notre action : avec sa capacité d'ingénierie technique et financière, la Caisse des dépôts accompagne la mise en place et la gestion des grands projets d'investissement territoriaux.

Elle est, enfin, à travers ses filiales comme la SNI, Transdev ou la Compagnie des Alpes, un opérateur. Nos filiales agissent au service de l'intérêt général mais aussi comme acteurs de marché, parce qu'elles se trouvent dans un univers concurrentiel. Quand Transdev propose un tramway à telle collectivité, elle est en concurrence avec Keolis et bien d'autres.

Ce que nous souhaitons, c'est être, pour les collectivités, un partenaire global de long terme. L'idée est de signer, comme nous l'avons fait à Angers ou à Metz, des conventions de partenariat pouvant s'étendre sur la durée d'un mandat. Mais notre action peut aussi être plus circonscrite, autour de besoins spécifiques comme la rénovation thermique des bâtiments. C'est aussi une manière d'anticiper la baisse des dotations de l'État.

J'en viens aux deux sujets plus précis que vous avez évoqués, le numérique et la transition énergétique. Je l'ai dit, la Caisse des dépôts se fixe une double priorité, l'investissement et les territoires. Mais des priorités n'ont de sens que si l'on se projette sur un objectif de moyen terme. Pour la Caisse des dépôts, cela a été la reconstruction dans les années 1960, le logement dans les années 1980, la décentralisation dans les années 2000, l'adaptation à une logique d'ouverture des marchés plus récemment, époque où la CDC a pris une image de grande institution bancaire – ce qu'elle n'est pas vraiment – parce qu'elle a su s'adapter à la mondialisation et à la financiarisation des marchés. Notre perspective de moyen terme, aujourd'hui, ce sont les transitions : numérique, écologique, énergétique, démographique, territoriale. La CDC doit les accompagner, parce qu'elles sont porteuses de création de valeur.

La CDC accompagne depuis dix ans, aux côtés de l'État, les collectivités territoriales dans l'aménagement numérique des territoires et le déploiement d'infrastructures haut et très haut débit. La Caisse est actionnaire d'un quart des réseaux d'initiative publique ; elle n'est pas étrangère au fait que notre pays dispose d'offres très haut débit compétitives, et d'une administration électronique parmi les plus avancées au monde. La France a également su bâtir un réseau d'aide aux entrepreneurs du numérique, qui bénéficient de la meilleure infrastructure européenne de capital investissement après celle du Royaume-Uni.

Plus récemment, nous avons accompagné le plan très haut débit – sans en être co-auteurs, car nos suggestions n'ont pas toujours été retenues par les pouvoirs publics : nous avons contribué aux 89 schémas départementaux d'aménagement numérique, versé près d'un milliard de subventions au titre du plan investissements d'avenir (PIA) et près de 300 millions de prêts sur fonds d'épargne. Nous assurons également la gestion administrative et financière du Fonds national pour la société numérique. Le paysage s'est un peu complexifié dans la mesure où l'instruction des dossiers des collectivités a été reprise par la mission très haut débit, qui intègre l'Agence pour le numérique, en cours de création. Nous attirons l'attention des pouvoirs publics sur ce point : prenons garde à ne pas complexifier à l'excès le cadre institutionnel. Nous partageons cependant les interrogations des acteurs et de l'État quant au rythme et au coût du déploiement. Nous insistons sur le fait que l'on n'y parviendra qu'en attirant davantage de capitaux privés sur ces projets. Non pas dans une logique de partenariat public-privé, instrument dont le procès a été largement instruit, mais plutôt de mise aux enchères des crédits publics, qui peuvent jouer un effet de levier.

Le numérique, on le sait, va submerger des pans entiers de notre économie. On l'a vu pour les médias et les industries culturelles hier, on le voit aujourd'hui pour les assurances,

les services énergétiques, la construction – domaine dans lequel certains partenaires privés sont prêts à nous accompagner.

Entre une logique de ligne Maginot réglementaire dont la France a parfois la nostalgie et la création de mastodontes nationaux à vocation mondiale, il y a une voie médiane, sur laquelle la Caisse des dépôts peut accompagner les pouvoirs publics. Telle est ma conviction. Je ne saurai en dire plus, car ce sont des travaux que je viens de lancer.

Sur la transition écologique et énergétique, nous sommes depuis longtemps mobilisés. Le Grenelle a fait de nous l'un des acteurs publics en la matière. Nous avons financé la réhabilitation de près de 250 000 logements sociaux et plus de 2,5 milliards ont été engagés, depuis 2009, au titre de l'écoprêt. Le Gouvernement a autorisé la Caisse à réserver, sur l'enveloppe de 20 milliards, 5 milliards en faveur de prêts « croissance verte » aux collectivités. A la date de février, nous avons déjà engagé 2,3 milliards, principalement pour des projets de transports durables ou de réhabilitation de bâtiments publics. Cela montre bien que le besoin existe. Dans les énergies renouvelables, près de 350 millions de fonds propres ont été mobilisés, qui ont suscité 2,8 milliards d'investissement. J'ajoute que la Compagnie nationale du Rhône, filiale de la CDC, a généré une capacité de 400 mégawatt d'énergie renouvelable – et je souhaite qu'elle s'emploie à devenir l'un des champions français en la matière. Bpifrance, enfin, gère plus de 2,5 milliards d'encours de prêts aux entreprises dans le domaine de la transition énergétique.

Bref, nous intervenons en prêts, en fonds propres, en co-investissement, de manière accélérée. Nous nous employons également à construire des dispositifs de financement innovants. Nous avons ainsi créé une filiale de tiers-financement pour la rénovation thermique des bâtiments, Exterimmo, qui fonctionne plutôt bien, même si les acteurs attendent encore de savoir ce qu'il ressortira de la loi. Nous avons également créé un fonds de tiers-financement pour l'efficacité énergétique d'installations industrielles, qui commence à fonctionner. Notre filiale CDC Biodiversité, enfin, travaille avec l'administration sur le projet de loi à venir sur le sujet.

Le Gouvernement a confié à la CDC la gestion du fonds spécial pour la transition énergétique, doté de 1,5 milliard. La négociation interministérielle est en cours sur ce que seront ses sources de financement. La CDC est prête à participer en fonds propres, et à y mettre une part du PIA. S'y ajouteront des recettes issues des certificats d'économie d'énergie et d'autres issues de l'activité énergétique en général. Je sais que la ministre a la volonté de voir ce fonds rapidement opérationnel. Cela obligera tous les acteurs nationaux, l'Ademe, Bpifrance, la CDC et le ministère, à travailler ensemble.

Je n'oublie pas, enfin, que 2015 est l'année de la Cop 21, à laquelle est associée la CDC, qui a pris plusieurs initiatives. Avec la BEI et notre homologue allemande, la KfW, nous organisons un colloque à l'Unesco le 22 mai prochain sur la finance climatique, intitulé « Comment déplacer les trillions ». L'idée est de faire travailler les financiers ensemble sur le sujet. Car, je le répète, j'en suis convaincu, la transition écologique et énergétique ne réussira que si l'on parvient à mobiliser les capitaux privés. On n'obtiendra de résultats macroéconomiques qu'à cette condition. Les collectivités ont souvent été en avance sur les États. J'attends de ce colloque qu'il nous mette en situation de prendre, d'ici à la Cop 21, des engagements chiffrés sur le verdissement de nos portefeuilles de placement, tant ceux que nous gérons au titre des fonds d'épargne que ceux qui relèvent de la section générale. Ce serait un vrai signal.

La Caisse des dépôts, c'est là son premier rôle, est le protecteur de l'épargne populaire. Il ne faut pas l'oublier. Ce n'est pas une corne d'abondance dans laquelle on pourrait puiser sans fin. Sa capacité à alimenter ses fonds propres est conditionnée par le prélèvement de l'État, à hauteur de quelque 75 % de son résultat. Étant dépourvue d'actionnaires, elle ne peut augmenter son capital, à l'instar des grandes institutions financières. On ne saurait donc conduire aucune politique volontariste sans tenir compte de ces contraintes de bilan.

**M. Hervé Maurey, président.** – Loin de nous l'idée que l'on peut tirer des crédits de la CDC comme d'un puits sans fond. J'ai d'ailleurs souvenir que lors de votre audition à l'Assemblée nationale, plusieurs questions portaient sur le montant du prélèvement de l'État. Quand vous procédez à des cessions, notamment, il serait bon que le produit puisse être réinjecté dans d'autres activités plutôt qu'aspiré par le budget de l'État.

La Caisse des dépôts, vous l'avez rappelé, est un partenaire privilégié pour les collectivités. Elle dispose d'une implantation territoriale et de compétences d'ingénierie qui sont autant d'atouts précieux. Ce que vous faites pour améliorer son efficacité organisationnelle va dans le bon sens, de même que l'idée que vous avez lancée de plans de financement à long terme. Reste à fournir un effort de communication, car beaucoup de collectivités ignorent ce que vous pouvez apporter. Je pense, par exemple, aux crédits fléchés pour la rénovation thermique des bâtiments.

Sur la transition numérique, vous avez rappelé que vous n'étiez pas coauteur du plan France très haut débit. Je l'ai dit à plusieurs reprises, je regrette que vous ne soyez pas davantage impliqué, car j'estime qu'il serait bon de rééquilibrer le poids de certains opérateurs. Je me réjouis, en revanche, de votre implication, en faveur du développement durable, dans le cadre de la Cop 21. Le financement de la transition énergétique fait partie des points faibles de la loi. Il importe que les collectivités s'engagent dans la durée dans la lutte contre le réchauffement climatique, avec l'appui de la Caisse. La rénovation thermique des bâtiments est, de ce point de vue, une initiative importante, mais c'est un effort qui contribue à augmenter la dette des collectivités, qui subissent déjà une lourde pression.

**M. Charles Revet.** – Vous avez rappelé que la Caisse des dépôts est la gérante et la protectrice de l'épargne des Français. C'est important, et l'on a vu ce qu'il peut advenir quand cette attention fait défaut. Comment sont constitués vos fonds propres ? Gérer l'argent des Français suppose de le placer. Sur quels types de placements ? Sous quelle forme investissez-vous ? Dans combien de structures la CDC est-elle présente ? À quelle hauteur ? Est-elle présente, exemple que je ne choisis pas totalement au hasard, dans les sociétés d'autoroutes ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je veux dire avant tout que j'ai eu maintes fois l'occasion de travailler, comme élu local, avec les directeurs régionaux de la CDC, qui se sont toujours montrés très compétents.

Nous sortons d'un processus de travail complexe sur les concessions autoroutières, qui a donné lieu, aujourd'hui même, à la remise d'un rapport d'étape au Gouvernement. Nous savons que la CDC intervient comme actionnaire dans plusieurs concessions. Pouvez-vous préciser lesquelles et à quelle hauteur ? L'Autorité de la concurrence a mis en exergue – plutôt par défaut qu'autre chose, à notre sens – des taux de rentabilité interne de l'investissement allant de 6,5 % à 9 % en glissement sur la durée de la concession. Les sociétés concessionnaires nous ont indiqué que la CDC n'intervient jamais,

quand elle le fait, à moins de 8,5 % ou 9 % en TRI glissant. Nous ne sommes pas entièrement convaincus de la pertinence des termes de ce débat, mais nous n'en aimerions pas moins recueillir quelques éclaircissements.

Mon autre question porte sur le financement du ferroviaire, en particulier des matériels roulants, qui ont souvent plus de 30 ou 40 ans. Sachant que le système ferroviaire manque de moyens financiers, la CDC envisage-t-elle de s'impliquer ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Je précise qu'à la suite des travaux menés par le groupe de travail sur les concessions autoroutières, que nous avons mis en place au sein de notre commission, et qui était coprésidé par Jean-Jacques Filleul et Louis-Jean de Nicolaÿ, le Premier ministre a mis en place un groupe de travail réunissant les parlementaires des deux assemblées, qui a émis, hier, des propositions, étant entendu que tout le monde s'accorde sur le constat d'un déséquilibre entre les sociétés d'autoroute et l'État.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je précise que ces propositions rejoignent très largement les conclusions du rapport sénatorial publié le 17 décembre.

**Mme Odette Herviaux.** – Je partage votre analyse sur les territoires, où la vision n'est pas la même que celle, assez catastrophiste, qui prévaut à Paris. L'appui que vous proposez, en matière d'ingénierie notamment, est bienvenu. Quant à l'idée du guichet unique, voilà longtemps, dans ma région, que nous travaillons à la mettre en œuvre. Vos orientations ne peuvent donc que me réjouir, et j'aimerais savoir quelles relations vous entendez nouer avec les régions qui ont déjà développé une telle façon de faire. Il me semble également important d'avoir des relations avec les agences économiques qui existent sur les territoires, comme cela est le cas dans ma région.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Vous avez évoqué l'idée de conventions de partenariat. Vous savez que les communes, les communautés de communes, les départements, sont en butte à de lourdes difficultés économiques et financières. Or, les investissements numériques, indispensables au développement des territoires, sont très coûteux, et les collectivités ont du mal à y voir clair sur le sort qui pourra être réservé à leurs dossiers en la matière. Les conventions de partenariat de long terme que vous évoquiez ne pourraient-elles être un instrument susceptible de les aider à organiser leurs investissements futurs ? Pour l'instant, j'ai un peu le sentiment que personne ne veut s'engager faute de savoir pour combien de temps l'on s'engage, et quel en sera le coût.

**M. Jérôme Bignon.** – Je suis sénateur de la Somme, où beaucoup de chefs d'entreprise ne peuvent pas compter sur le haut débit pour remplir leurs obligations mensuelles de transmissions de données de TVA, par exemple. Il leur faut faire de nombreux kilomètres pour remplir des exigences réglementaires toujours plus nombreuses. Il faut être attentif au sentiment d'abandon que cela suscite. La Somme compte 550 communes de moins de 500 habitants. Seules quelques-unes bénéficient d'une couverture en téléphonie mobile, seuls quelques points ont accès à un débit minimal. Comprenez que les épargnants qui mettent leurs économies sur le livret A n'ont pas le sentiment d'en obtenir un retour... Et cela vaut dans bien des domaines. Pourquoi les gendarmes sont-ils mal logés dans les campagnes ? Quels sentiments peuvent être ceux des habitants de nos 783 communes qui comptent une, voire deux églises, dans un état calamiteux, et qu'il faut parfois se résoudre, faute d'alternative, à détruire ? On ferait bien d'y réfléchir.

Autre sujet, la société de projet pour le Canal Seine-Nord. L'Assemblée nationale a adopté le texte en première lecture, et j'espère que le Sénat fera de même. Sachant que l'enjeu n'est pas seulement la voie, mais aussi le développement local, quel rôle jouera la CDC ? Il serait bon que la nouvelle région agisse comme un trait d'union.

Un vœu, pour finir. Nous avons créé un groupe de travail sur les négociations climatiques internationales, qui accueille des sénateurs venus d'autres commissions, pour apporter une contribution à la Cop 21. Il nous serait utile de pouvoir échanger avec les spécialistes de la Caisse, pour engager, sur ces questions, une réflexion partagée.

**M. Jacques Cornano.** – Le projet de loi relatif à la transition énergétique prévoit la mise en place d'un fonds de soutien. Comment mutualiser les moyens de l'État et de la CDC au service des projets portés par l'outre-mer ? Je pense notamment au projet de centrale thermique multibiomasse de Marie-Galante, qui recherche des financements pour le volet transport de l'énergie, qui coûte 30 millions d'euros et n'est financé qu'en partie par EDF.

Quels sont les critères de prêt pour les PME ou TPE qui souhaitent réaliser un projet de ferme photovoltaïque ? Je pense également au cas d'une usine de dessalement d'eau de mer alimentée par des éoliennes de nouvelle génération, ou bien encore à un projet de couverture satellitaire pour les zones dépourvues de fibre optique.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je suis, comme M. Revet, sénatrice de Seine-Maritime, département qui compte plus de 700 communes. Les petites communes peuvent-elles recevoir l'appui de la Caisse des dépôts pour des projets d'ampleur certes modeste, mais pour elles essentiels. Existe-t-il un seuil en-deçà duquel la Caisse ne peut intervenir ? J'en appelle à votre analyse de tout à l'heure, quand vous disiez que c'est dans les territoires que l'on rencontre le plus de dynamisme. Autre question : la CDC peut-elle aider à la renégociation de la dette des collectivités ? Si oui, comment ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Le financement de la transition énergétique a soulevé, lors de la discussion du projet de loi, bien des interrogations. Les 5 milliards que vous avez évoqués représentent-ils un simple fléchage au sein de l'enveloppe de 20 milliards, ou viennent-ils s'y ajouter ? Le fonds de 1,5 milliard annoncé par la ministre sera financé, avez-vous dit, du côté de l'Etat, pour partie par les certificats d'économie d'énergie –on sait pourtant que la ressource, pour la troisième période, sera insuffisante–, et pour partie par l'activité énergétique. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce dernier point ?

**M. Gérard Miquel.** – Certaines collectivités sont confrontées à des emprunts toxiques, émis, pour la plupart, par Dexia. Quel a été l'apport de la Caisse des dépôts en faveur de la résolution du problème ?

**M. Didier Mandelli.** – En Vendée, le conseil général a passé un accord avec la CDC pour la création de six nouveaux collèges et la rénovation thermique de 24 autres, qui porte sur 68 millions d'euros sur quatre ans. Ceci pour illustrer l'engagement de la Caisse en faveur des collectivités.

Vous avez évoqué la nécessité, pour certaines de vos filiales, de concilier recherche de l'intérêt général et intérêt de marché. Je pense à Icade ou à la Compagnie des Alpes. Avez-vous une stratégie de développement pour ces filiales ?

**M. Pierre-René Lemas.** – Les fonds propres de la Caisse des dépôts, Monsieur Revet, sont les fonds accumulés par ses résultats après impôt depuis 1816. Au sens strict du terme, cela représente 19 milliards d'euros. En termes d'analyse de bilan, c'est un peu différent, car au-delà, la Caisse dispose aussi de quasi fonds propres, et elle intervient beaucoup sur les marchés financiers, notamment le marché en actions, sur lequel elle est le premier investisseur – elle est présente dans toutes les entreprises du CAC 40, mais aussi ailleurs. Nous avons également un portefeuille d'obligations, essentiellement nationales et européennes. Depuis une dizaine d'années, la Caisse est même devenue émettrice de dette. Elle bénéficie d'une notation très favorable, la même que celle de l'État. Nous avons émis il y a peu des obligations dites Samouraï sur le marché japonais, qui sont parties en quelques heures. Quand nous faisons respirer notre capital, selon l'expression consacrée, c'est à dire quand nous vendons des actions, nous ne conservons qu'un quart de la plus-value, les trois quarts restants allant à l'État. Il ne s'agit pas de s'en plaindre, car nous sommes parfaitement conscients des contraintes qui sont celles de la puissance publique, mais cela explique que nos fonds propres ne progressent qu'à un rythme lent, ce qui exige une gestion très prudente.

Au moment de la crise de 2008, marquée par une contraction spectaculaire des liquidités, le Gouvernement a voulu faire jouer à la Caisse son rôle contracyclique, ce qu'elle a fait. La situation est tout autre aujourd'hui ; l'économie est gorgée de liquidités, et la question est plutôt de trouver la bonne tuyauterie pour les conduire vers les bons projets.

En matière d'investissement, nous intervenons de trois manières. Sous forme de prêts, tout d'abord, sur un encours de 255 milliards de fonds d'épargne. Traditionnellement, notre priorité va au financement du logement social, et nous soutenons également quelques grands projets des collectivités. Au fil du temps, cependant, des décisions nouvelles sont intervenues. La Caisse a ainsi été appelée à financer de grands projets d'infrastructures. Nous avons été cofinanceur des projets de lignes à grande vitesse, par exemple. Aujourd'hui, les pouvoirs publics ont décidé de flécher 20 milliards sur les projets d'équipement des collectivités locales, à un taux très faible, soit celui du livret A plus un point. Au sein de ces 20 milliards, 5 milliards ont été fléchés sur la croissance verte – ce qui répond à la question de Mme Jouanno – à un taux plus faible encore – celui du livret A plus 0,75 point. En six mois, ainsi que je vous le disais, 2,3 milliards ont été engagés. Se posera donc la question du déplafonnement des 5 milliards – même s'il faut garder présent à l'esprit que les projets sont en partie liés au calendrier électoral, si bien que la courbe des demandes ne sera pas régulière.

Pour les communes de petite taille, nous pouvons intervenir en faveur de projets à faible montant. Je souhaite que les directions régionales se remobilisent en faveur des territoires, qui se sentent, en effet, un peu abandonnés. La Caisse peut leur apporter son ingénierie, et ses financements. C'est bien pourquoi je souhaite préserver une organisation infrarégionale, pour servir des bassins de clientèle, au plus près des besoins. Ce ne sera pas simple, mais je me donne l'année 2016 pour y parvenir.

Nous intervenons, ensuite, en investissement. Toutes les sociétés d'économie mixte (SEM) finissent par se tourner vers la CDC pour boucler un tour de table. Ce n'est pas, à mon sens, de bonne méthode. La Caisse doit être présente le plus en amont possible. Si les grosses collectivités disposent des équipes et du savoir-faire pour monter des projets, les autres sont parfois beaucoup plus démunies. Si la CDC participe au tour de table d'entrée de jeu, elle peut les aider à déterminer si un projet est viable.

Il n'est pas bon de disposer de moyens sans stratégie d'intervention. C'est bien pourquoi j'ai souhaité regrouper ceux que nous mettons au service des projets locaux dans

une direction de l'investissement, autour de grandes thématiques : transition énergétique, numérique, réhabilitation de bâtiments publics – dont je ne saurais assurer, monsieur Bignon, que les églises font partie.

**M. Jérôme Bignon.** – J'avoue que l'exemple choisi était un peu provoquant.

**M. Pierre-René Lemas.** – Nous serons ainsi en mesure d'apporter notre ingénierie et de boucler le financement le plus tôt possible. Pour l'investisseur avisé que nous nous devons aussi d'être, il n'est pas forcément souhaitable d'être appelé au dernier moment à venir boucler un tour de table pour le financement d'un nouveau palais des congrès dont il eût été bon d'examiner, en amont, si le besoin est avéré... Nous ne sommes pas des consultants, mais nous sommes outillés pour délivrer, en amont, un conseil d'intérêt général.

Le troisième moyen d'action que je souhaite promouvoir, est l'investissement avec des acteurs privés. Les acteurs locaux fonctionnent encore trop souvent selon un schéma à l'ancienne : j'ai un projet qui coûte tant, je me tourne vers la collectivité de niveau supérieur pour demander une subvention, dont je me sers comme d'un levier pour demander un peu de fonds propres à la CDC. On ne peut pas demeurer dans une telle économie subventionnelle. C'est pourquoi nous nous employons à faire de l'ingénierie financière. J'en donnerai deux exemples. Le premier concerne un projet de *bonds* à la française sur le très haut débit, lancé en juillet dernier, pour lequel nous avons trouvé un industriel partenaire – une filiale de Bouygues – pour financer des opérations de très haut débit pour des collectivités locales qui avaient le même projet sur leurs territoires. Nous avons ainsi pu agréger, autour d'un même projet, plusieurs départements, avec un même opérateur, puis nous sommes allés rechercher des prêts sur le marché européen en demandant à la BEI de refinancer l'opération avec des garanties de première perte, des différés d'amortissement, etc.

Le deuxième exemple concerne le logement intermédiaire, au bénéfice des familles dont les revenus sont supérieurs au plafond HLM, mais insuffisants pour accéder aux loyers les plus bas de leur zone. Dans les zones tendues, le *gap* est de 40 000 à 50 000 logements. Il s'agit d'opérations de logement privé, mais qui présentent un risque en termes de rentabilité pour les acteurs, si bien que le besoin n'est pas comblé. Nous avons donc créé un fonds et demandé aux partenaires institutionnels de le cofinancer. En échange de quoi, nous leur garantissons un niveau de rentabilité raisonnable sur longue période, avec l'objectif de créer 30 000 logements. Nous en sommes aujourd'hui à signer les conventions avec les opérateurs du BTP. C'est là un modèle de financement original, et une technique d'ingénierie financière nouvelle qui constitue un bon moyen pour accompagner les collectivités.

Vous m'interrogez sur les concessions autoroutières. Au moment de la privatisation, la Caisse des dépôts s'est retrouvée dans le tour de table de la Sanef. Elle en est actionnaire à 10 %, 20 % si l'on considère l'ensemble du groupe Caisse des dépôts. Nous sommes donc un peu juges et partie... S'agissant du TRI, nous sommes, monsieur Filleul, à 8,5 %. Comme actionnaire, je ne saurais dire que nous sommes mécontents quand c'est davantage, mais en tant que participant à une politique d'intérêt collectif national, l'avis peut être différent... Cela dit, nous avons dans ce cas un mécanisme de *payback* de l'ordre de quinze ans, ce qui, pour l'investisseur institutionnel que nous sommes, est relativement long.

Les matériels roulants dans le ferroviaire ? Nous avons financé un certain nombre de TER. Cela n'entre pas dans une politique globale, mais c'est un terrain sur lequel nous sommes néanmoins actifs.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Sous forme de prêts aux collectivités ?

**M. Pierre-René Lemas.** – Nous sommes limités par le taux de garantie des collectivités locales, qui ne peut dépasser 50 %. On nous suggère parfois des montages qui consistent à distinguer le financement du projet et celui de la part des collectivités, mais c'est un euphémisme que de dire qu'ils ne soulèvent pas chez moi l'enthousiasme. Et il reste, en tout état de cause, du résiduel. Cela vaut de réfléchir au sujet, sans prendre de risques excessifs.

Oui, Madame Herviaux, nous travaillons en partenariat avec les agences économiques : c'est bien la direction vers laquelle il faut aller.

La bonne méthode, Monsieur de Nicolaÿ, sur le numérique, est en effet celle des conventions de partenariat. Dans le cadre du PIA, nous avons un partenariat avec le CNES pour voir comment financer les solutions de haut débit par satellite lorsque le déploiement de la fibre est trop onéreux.

En ce qui concerne le canal Seine-Nord, Monsieur Bignon, nous sommes prêts à y mettre des fonds d'épargne. C'est un projet qui, à mon sens, devrait être éligible au fonds Juncker. Je partage votre avis quant à la nécessité d'un partenariat avec les grandes collectivités. Je l'avais suggéré pour le grand port de Calais et celui de Marseille, ainsi que sur le Charles-de-Gaulle Express. L'enjeu est de mobiliser des financements, sachant que la part de subvention ne peut être que modeste.

Vous évoquez, Monsieur Cornano, des projets très précis, dont je vous propose que nous discutons plus au calme. Je puis vous indiquer, au-delà, que la Caisse des dépôts a signé une convention avec le ministère de l'outre-mer sur l'aide à la première embauche.

Il m'est difficile de vous apporter plus de précisions, Madame Jouanno, sur les modalités de financement du fonds pour la transition énergétique qui seront retenues par l'État. Mais nous souhaitons que la convention entre l'État et la Caisse soit signée dans les jours qui viennent. Pour le financement des appels à projet, -projets des futurs territoires à énergie positive ou des territoires zéro déchets-, nous sommes prêts à avancer la trésorerie sur les premières opérations, afin d'amorcer le processus.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vos directeurs régionaux doivent faire œuvre pédagogique. La lutte contre le changement climatique passe par les collectivités. Or, les élus locaux ne sont pas tous sensibilisés à l'intérêt de ce combat et à l'importance, en particulier en période de disette budgétaire, de flécher ce type d'action.

**M. Pierre-René Lemas.** – Nous entendons bien informer les collectivités sur l'enveloppe de 5 milliards. Vous avez raison, il faut sensibiliser les élus.

Vous m'interrogez, monsieur Miquel, sur les prêts toxiques. Nous sommes acteurs de la Société de financement local (SFIL), au travers de laquelle nous traitons quelque 12 milliards. Le vote du Parlement, qui évite la multiplication des contentieux, a permis d'accélérer le traitement d'un certain nombre de dossiers. Mais dans le même temps, les décisions prises par les autorités suisses sur le décrochage du franc suisse ont des conséquences négatives. Des groupes de travail sont à l'œuvre pour débrouiller l'écheveau.

Les grandes filiales de la Caisse ont cette caractéristique qu'elles se trouvent sur un marché. C'est le cas de la Compagnie des Alpes, devenue une très belle société dans le

domaine du tourisme. Même chose pour Icade, qui est désormais une société cotée, ce qui signifie qu'elle doit tenir compte de ses divers actionnaires. La gageure, pour ces filiales, est de garder les yeux sur l'intérêt général tout en étant sur un marché concurrentiel. Cela dit, l'intérêt général n'est pas forcément synonyme de gestion à perte.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il me reste à vous remercier.

*La réunion est levée à 11h20.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 4 mars 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -***La réunion est ouverte à 10 h 15.***Recours aux consultants extérieurs par l'État - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

**Au cours d'une deuxième réunion tenue dans la matinée, 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 le recours aux consultants extérieurs de l'État.**

**Mme Michèle André, présidente.** – L'audition de ce jour fait suite à la demande, adressée en novembre 2013 par notre commission des finances à la Cour des comptes, d'une enquête portant sur le recours de l'État aux consultants extérieurs.

Même si les enjeux budgétaires demeurent relativement modestes, notamment par rapport à nos voisins européens, il s'agit d'un sujet d'une grande importance. En effet, derrière le recours ponctuel à tel ou tel consultant pour un projet donné se pose la question plus structurelle du périmètre de l'État, des missions qu'il entend mener lui-même et de celles qu'il ne veut plus – ou ne peut plus – effectuer. De nombreuses questions se posent, de la justification du besoin en amont à l'utilisation des résultats en aval, en passant par les interrogations en matière de déontologie et de conflits d'intérêts.

L'enquête dont les résultats vont nous être présentés constitue un travail de référence sur le sujet. Les travaux de la Cour des comptes ont été suivis avec attention par nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, en leur qualité – à l'époque – de rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Notre commission a décidé le 21 octobre dernier qu'ils conduiraient ce travail jusqu'à son terme.

Pour présenter cette étude et réagir à son contenu, nous avons le plaisir d'accueillir Raoul Briet, président de la formation inter-chambres de la Cour des comptes qui a produit ce rapport, accompagné de Christian Descheemaeker, contre-rapporteur, Guillaume Boudy, rapporteur général, et Boris Melmoux-Eude, rapporteur général adjoint ; Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ; Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère de la défense ; et enfin Astrid Milsan, directrice générale adjointe de l'agence des participations de l'État (APE).

Je vous rappelle que, contrairement à notre habitude, cette audition a lieu à huis clos, et que le rapport de la Cour des comptes restera confidentiel jusqu'au jeudi 12 mars prochain, date à laquelle nos rapporteurs rendront publiques leurs conclusions.

**M. Raoul Briet, président de la formation inter-chambres de la Cour des comptes.** – C'est la première fois que le sujet du recours par l'État aux consultants extérieurs

fait l'objet d'une étude approfondie par un corps de contrôle. Dans d'autres pays qui nous sont proches en revanche, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Canada, il a fait l'objet, de la part des instances de contrôle, de travaux que la Cour des comptes a pu consulter. Ce rapport vient donc combler un vide, et je salue l'implication de MM. Dallier et de Montgolfier, avec lesquels les magistrats qui m'accompagnent ont échangé tout au long de l'instruction.

Ce travail a mis à contribution six des sept chambres de la Cour des comptes. La présidente de la commission des finances a été personnellement destinataire des observations définitives arrêtées par chacune d'entre elles, dont ce rapport constitue la synthèse.

La notion de conseil extérieur, fort hétérogène, recouvre des réalités très diverses. Nous en avons retenu, pour circonscrire le périmètre de notre étude, une définition large, incluant toute personne ou entité privée ou publique délivrant une prestation intellectuelle dans laquelle la part de conseil l'emporte sur la part de service. Ceci exclut notamment les sous-traitants. Ont également été exclues les prestations informatiques, lesquelles soulèvent des questions spécifiques sur lesquelles la Cour des comptes a eu plusieurs fois l'occasion de se pencher.

Tous les acteurs publics – État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale – ont recours à ce type de prestation, dans une proportion moindre, cependant, que certains de nos voisins comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Conformément à votre demande, la Cour des comptes a centré ses investigations sur l'État au sens strict, c'est-à-dire les administrations centrales et déconcentrées, mais en écartant ses démembrés que sont les établissements publics et autorités administratives indépendantes.

Notre message, au terme de ce travail, est double. D'abord, si le recours aux conseils extérieurs n'est pas en tant que tel un enjeu budgétaire majeur, il soulève d'importantes questions et représente un véritable enjeu de gestion publique. Ensuite, le recours aux conseils extérieurs manque encore singulièrement d'efficience faute d'une réflexion collective, d'une doctrine d'ensemble et d'outils communs applicables à cette catégorie très particulière d'achats.

Nos investigations ont fait apparaître que le recours aux conseils extérieurs ne constitue pas un enjeu majeur en matière de maîtrise de la dépense publique, même si la Cour des comptes ne néglige aucune économie. Sous les réserves détaillées dans le rapport, et qui concernent pour l'essentiel le ministère de la défense, la Cour des comptes estime ces dépenses à au moins 150 millions d'euros par an, soit l'équivalent de 3 % de la masse salariale des agents de catégorie A+. Ces dépenses sont très inégalement réparties : trois départements ministériels – économie et finances, services du Premier ministre, défense – consomment les deux tiers des crédits. Même concentration du côté des prestataires, les dix premiers cabinets représentant plus de 40 % du total de la facturation.

Sans être un enjeu budgétaire majeur, les dépenses de conseil constituent un enjeu réel de gestion publique. Elles se situent souvent au cœur de l'action publique, parce qu'elles s'appliquent à des domaines stratégiques : définition et évaluation des politiques publiques, organisation des services publics etc. Elles peuvent susciter, à tort ou à raison, des interrogations, dans la mesure où se croisent intérêts privés et intérêt général.

À l'heure où l'État doit recentrer ses missions et réduire ses effectifs, il serait paradoxal que l'administration cherche à posséder en son sein l'ensemble des compétences.

De même, il ne nous paraît pas souhaitable que l'administration ne se pense que par elle-même, sans s'ouvrir à un regard extérieur qui peut se révéler précieux au moment où elle doit se réformer. Enfin, les expertises disponibles au sein de l'État ne sont pas toujours exactement substituables à celles des consultants, qui peuvent apporter une réelle valeur ajoutée en matière de réforme d'organisation ou d'apport stratégique et comparatif.

Si donc la Cour des comptes ne conteste pas dans son principe le recours à des conseils extérieurs, elle s'interroge sur les conditions dans lesquelles il y est fait appel, car son enquête, fondée sur l'analyse de 150 marchés passés dans les ministères, a révélé des faiblesses dans l'organisation du travail et la mobilisation de l'expertise propre de l'administration. Le recours au conseil extérieur était-il indispensable ? La procédure de sélection a-t-elle été conforme au droit de la commande publique et à l'exigence d'efficience ? La prestation a-t-elle été suffisamment pilotée par l'administration ? Son impact et sa qualité ont-ils été évalués ? Telles sont les questions qu'elle s'est à chaque fois posées.

À la première question, la réponse n'a pas toujours été affirmative. Le recours aux conseils extérieurs n'est pas toujours précédé d'une réflexion préalable sur son opportunité. Faire appel à un conseil extérieur ne saurait se justifier si des compétences sont mobilisables en interne. Le recours répété au conseil extérieur peut entraîner une déperdition des compétences internes, en particulier, comme la Cour des comptes a pu le constater, en matière de droit des contrats publics, de rédaction des textes réglementaires, de gestion du patrimoine immobilier. Allié à une rotation rapide des agents, il porte un risque de perte de mémoire et de dépendance aux consultants.

Plus contestable encore est l'utilisation de consultants comme caution technique, avec pour effet une dilution de la responsabilité des décideurs.

Enfin, le recours aux conseils extérieurs s'explique parfois par d'insuffisantes capacités de traitement des affaires, et s'apparente alors à une sous-traitance de tâches incombant à l'administration. Le rapport cite l'exemple, extrême mais illustratif, de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) du ministère des finances recourant à un grand cabinet de conseil en organisation et stratégie pour répondre à un questionnaire de l'inspection générale des finances (IGF)...

L'État doit donc se doter d'une doctrine de recours aux consultants, en s'appuyant sur l'expérience, probante, de certains ministères et disposer d'un recensement des expertises internes mobilisables, notamment dans les corps d'inspection ou dans les organismes placés sous sa tutelle.

Lorsqu'il se justifie, le recours aux conseils extérieurs doit obéir à des principes clairs et répondre à un souci d'efficience. Nous avons identifié trois marges de progrès possibles. En premier lieu, la sélection doit se faire sur le fondement de critères objectifs, à partir d'une bonne connaissance des segments du marché et dans le respect des grands principes de la commande publique, en particulier l'égalité d'accès et de traitement des candidats. La Cour des comptes a constaté plusieurs entorses à ces principes, notamment au ministère de l'économie et des finances, à l'agence des participations de l'État (APE) ou à la DGDDI.

Outre les cas de non-respect des règles de publicité et de mise en concurrence, la Cour des comptes a constaté que le droit de la commande publique n'était pas toujours utilisé à bon escient eu égard à la spécificité des services achetés. Les marchés à bon de commande,

notamment ceux qui sont sans minimum ni maximum, ne sont pas toujours adaptés pour des prestations qui requièrent du sur-mesure et présentent des risques de dérive budgétaire. L'absence de recours à une tarification à la performance prive dans certains cas l'État d'un levier efficace. Enfin, les solutions juridiques permettant l'échange avec les candidats mériteraient d'être mieux exploitées, pour une définition plus fine des besoins.

Les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts doivent être renforcées, tant pour les agents publics que pour les prestataires. Les chartes de déontologie qui incluent des dispositions relatives aux rapports avec les conseils devraient être généralisées, de même que les clauses contractuelles garantissant l'État contre d'éventuels conflits d'intérêts chez le prestataire.

Il importe, en deuxième lieu, que l'administration assure un pilotage efficace et exigeant des missions de ses prestataires, en désignant un chef de projet et en définissant des indicateurs de résultats conditionnant le prix final de la prestation. Il arrive trop fréquemment, y compris dans des chantiers situés au cœur de l'action de l'État, que l'action du consultant, une fois engagée, ne soit pas suffisamment encadrée par l'administration. L'utilisation de leviers contractuels tels que les sanctions financières est rare, y compris lorsque de l'aveu même des commanditaires, la qualité n'est pas au rendez-vous. Parmi les actions exemplaires, citons celle menée par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) et désormais par le SGMAP, fondé sur une forte mutualisation des marchés de conseil et la mise en place d'une équipe professionnalisée chargée d'accompagner l'action des consultants.

En troisième lieu, toute prestation doit être évaluée et capitalisée, pour être mise à profit par les autres administrations, dans le respect du secret attaché à certaines matières. Or, l'impact de la prestation est rarement évalué et il n'existe aucun *thesaurus* ministériel, et *a fortiori* interministériel, si bien que l'État est conduit à payer plusieurs fois des prestations proches, voire identiques.

Enfin, le transfert de compétences au bénéfice des équipes internes constitue, aux yeux de la Cour, un enjeu majeur. L'administration ne saurait se contenter de faire faire, elle doit apprendre à faire. Pourtant, hormis quelques expériences probantes, le cas est rare, parce que le transfert de compétences n'est pas prévu, *ab initio*, dans le marché.

L'appréciation de la Cour des comptes est, au total, nuancée. Si elle reconnaît la légitimité du recours à des compétences extérieures quand l'État en est dépourvu en interne, elle n'en est pas moins critique quant à l'absence de doctrine commune, de méthode et d'instruments de pilotage communs. Elle déplore l'insuffisance des garanties déontologiques et l'indifférence à assurer un transfert des compétences au profit des agents de l'État.

La Cour des comptes appelle à l'élaboration, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement et avec l'appui de la SGMAP, d'une doctrine interministérielle de recours aux conseils extérieurs, ainsi qu'à la mise en place d'outils de pilotage plus efficaces. La démarche devrait à titre principal reposer sur les secrétaires généraux des ministères, qui ont récemment vu leurs responsabilités renforcées en matière de modernisation des pratiques administratives et de pilotage des achats et des marchés.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je donne maintenant la parole à Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui nous dira pourquoi et comment l'État fait appel aux consultants pour conduire ses réformes, et en quoi les choses ont évolué depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique.** – Cette démarche d'examen des pratiques a pour nous un grand intérêt. La part du SGMAP, qui succède à la DGME, représente environ 10 % des quelque 150 millions d'euros de dépenses engagés chaque année, ce qui n'est pas négligeable, même si cela reste inférieur aux montants dépensés du temps de la RGPP.

À l'origine, la DGME recourait beaucoup à des conseils externes, avec l'idée d'embrasser le plus de secteurs possible. Aujourd'hui, l'approche s'est un peu affinée, grâce à une réflexion sur la nature et les objectifs des marchés, sachant que la mission principale du SGMAP est d'aider à la prise de décision et à leur mise en œuvre par l'administration. Certains marchés relèvent du *benchmark*, d'autres de la stratégie, d'autres encore de l'accompagnement en ressources humaines. La passation du nouveau marché cadre, l'an dernier, nous a donné un instrument de pilotage global des attentes des administrations à l'égard des prestataires. L'écho qui nous en revient des ministères, qui se sentent sécurisés par ce cadrage rigoureux, est plutôt positif. Nous disposons, en interne, d'une équipe qui compte beaucoup de membres issus du privé, connaît bien les manières de faire des prestataires et se met au service des administrations demandeuses pour aider à définir précisément leur besoin, et à cadrer rigoureusement la prestation dans le temps. Elle fait régulièrement le point avec les prestataires et s'assure de la mise en place, par le ministère concerné, d'une « équipe projet », pour assurer une transmission efficace au service d'une vraie transformation. Autant de points de méthode auxquels nous sommes très attentifs.

Depuis un an, nous avons mis en place, en interne, un comité d'engagement qui vérifie, après une première phase de dialogue avec le ministère sur son besoin, quels calendriers ont été arrêtés, s'il faut ou non associer aux compétences internes un recours aux conseils extérieurs, quel est précisément l'objectif final et quels sont les coûts engagés. Nous ferons le bilan de cette procédure en avril prochain, étant entendu que la méthode doit rester souple et pragmatique.

**Mme Michèle André, présidente.** – J'invite maintenant Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère de la défense, à s'exprimer : ce ministère se caractérise par une externalisation très poussée mais pas toujours maîtrisée, ce qui pose la question de sa dépendance vis-à-vis de ses prestataires extérieurs.

**M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense.** – Nous rejoignons le constat de la Cour des comptes, d'autant qu'il rejoint celui du rapport rendu par le Contrôle général des armées à l'été 2013. Nous nous étions employés, depuis cette date, à améliorer la situation. Il existe, au sein du ministère, un comité ministériel des achats, placé sous ma présidence, et qui a adopté en décembre dernier une stratégie d'achats en matière de conseil. Cette directive s'applique à l'ensemble du ministère, que l'achat concerne l'État-major, la direction générale de l'armement (DGA) ou le secrétariat général de l'administration.

Nous nous sommes efforcés de tirer les enseignements du rapport de la Cour des comptes. Notre première préoccupation était de définir précisément la notion de conseil en management. Nous avons fait en sorte, pour plus d'efficacité, qu'un seul service soit en charge de ces marchés pour l'administration centrale, et un autre, jusqu'en 2017, pour l'ensemble des structures du ministère. Un transfert de compétences du second vers le premier est prévu en 2018.

Dans le cadre de la réorganisation des grandes fonctions du ministère, le ministre a donné à la direction des ressources humaines et à la direction des affaires financières une autorité fonctionnelle renforcée, en ce qui concerne leurs domaines, sur l'ensemble des autres services. Lorsqu'un État-major ou une organisation du ministère veut passer un marché de conseil dans l'un de ces deux domaines, il doit recueillir l'accord de l'une ou l'autre de ces directions, afin d'éviter les doublons.

Le service chargé de la passation des marchés aura pour mission, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, de réunir l'ensemble des rapports ainsi produits, afin de constituer une banque de données. Il travaillera en liaison étroite avec le Contrôle général des armées, doté de capacités d'investigation qui doivent être mise au mieux à profit.

Nos dépenses en matière de conseil sont de 40 à 50 millions d'euros par an, soit une part importante, ainsi que le relève la Cour des comptes, de la dépense globale de l'État. Les mécanismes que je viens de décrire devraient être propres à la réduire.

Nous avons, par ailleurs, retenu ce principe que chacun des trois grands subordonnés du ministre – le chef d'État-major des armées, le directeur général de l'armement et moi-même – doit, personnellement, prendre la décision d'engager un marché de conseil pour les services qui relèvent de sa compétence. Un exemple : à la suite de difficultés rencontrées dans le pilotage de certains systèmes d'information, notamment en matière de ressources humaines, nous nous sommes interrogés sur l'organisation de nos propres services. La proposition qui m'était faite était de faire appel à un cabinet extérieur ; j'ai préféré recourir, dans un premier temps au Contrôle général des armées, et confié cette mission à trois contrôleurs généraux. Ce n'est que dans un deuxième temps, s'il faut mener des travaux complémentaires, que nous aurons éventuellement recours à un conseil extérieur.

Cela étant, nous aurons toujours besoin, dans certains cas, de recourir à des compétences extérieures. D'une part, nous ne disposons pas, en interne, de toutes les compétences requises ; d'autre part, les cabinets d'audit peuvent nous apporter certaines méthodes d'examen indispensables.

**Mme Michèle André, présidente.** – La parole est maintenant à Astrid Milsan, directrice générale adjointe de l'agence des participations de l'État (APE), qui évoquera plus particulièrement le recours à des banques-conseil et à des cabinets d'avocats pour les grandes opérations financières de l'État, sujet sur lequel notre commission des finances avait demandé une attention particulière.

**Mme Astrid Milsan, directrice générale adjointe de l'agence des participations de l'État.** – L'agence des participations de l'État a recours à différents types de conseils. Essentiellement des banques-conseils et des avocats-conseils, mais également des conseils en stratégie et en recrutement.

Nous faisons appel aux premiers pour les grandes opérations de marché et de cession, comme celle que nous avons récemment menée sur Safran, mais aussi pour des opérations sur titres non cotés, ainsi que pour nos opérations de fusions-acquisitions. Nous ne disposons pas, en interne, des compétences pointues et évolutives que requiert ce type d'opérations. Il faut être plongé au quotidien dans le marché pour déterminer le calendrier optimal, la structuration et la volumétrie d'une cession. Nous avons également besoin de cabinets d'avocats très au fait des méthodes sans cesse évolutives de cession, de la

réglementation française mais également des réglementations étrangères, car nos opérations de marché accélérées se font, pour l'essentiel, sur les marchés internationaux.

En revanche, nous avons les compétences pour recruter et piloter ces conseils. Nos pôles transversaux – juridique, financier, stratégique, comptable –, composés d'experts qui viennent essentiellement du secteur privé, nous en donnent les moyens.

Notre budget de conseil s'élève à quelque 4,5 millions d'euros. Nous sommes très économes de ces crédits, puisque nous n'avons utilisé, en 2014, que 3,5 millions d'euros. S'y ajoute la possibilité, pour les opérations de marché, de financer nos opérations de conseil sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État », pour un montant généralement de 1 à 2 millions d'euros par an. Ces montants sont à comparer à celui de notre portefeuille sous gestion, de l'ordre de 110 milliards d'euros, et au volume de nos opérations de cessions, qui portent chaque année sur plusieurs milliards d'euros – 3 ou 4 milliards d'euros en rythme de croisière. Le rapport est de 1 à 100 000 dans le premier cas, de 1 à 1 000 dans le second. C'est sans commune mesure avec la dépense de holdings financières privées ou même des acteurs publics comme la Banque publique d'investissement (BPI) ou la Caisse des dépôts et consignations. Outre le fait que nous sommes très économes dans le recours aux conseils extérieurs, nous disposons d'un pouvoir de négociation considérable et bénéficions de prix très inférieurs à ceux qui se pratiquent sur le marché parisien.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Je remercie la Cour des comptes pour son intéressant travail. S'il est vrai que les sommes en jeu ne sont pas énormes, il n'y en a pas moins quelques économies à dégager et surtout, de bonnes pratiques à propager. Le fait est que les pratiques diffèrent beaucoup selon les ministères, et appellent des observations de nature différente. La Cour des comptes relève ainsi que l'administration a parfois recours aux conseils extérieurs dans le seul but d'entériner une décision. Nous aimerions en avoir quelques exemples. Elle relève, surtout, le manque de précision dans la définition des besoins qui rend immanquablement difficile, *in fine*, l'évaluation de la qualité de la prestation.

Laure de la Bretèche nous a indiqué que des réformes auraient été engagées par le SGMAP. Peut-on considérer qu'elles répondent aux observations de la Cour des comptes et que les ministères disposent à présent d'un cadre suffisamment précis, ou faut-il estimer qu'il reste encore du pain sur la planche ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je remercie la Cour des comptes pour son travail approfondi sur ce sujet complexe. L'enjeu majeur est, à mon sens, non pas le montant de la dépense de l'État en conseils extérieurs, mais bien la maîtrise de cette dépense. Le recours aux conseils extérieurs n'est pas condamnable en soi. Des pays qui y ont davantage recours se montrent plus performants en matière d'action publique. Nous devons nous interroger sur l'efficacité de l'action publique. Le Gouvernement annonce des revues de dépenses : se feront-elles en interne ou par le recours aux conseils extérieurs ? Quoi qu'il en soit, il me semble que dans certains cas, il faudra y recourir davantage pour une action publique plus performante.

La Cour des comptes déplore une absence de vision, un défaut de vérification de l'existence de compétences en interne, un manque de mutualisation. A-t-on idée de la proportion de rapports de conseils extérieurs qui, soit à la suite d'un changement de périmètre ministériel, soit par crainte de la réaction des personnels à un changement d'organisation, soit pour toute autre raison ne sont pas mis à profit et finissent au panier ?

La Cour des comptes souligne l'intérêt de la rémunération à la performance et de l'usage des pénalités. Je pense notamment au ministère de la défense. Au vu des défaillances de l'opérateur national de paye (ONP) ou du système Louvois, peut-on estimer normal que le prestataire soit payé comme si de rien n'était ? Le code des marchés publics permet-il aux ministères de sanctionner d'éventuelles défaillances ?

Le rapport de la Cour des comptes comporte plusieurs développements sur le respect, par l'APE, du code des marchés publics. Mais du fait des exigences de confidentialité et de délai qui s'attachent aux opérations de marché, il est clair qu'il peut être délicat de lancer une consultation pour le recours à un conseil extérieur. Comment concilier les règles du code des marchés publics avec ces impératifs ?

Une question subsidiaire, pour finir : y a-t-il eu recours à un conseil extérieur pour l'achat d'Uramin par Areva ?

**M. Raoul Briet.** – C'est souvent en matière d'analyse juridique que la Cour des comptes a constaté qu'il était fait recours aux conseils extérieurs à seule fin de validation de décisions déjà prises. Il semble que les directions aient parfois besoin d'être réassurées dans leurs analyses. Le cas s'est aussi présenté, au ministère de l'écologie, pour les concessions autoroutières.

Je ne saurais dire combien de rapports finissent au panier, mais ce qui manque, plus fondamentalement, c'est une évaluation *ex post* sérieuse des missions, sur ce que l'on appelle la postérité des études. Quand elles n'en ont pas eu, il faut en comprendre les raisons.

S'agissant de la question des sanctions suite à l'échec de l'ONP, il est difficile de reprocher à un prestataire de ne pas avoir rempli la mission technique qui lui était confiée sachant que l'administration n'avait pas su elle-même intégrer tous ses travaux. Même si le prestataire a rempli son cahier des charges, le projet, dans un tel cas, ne peut être mené à son terme.

**Mme Laure de la Bretèche.** – Vous m'interrogez sur la maturité du système. Il existe une grande disparité dans les besoins et les pratiques des ministères. Mais ce que nous observons, c'est la prégnance de la contrainte budgétaire : on réfléchit à deux fois avant d'engager une dépense. S'agissant de la méthode, nous restons particulièrement vigilants sur l'existence d'un engagement clair quant aux suites à donner. Une intervention extérieure doit être inscrite dans un projet. Qu'il s'agisse d'évaluer une politique publique ou d'appuyer un ministère engagé dans une transformation, il faut porter attention aux suites et organiser, quelques mois après la mission, un retour d'expérience avec l'équipe projet et le consultant. Plus généralement, il convient, tout au long du processus, de s'appuyer sur une équipe intégrée, rassemblant prestataire, commanditaire et membres du SGMAP. Nous sommes également vigilants quant à la tenue des délais, quitte à les ajuster en fonction de bilans d'étape.

Les ministères ont accueilli la procédure du SGMAP sans réticences ; c'est un signe de maturité. Les prestataires également, car le flou dans le pilotage peut présenter pour eux un risque.

Prévoir une rémunération à la performance présente un risque : le défaut de performance peut-être attribué à l'autre. Le cadre, certes un peu rustique, des unités d'œuvre

ou de moyens avec lequel nous travaillons constitue déjà une base robuste pour se poser la question de ce que l'on attend.

La Cour des comptes relève une grande disparité dans le recours au conseil extérieur selon les pays en Europe. Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont eu tendance à beaucoup déléguer. Mais ce peut être au prix, *in fine*, d'une perte de compétences en matière de pilotage stratégique.

**M. Jean-Paul Bodin.** – Pour avoir utilisé le processus mis en place par le SGMAP dans le cadre d'une réflexion que mène l'agence de reconversion Défense Mobilité, je puis confirmer que la démarche est utile et qu'elle a été bien perçue. Elle nous a aidés à définir clairement nos besoins.

J'estime que le code des marchés publics nous donne les moyens de mieux encadrer les missions, et de mieux les définir. C'est avant toute chose, sur la définition des besoins qu'il faut faire porter l'effort. C'est quand on n'est pas au clair sur les objectifs que l'on s'expose à devoir engager plusieurs missions consécutives. Il faut, également, disposer d'équipes qui sachent acheter et piloter les prestations.

Sur Louvois, il n'y a pas eu de consultant ; le projet a été mené en interne. Au centre expert de la solde de Nancy, nous avons demandé à des consultants de nous aider à remettre un peu d'ordre suite à l'échec du projet. Je relève au passage qu'au cas présent, les rémunérer à la performance nous aurait coûté plus cher, puisqu'il s'agissait de récupérer des indus.

**M. Philippe Dallier.** – Y a-t-il une conclusion à en tirer ?...

**M. Jean-Paul Bodin.** – Tout ceci pour dire que sur ce projet, un regard extérieur plus en amont aurait pu être utile.

**Mme Astrid Milsan.** – L'État n'a pas eu recours, sur le dossier Uramin, à des consultants : il a eu accès aux documents fournis au conseil de surveillance par Areva, qui a en effet eu recours à des conseils financiers. S'agissant d'une opération conduite par l'entreprise, il était logique qu'elle soit appréhendée par l'APE à travers les organes sociaux de l'entreprise.

Nous ne partageons pas l'analyse de la Cour des comptes, qui conteste le recours que nous faisons aux 5° et 7° de l'article 3 du code des marchés publics (CMP). Nous considérons en effet que dans un certain nombre de cas nous pouvons nous exonérer du recours à l'appel d'offre.

Le 5° de l'article 3 exonère d'appel d'offre les marchés de services financiers relatifs à la vente d'instruments financiers. La Cour des comptes considère que les marchés de conseil liés aux services financiers n'entrent pas dans le champ de cette dérogation. Telle n'est pas notre interprétation. Nous considérons bien sûr que l'emploi de cette disposition doit se limiter aux titres côtés, mais nous estimons que nous pouvons y recourir tant pour les opérations de placement que pour les missions de conseil, lesquelles ne sont qu'un accessoire aux opérations de placement – comme en atteste la structure des rémunérations, très faibles pour le conseil et beaucoup plus substantielles pour le placement, puisque nous proposons à la banque un partage de la rémunération à la performance et du prix de cession au-dessus d'un prix garanti minimum obtenu à l'issue d'un appel d'offre. J'insiste par ailleurs sur le fait que

pour l'opération de placement elle-même, qui a un impact patrimonial puisqu'il s'agit d'obtenir le meilleur prix pour le placement du titre, nous faisons des appels d'offre totalement ouverts.

Nous divergeons également dans l'interprétation du 7° de l'article 3, relatif aux marchés secrets, qui exonère d'appel d'offre les opérations mettant en jeu les intérêts essentiels de l'État. En attendant la transposition de la nouvelle directive sur les marchés publics, il n'est pas établi qu'il faille réserver le recours à cette disposition aux seuls marchés de défense. Nous considérons, pour notre part, que les intérêts essentiels de la nation peuvent être des intérêts de nature stratégique et économique et que nous pouvons, dans certains cas, recourir à cette disposition pour nos opérations.

Nous n'en avons pas moins réfléchi aux procédures alternatives proposées par la Cour des comptes, mais le fait est que nous nous heurtons à la fois à des principes constitutionnels et à des principes européens. Le principe constitutionnel de préservation des intérêts patrimoniaux de l'État nous interdit de céder un actif en dessous de sa valeur fondamentale. Or, si nous lançons un appel d'offre afin de recruter un conseil pour préparer une opération de cession, nous savons que le cours risque de chuter.

Nous sommes également soumis aux exigences européennes liées à la directive « transparence » et à la directive « abus de marché » : on ne saurait manipuler une information privilégiée sans prendre des précautions extrêmes. Or, dans la plupart des cas, c'est le contenu même de l'appel d'offre qui constituerait une information privilégiée.

Toutes ces raisons font que l'on voit mal comment on pourrait éviter de s'exonérer, dans un certain nombre de cas, d'appel d'offre. La Cour des comptes estime que le recours à un accord-cadre nous permettrait de recruter un panel de conseils. Mais pour recourir à l'un d'entre eux sur un projet spécifique, il n'en faudrait pas moins passer un appel d'offre. Quant à la solution des marchés à bon de commande, que nous avons explorée et qui permettrait de lancer, en début d'année, un appel d'offre sur l'ensemble de nos participations pour retenir ensuite un conseil, utilisé en tant que de besoin, sur chacune d'entre elles, elle n'est pas praticable : en effet, lorsque nous retenons un conseil, nous lui demandons de s'abstenir de tout conflit d'intérêt pendant l'exécution de la mission et dans les douze mois qui suivent son exécution. Or il est impossible d'offrir à un conseil un contrat qui ne lui garantit pas d'avoir un bon de commande, tout en exigeant de lui qu'il gèle ses autres mandats – sauf à le payer très cher.

En bref, nous n'avons pas trouvé de solution alternative à celle que nous mettons actuellement en œuvre. Nous sommes prêts à poursuivre le dialogue avec la Cour des comptes.

**M. Raoul Briet.** – La Cour des comptes n'ignore pas les principes de confidentialité auxquels vous êtes soumis, mais considère, au-delà du débat juridique sur l'applicabilité des dérogations de l'article 3, que l'APE fait un usage trop systématique de ce qui devrait rester l'exception. Nous avons relevé des cas où la confidentialité n'est pas en jeu. Je pense notamment à une mission de conseil sur le devenir stratégique de la SNCF, menée conjointement à une mission confiée publiquement à Jean-Louis Bianco, par exemple. Ce que nous vous demandons, c'est d'appliquer les dérogations avec plus de circonspection.

S'agissant des textes, nous relevons que vous avez une conception élargie de la notion de services financiers, puisque vous y englobez les missions de conseil débouchant sur

une prise de participation ou une cession. En droit, une exception se comprend de manière restrictive. Il en va de même de la notion de secret lié aux intérêts essentiels de la nation. Mais encore une fois, au-delà du débat juridique, il nous semble que vous faites un usage trop systématique de ce qui devrait rester l'exception. Or, plus on fait usage de l'exception, plus il importe d'attester de la transparence, de la traçabilité, du caractère incontestable de la méthode retenue. Comment a été défini le besoin, auprès de qui vous avez sollicité une prestation, selon quels critères et quel processus de décision : tout cela doit être très clair dès lors que le code des marchés publics ne vous protège plus. Il faut aussi veiller à éviter le phénomène d'abonnement : plus vous vous renouvellerez dans le choix de vos prestataires, plus vous serez à l'abri. Bref, il nous semble que vous devez pouvoir, en gestion, améliorer la situation.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je donne à présent la parole à trois rapporteurs spéciaux, Dominique de Legge pour la mission « Défense » ; Maurice Vincent pour le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » ; Michel Canevet pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

**M. Dominique de Legge.** – Je remercie la Cour des comptes pour son rapport riche et intéressant. J'ai quatre questions à adresser au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense. La Cour des comptes relève, page 21 de son rapport, que la collecte des données a été particulièrement difficile au ministère de la défense, dont les dépenses de conseil n'ont pu être précisément chiffrées. Comment l'expliquer ? Elle ajoute qu'il n'existe pas de pilotage centralisé au niveau ministériel, ceci pouvant expliquer cela. Pourquoi ? C'est d'autant plus préoccupant que l'observation n'est pas nouvelle et avait déjà été faite en 2013.

Page 37, la Cour des comptes regrette un recours à l'externalisation peu contrôlé des fonctions de pilotage stratégique. Comment comprendre ce recours à des compétences externes sur des fonctions stratégiques de défense qui exigent une grande confidentialité ?

Page 41, enfin, la Cour des comptes relève qu'en dépit de l'existence de compétences en interne, au sein du Contrôle général des armées, le ministère n'hésite pas à recourir à des compétences extérieures. Pourquoi ?

**M. Maurice Vincent.** – Mes questions s'adressent à la directrice générale adjointe de l'APE. Vous dites bénéficiaire de prix particulièrement favorables : comment vous y prenez-vous ?

Les entreprises dont vous avez la charge relèvent de plusieurs ministères. Ne vous faut-il pas redoubler de vigilance pour éviter les expertises en doublon – le rapport cite le cas de la réforme ferroviaire –, qui peuvent, de surcroît, aboutir à des conclusions contradictoires ?

S'agissant de la prévention des conflits d'intérêt, je mesure la complexité de la tâche, d'autant que le pantouflage n'est pas rare. Estimez-vous que la législation vous offre des outils suffisants ?

**M. Michel Canevet.** – Mes questions s'adressent à la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique. Quels avantages trouve le SGMAP à recourir à des conseils extérieurs plutôt qu'aux corps d'inspection ? Est-ce une question d'expertise, d'ouverture internationale, de capacité à accompagner le changement ?

L'un des objectifs de la RGPP était de développer une culture du conseil en interne *via* le recrutement de consultants issus du privé et la formation des personnels. Estimez-vous que cet objectif a été atteint ?

La Cour des comptes relève que le recours aux conseils extérieurs a diminué de moitié entre 2011 et 2012, à l'occasion du passage de la RGPP à la MAP. Faut-il imputer cette baisse à un recours mieux ciblé à ce type de prestation, ou à une simple diminution du volume des missions confiées à des consultants extérieurs ?

**M. Jean-Paul Bodin.** – Nous partageons le constat de la Cour des comptes sur le défaut de pilotage centralisé des missions de conseil au ministère de la défense. C'est bien pourquoi il a été demandé aux trois grands subordonnés de piloter, dans leur domaine, le recours aux consultants et de prendre personnellement les décisions de recours à un conseil externe. Nous avons défini, en janvier 2015, un cadre d'achat et demandé à chacun de prendre ses responsabilités dans son domaine.

Le recours à des consultants sur les fonctions stratégiques ? Je vois mal à quoi vous faites référence.

**M. Raoul Briet.** – À la réorganisation de la chaîne de commandement de l'armée.

**M. Jean-Paul Bodin.** – Vous savez que le rôle du chef d'État-major des armées a été renforcé par les décrets de 2005 et de 2009. C'est dans ce cadre que l'État-major des armées a eu recours à des consultants extérieurs. Mais qu'il soit clair que lorsque sont en jeu des questions confidentielles, on s'assure bien que le consultant est habilité pour avoir accès à des informations classifiées. Nous avons eu recours, pour l'organisation des structures de commandement, à un consultant qui, ayant travaillé pour l'armée britannique et d'autres pays de l'OTAN, a pu nous fournir des éléments de comparaison.

Si nous ne nous appuyons pas toujours sur les compétences dont nous disposons en interne, c'est qu'il peut être utile, notamment pour des comparaisons avec les évolutions de la gestion publique dans d'autres pays, de recourir à des consultants externes. Il arrive aussi que l'on combine compétences internes et externes. Quant au Contrôle général des armées et aux inspections générales, ils ont un programme de missions arrêté chaque année à partir des demandes des trois grands subordonnés du ministre.

**Mme Astrid Milsan.** – En réponse à Raoul Briet, nous avons pris en compte les remarques de la Cour des comptes sur l'exigence de traçabilité dans le choix des conseils et l'utilité de diversifier notre panel.

Si nous obtenons des prix très compétitifs, c'est parce que nous sommes un client significatif. Un prestataire tire grand prestige d'avoir été conseil pour l'État, qui réalise les plus grosses opérations et qui est un client très exigeant, soumis à des contraintes juridiques beaucoup plus lourdes que les actionnaires privés, et qui doit prendre en compte des considérations de nature politique, sociale, et stratégique. Nous savons monnayer le prestige de nos mandats.

Nous partageons la préoccupation d'éviter les doublons, d'autant que notre budget de conseil est en diminution régulière, de 10 % par an environ. La mission que nous avons engagée sur la réforme ferroviaire était distincte de celle qui avait été confiée à Jean-Louis Bianco ; elle portait sur des considérations financières très techniques.

Notre charte déontologique comporte un chapitre relatif aux conflits d'intérêt. Quant aux agents qui souhaitent aller vers le secteur privé, ils sont soumis aux exigences de la commission de déontologie, que nous respectons scrupuleusement. J'ajoute que très peu des agents qui vont vers le privé s'orientent vers le conseil. La commission de déontologie interdit aux agents qui sont sur des missions transversales ou ont une vision panoramique de tout le portefeuille de travailler pour les entreprises du périmètre. Le cas peut survenir d'un agent de l'APE parti vers un cabinet appelé à travailler pour l'APE, mais c'est le cabinet qui travaille pour l'APE, pas l'agent en tant que tel.

Ce sujet est très délicat et complexe mais il semble qu'on ne puisse guère aller beaucoup plus loin dans la réglementation. Tout est question d'appréciation des circonstances, ce qui est le rôle de la commission de déontologie.

**Mme Laure de la Bretèche.** – Nous travaillons au quotidien avec les corps d'inspection et avec les inspections ministérielles pour l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de ne recourir aux conseils extérieurs que pour les approches métier ou stratégie sur lesquelles on ne trouve pas de compétences en interne. Dans les ministères dont les missions sont très larges, comme le ministère de l'éducation nationale, les pratiques d'écoute des usagers sont utiles : le recours à des prestataires extérieurs permet d'aller plus vite. Or, dans notre rôle d'aide à la décision, il faut savoir répondre dans un délai compatible avec l'agenda politique. Il est également utile, parfois, de concilier les approches métier propres à l'institution et des apports extérieurs, pour approfondir certains segments. Les responsables des inspections, avec lesquels nous avons beaucoup échangé sur ces questions, voient la chose positivement.

Vous m'interrogez sur le développement de la culture du conseil en interne voulu par la RGPP. Au sein du SGMAP, le recours au conseil extérieur est encadré ; c'est là un acquis. Les relations avec les ministères sont fluides et efficaces et nous mettons l'accent sur l'exigence de transmission. La montée en puissance des secrétaires généraux, dotés par le décret du 24 juillet 2014 d'une compétence en matière de modernisation, la réflexion engagée sur la centralisation de la fonction d'achat de prestation montrent que l'on va dans le bon sens. Au total, on peut considérer que le processus arrive à maturité. Reste à renforcer les fondamentaux de la formation. Nous pouvons nous appuyer sur l'école de la modernisation de l'État (EME) pour mettre l'accent sur le management.

En matière de missions stratégiques, les ministères disposent désormais de bases solides, et l'on devrait voir diminuer le recours aux conseils extérieurs. En revanche, la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat augure d'un recours accru à ce type de prestation.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Je reste sur ma faim. Apprendre que des services de l'Etat recourent à des prestataires extérieurs pour écrire la loi ne laisse pas sans inquiétude. Il y a de quoi craindre une déperdition de compétence. Quels efforts sont faits pour garantir leur capitalisation ?

**M. Michel Bouvard.** – Comparer, comme l'a fait Astrid Milsan, le volume d'achat de conseil au portefeuille global de l'APE n'a pas de sens puisqu'une bonne part de ce portefeuille est gérée en stabilité. L'APE envisage-t-elle de dresser un état des lieux de son recours aux conseils, afin de mettre le Parlement en mesure de vérifier qu'il y a bien *turn over* des consultants ? Les mandats de l'APE sont-ils plus concentrés sur certains cabinets que ceux d'autres organismes gérant des portefeuilles significatifs ?

La Cour des comptes souligne que France Domaine fait appel à des cabinets spécialisés pour la valorisation ou la cession des biens, ou bien encore la renégociation des baux. Si le coût n'en est pas énorme – 4 à 5 millions d'euros par an – cela n'en pose pas moins une question de fond. Alors que l'État s'est engagé depuis plus de quinze ans dans une politique de cession d'actifs, comment expliquer que France Domaine n'ait pas développé, depuis tout ce temps, de compétences en interne ? Sans compter qu'il lui serait également loisible de s'adresser à des établissements publics comme la Caisse des dépôts et consignations, qui pourrait, dans le cadre d'une convention, offrir une prestation à coût fixe. Il y a de quoi s'interroger. Voilà longtemps que le Parlement observe que France Domaine ne procède à aucun recrutement spécialisé dans la sphère immobilière et ne sait pas s'adapter.

Je m'étonne, comme Philippe Dallier, que l'on fasse appel à des cabinets privés pour écrire certaines parties de la loi. Je ne pensais pas, au moment où nous avons voté la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qu'exiger que les garanties d'emprunt accordées par l'État figurent dans la loi allait donner du travail à des cabinets de conseil... S'agissant du recours à Clifford Chance pour l'épisode du Crédit immobilier de France (CIF), il me semble qu'il se justifie d'autant moins que sur des dossiers beaucoup plus complexes, on n'a pas eu à recourir à un tel expédient.

**M. Jean Germain.** – Je remercie la présidente Michèle André de nous avoir transmis dès hier soir le rapport de la Cour des comptes, ce qui nous permet de poser des questions précises.

Le recours aux conseils extérieurs est-il disproportionné, trop coûteux ? Ce n'est pas ce qu'il en ressort. Et il n'est pas anormal qu'un État y ait recours. Ensuite, tout est dans le détail. Je n'entrerai pas dans celui des considérations juridiques relatives à l'interprétation du code des marchés public que soulève la Cour des comptes, mais je retiens de cela que l'administration, face à l'instabilité de la jurisprudence et à la pression de l'opinion publique, cherche parfois à s'assurer. Il faut se mettre à la place des décideurs. Les hauts fonctionnaires doivent pouvoir exercer leur métier dans de bonnes conditions.

Bien des sujets touchent au droit communautaire et international. Or, la haute fonction publique forme aujourd'hui davantage des managers que des spécialistes. Est-ce une bonne chose ? Ceux qui sortent de l'École nationale d'administration dans la botte choisissent le Conseil d'État ou l'inspection générale des finances, mais tous ne sont pas au contact au jour le jour avec les évolutions du droit. Pour moi, cela est dommageable. Michel Bouvard a rappelé le cas, cité dans le rapport, du recours au cabinet Clifford Chance pour la rédaction de l'article d'octroi de la garantie de l'État au CIF dans le projet de loi de finances. Dans ce genre de situation, nous avons ici l'habitude de travailler, le cas échéant, avec les fonctionnaires du Sénat, pour proposer des solutions, qui ont parfois été votées. Comment expliquer que la direction générale du Trésor, avec tous ses inspecteurs des finances, ait eu besoin de consulter Clifford Chance ? Est-ce par souci de sécurité ? Je trouve le procédé d'autant plus choquant que ce cabinet est de ceux qui ont refusé de signer la charte européenne sur le lobbying. Les citoyens apprécieront.

**M. Alain Houpert.** – Plus ils sont hauts, moins on les consulte, pour paraphraser le mot de Clemenceau sur les hauts fonctionnaires. Et c'est ainsi que l'on se tourne vers les conseils extérieurs. On a créé la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), et j'ai entendu dire que ces institutions recourent à des cabinets d'experts comptables pour vérifier nos comptes et notre patrimoine. C'est proprement scandaleux. Ces

officines externes s'emploient à justifier leurs honoraires en procédant à des contrôles vétilleux, et l'on se trouve interpellé pour un repas à 20 euros. Nous aimerions que ce soient des fonctionnaires qui nous contrôlent.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La Commission nationale des comptes de campagne est composée de fonctionnaires. S'il lui arrive de recruter des vacataires, elle n'a pas recours à la sous-traitance.

**M. Claude Raynal.** – Les conclusions de la Cour des comptes me semblent modérées. Les montants en jeu sont limités, et il ressort de notre échange que ses observations ont été prises en compte. J'ai écouté avec intérêt la réponse de l'APE, qui assure une fonction très particulière de l'État et retrouvé, dans ce qui s'est dit sur le ministère de la défense, les caractéristiques de gestion très spécifiques qui le caractérisent.

Le sujet du recours aux conseils extérieurs n'est pas étranger aux élus de terrains que nous sommes ; c'est une question qui se pose à nous dans les grandes collectivités. Or, je doute que les conclusions d'un rapport sur le recours au conseil extérieur par les collectivités nous soient aussi favorables. Élu dans une grande collectivité devenue aujourd'hui communauté urbaine, j'ai dû mettre un coup d'arrêt à ces dépenses. Curieusement, il suffit de diviser les crédits par trois pour que les services éprouvent beaucoup moins la nécessité de recourir à des consultants externes.

La SGMAP a évoqué l'utilité d'une mutualisation des études réalisées pour le compte de l'État, mais mutualiser avec les collectivités territoriales ne serait pas moins utile. Cela éviterait bien des doublons. Lorsque se préparait le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), on a vu se multiplier les études sur les métropoles européennes, sur chaque métropole dans sa région, et j'en passe, quand une seule étude nationale aurait largement suffi. Il en va de même pour tout ce qui touche aux grandes missions de réflexion stratégique : les cabinets nous resservent, en modifiant un peu la sauce, des études déjà largement amorties ailleurs...

Il arrive aussi que l'administration recoure à des consultants extérieurs pour leur faire dire ce que l'on ne souhaite pas dire en interne. Il serait bon, à mon sens, qu'elle renoue avec un certain courage.

**Mme Marie-France Beaufils.** – La déperdition des capacités d'expertise n'est-elle pas pour partie imputable à la réduction des personnels dans certaines administrations ?

S'agissant de la procédure de mise en concession d'autoroutes et de la mise au point du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe, nous avons soulevé ici, très en amont, des interrogations. On serait en droit de s'interroger sur les compétences du cabinet qui a été appelé à travailler sur ces sujets.

Le recours aux conseils extérieurs est-il la conséquence d'un manque de compétences spécialisées au sein de la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier, et si oui, lesquelles ?

On apprend, à la lecture du rapport, que 10 % des études sont à ranger sous le registre « influence » : faut-il y voir un manque de services de communication dans les ministères ?

Je m'inquiète enfin, de constater qu'un tiers des interventions extérieures a été attribué à Capgemini. Qu'un seul cabinet puisse ainsi capter une telle part de la commande de l'État n'est pas fait pour rassurer sur la qualité de ses interventions.

**Mme Laure de la Bretèche.** – Pour prévenir la perte de compétences, nous travaillons, en priorité, à accompagner la transformation. Nous intervenons principalement quand l'administration, se heurtant à un problème de calendrier ou d'accompagnement en ressources humaines, a besoin d'appui. Je n'y vois pas un risque de perte de compétence. Vous avez cité le cas du Royaume-Uni : c'est précisément pour éviter les travers qui y ont été constatés que l'exigence de pilotage interne des consultants a été réaffirmée.

L'exemple que cite la Cour des comptes du recours à un conseil pour l'écriture de la loi vous a, à juste titre, choqué, mais c'est là un cas extrême, mentionné comme tel. Je n'ai pas eu à connaître de cas de ce genre.

Nous mettons l'accent, je l'ai dit, sur le transfert de compétences. Une inspection ou un audit interne peuvent souvent ne pas avoir de suites. D'où l'utilité du cadre multilatéral qui est le nôtre. Nous avons mis en place une méthodologie rigoureuse et ouvert la possibilité pour les ministères de faire porter, *via* le groupement de commandes, une part de l'action par le SGMAP. Nous savons qu'il faudra veiller à l'accompagnement en ressources humaines, afin de doter les agents des outils métier nécessaires. Si la pratique d'un ministère comme celui de la défense est, de ce point de vue, très poussée, il n'en va pas de même partout.

En réponse à la remarque de Claude Raynal, je précise que la mission du SGMAP n'est pas circonscrite à l'État, mais porte sur l'action publique dans son ensemble. Les politiques publiques sont aujourd'hui largement partagées et l'effort de mutualisation que j'évoquais vaut aussi, en effet, entre État et collectivités. Depuis 2014, nous avons eu, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, à travailler en lien étroit avec les associations d'élus. Un travail relatif à la gestion du bloc communal, mené en copilotage avec l'association des maires de France (AMF), a fait l'objet d'une publication en janvier 2015. Nous disposons déjà d'un certain nombre d'outils pour anticiper la transformation et commencer à travailler ensemble. Le dialogue national des territoires, qui a tenu sa première réunion en février 2015, peut être un lieu de partage.

Je vous rejoins, enfin, sur les missions de réflexion stratégique, souvent répétitives. Nous sommes aujourd'hui davantage orientés vers l'accompagnement de transformations opérationnelles.

Nous avons actuellement quarante prestataires référencés. Mais nous rencontrons aussi régulièrement les petits cabinets, qui peuvent être des leviers d'innovation.

**Mme Astrid Milsan.** – Michel Bouvard a estimé que comparer le coût du conseil au volume du portefeuille de l'APE n'était pas pertinent. Mais beaucoup de nos missions de conseil sont liées, non aux opérations de cession, mais bien à la taille de notre portefeuille. Ainsi des missions de conseil en stratégie transversale que nous avons menées sur les transports, la défense ou l'énergie. Il existe aussi des missions liées au recrutement : l'APE doit ainsi donner son avis sur le recrutement de 700 administrateurs et a fait appel, à cette fin, à un conseil extérieur. Elle a également été investie de nouvelles missions, comme celle sur le logement intermédiaire, qui a donné lieu au recrutement de trois conseils par appel d'offre.

L'APE est naturellement disposée à fournir au Parlement un état des lieux, sous réserve de la confidentialité des missions en cours. S'agissant de la concentration des missions sur un petit nombre de conseils, la Cour des comptes a relevé deux cas. Nous avons pris les mesures nécessaires pour assurer une diversification.

Je précise, pour finir, que nous ne recourons pas au conseil pour la rédaction de textes réglementaires mais assurons ce travail en interne, comme cela a par exemple été le cas pour l'ordonnance du 30 août 2014 sur la réforme de la gouvernance des entreprises à participation publique.

**M. Jean-Paul Bodin.** – Il est des domaines où l'on a parfois besoin de recourir à du conseil extérieur faute de compétences en interne. Ce fut le cas en 2009-2010, quand le ministère de la défense a engagé une réflexion sur la valorisation de son patrimoine immobilier parisien en vue des cessions attachées à l'opération Balard. En matière juridique aussi, certains montages exigent des compétences en matière de droit privé dont nous disposons rarement en interne. Quand il s'agit de droit public, en revanche, nous sommes clairement plus compétents que les cabinets privés. Je termine par la même observation qu'Astrid Milsan : le ministère de la défense rédige ses textes en interne.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Qu'en a-t-il été sur le dossier des sociétés de projet, ou *special purpose vehicles* (SPV), du ministère de la défense ?

**M. Jean-Paul Bodin.** – Il y a eu recours, par le ministère et l'APE, à un conseil extérieur, notamment sur les aspects financiers.

**M. Raoul Briet.** – Si les secrétaires généraux deviennent effectivement les autorités responsables de la passation de ces marchés et si la nouvelle nomenclature comptable des affaires de l'État se met en place, nous serons en mesure de disposer, cette fois, d'un recensement complet et sincère.

Maurice Vincent a soulevé la question de la déontologie, qui n'a été que peu évoquée. Le fonctionnement de la commission de déontologie et sa capacité à se conformer dans ses décisions aux conditions qu'elle a posées fait, ici comme ailleurs, partie de l'enjeu. Les chartes de déontologie, qui commencent à se développer, devraient comporter un chapitre relatif aux conflits d'intérêts et aux précautions à prendre dans le recours aux consultants extérieurs, notamment pour éviter que des agents ayant travaillé dans ces cabinets de conseil ne soient amenés, une fois de l'autre côté, à prendre part à la décision. Il importe également d'éviter, à l'instar de ce que fait l'APE, de recourir à un prestataire qui travaille en même temps pour une partie privée. Notre rapport recense quelques cas fâcheux. Les contrats devraient systématiquement comporter des clauses permettant de l'éviter.

En réponse à la remarque de Michel Bouvard, je précise que France Domaine a connu une situation particulière liée à la certification des comptes de l'État, au recensement et à la valorisation de son patrimoine immobilier, ce qui a exigé un énorme travail en peu de temps. On peut comprendre qu'à l'occasion de ce rattrapage, France Domaine ait eu besoin d'être épaulé. Depuis la certification de l'exercice 2013, la Cour des comptes a levé sa réserve sur le patrimoine immobilier : c'est à France Domaine qu'il appartient désormais de procéder à ce travail, qui n'est plus que d'actualisation.

En réponse à Marie-France Beaufile, je rappelle que réduction des effectifs porte rarement sur les fonctionnaires de catégorie A+, qui concentrent l'essentiel des capacités de

conseil « internes ». En revanche, la rotation excessive des effectifs de cette catégorie peut entraîner une perte de mémoire. C'est un problème dont Bercy a clairement conscience.

La direction des affaires juridiques des ministères économique et financier est une direction d'État-major, qui n'a pas vocation à traiter les contentieux de masse. Il n'est pas étonnant que ceux-ci soient confiés à des cabinets extérieurs.

Il est vrai que dans la répartition des marchés entre les prestataires, Capgemini arrive en première place. Mais ce n'est rien d'autre que le résultat du processus décentralisé de mise en concurrence, ce qui n'appelle pas en soi de critique. J'ajoute que Capgemini a traité le dossier de l'ONP, pour lequel 60 millions d'euros lui ont été versés en quelques années, ce qui explique ce résultat.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – De cet échange, je tire deux conclusions. Il importe de disposer d'une doctrine du recours aux conseils extérieurs et de partager les résultats tant entre administrations de l'État qu'avec les collectivités locales, en un temps où nous devons plus que jamais nous interroger sur l'efficacité de la dépense publique. Il ne s'agit pas de condamner le recours aux conseils extérieurs, dont on aura vraisemblablement de plus en plus besoin, mais de veiller à agir dans un cadre optimal.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier.*

*La réunion est levée à 12h35.*

**Mercredi 11 mars 2015**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

**Audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor**

*La réunion est ouverte à 09 h 11.*

**Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous accueillons pour la première fois Bruno Bézard en sa qualité de directeur général du Trésor – nous l'avons déjà entendu en tant que directeur de l'Agence des participations de l'État et directeur général des finances publiques.

Cette audition sera l'occasion d'aborder de très nombreux sujets. Lundi prochain, nous délibérerons en séance publique du projet de loi de ratification de l'accord intergouvernemental relatif au Fonds de résolution unique (FRU), dont l'adoption nous ferait franchir un pas de plus dans la mise en œuvre de l'union bancaire. Mercredi, nous examinerons le rapport d'Albéric de Montgolfier sur une proposition de résolution relative au plan d'investissement lancé par Jean-Claude Juncker, à laquelle nous consacrerons une audition spécifique ultérieurement ce matin.

Un autre grand chantier, lancé par la nouvelle Commission européenne et en particulier son commissaire Jonathan Hill – que nous recevrons au mois de mai – est celui de l’union des marchés de capitaux. Vous nous direz, monsieur le directeur général, quelles sont les implications de ce chantier pour le financement de notre économie. La zone euro est également au cœur de nos préoccupations et nous évoquerons sûrement la situation de la Grèce, mais aussi le fonctionnement des procédures mises en œuvre à la suite de la crise de 2010 : le pacte de stabilité rénové et la procédure de correction des déséquilibres macroéconomiques, dans un contexte de nouvelle politique monétaire et économique en Europe. Tous ces sujets donnent lieu à des négociations auxquelles vous participez au nom de la France. Il nous est donc précieux de vous entendre.

Avant que le rapporteur général, le rapporteur spécial de la mission « Défense » Dominique de Legge et nos collègues vous interrogent, pouvez-vous nous dire quels projets sont susceptibles d’être cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques, dans quelle mesure la France pourrait bénéficier des fonds mobilisés et quel rôle sera dévolu pour la mise en œuvre du plan à la Caisse des dépôts et consignations et à la Banque publique d’investissement (BPI) d’une part, à la Banque européenne d’investissement (BEI) d’autre part ? La BEI est-elle capable de conduire un plan d’une telle ampleur ?

**M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor.** – Merci de me recevoir. Un mot d’abord sur la réforme de structure des banques, complexe techniquement et sensible politiquement. En adoptant, conformément à l’engagement du Président de la République, la loi du 26 juillet 2013 qui oblige à séparer avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015 les activités de marché spéculatives des banques de celles dites « utiles à l’économie », la France a été précurseur dans le monde. Je vous sais sensible à l’application des lois que vous votez : le décret du 8 juillet 2014 a fixé le seuil d’application de la loi, qui s’imposera aux établissements dont la part des activités de tenue de marché excède 7,5 % de leur bilan. Seront ainsi concernés les principaux groupes français : BNP Paribas, BPCE, Crédit agricole, Crédit mutuel, HSBC France, Société générale, etc. L’arrêté du 9 septembre 2014 a complété les mécanismes de mise en œuvre de la loi. Le dispositif est donc en cours de déploiement. À compter du 1<sup>er</sup> avril, les établissements devront transmettre à l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) la cartographie de leurs activités, et chaque trimestre une série d’indicateurs d’activité et de risques de leurs opérations de tenue de marché.

La réforme ne raisonne pas en fonction du volume d’activité – ce qui serait une approche un peu rustique. Elle impose des règles strictes de contrôle interne, et habilite le superviseur à contrôler les activités de marché. Nous avons là une divergence avec le projet de règlement de la Commission européenne de janvier 2014, qui prévoit – ou prévoyait, je ne sais pas comment il faut désormais en parler – une séparation quasi automatique des activités bancaires selon un unique critère de taille : on pénaliserait ainsi certaines activités de tenue de marché utiles, tout en laissant se développer des activités spéculatives non contrôlées. Autre défaut de ce texte : l’aménagement obtenu par le Royaume-Uni, qui pose un problème juridique et politique, soulevé à juste raison par la résolution votée par votre assemblée en avril 2014. Michel Sapin s’en est entretenu hier avec le commissaire Hill et la présidence lettonne de l’Union européenne. Cette dernière réfléchit à un nouveau système de classification en rouge, orange et vert ; il faudra veiller à ce que l’on ne pénalise pas les pays dont les banques sont universelles.

L’union des marchés de capitaux ou *Capital Markets Union* (CMU) est une initiative européenne très positive, bien que son contenu soit encore flou. La France doit y prendre une part active, en faisant en sorte que cette réforme ait des effets concrets,

perceptibles par nos concitoyens. Elle peut, par exemple, faciliter le financement des entreprises en capitaux propres – car le problème global actuel est moins celui de la liquidité que de l'accès à l'*equity* – et favoriser le développement de la titrisation, non pas celle qui nous a menés où nous sommes, mais la titrisation de haute qualité, qui repose sur des actifs solides. Sachons aussi défendre nos intérêts industriels : comme l'a rappelé Michel Sapin lors du dernier comité « place de Paris 2020 », celle-ci représente de nombreux emplois qualifiés. Enfin, l'union des marchés de capitaux est un moyen de réduire la fragmentation de la zone euro, où les conditions de financement des entreprises diffèrent grandement d'un pays à l'autre, et de créer ainsi de la valeur.

Le Fonds de résolution unique (FRU) est essentiel à la mise en place effective de l'union bancaire que la France appelle de ses vœux. L'un des objectifs est de briser le lien entre crise bancaire et crise des finances publiques : il doit être possible de recapitaliser les banques sans puiser dans les budgets nationaux. Nous avons donc souhaité que l'union bancaire s'accompagne à la fois de mécanismes de supervision et de résolution – anglicisme qui désigne le traitement ordonné d'une banque en difficulté. Le Mécanisme de surveillance unique (MSU), opérationnel depuis novembre, remplit la première fonction ; il est piloté par un conseil de surveillance unique, qui supervise directement les 130 établissements bancaires les plus importants de la zone euro, et indirectement les banques de plus petite taille. L'exercice pan-européen de résistance et de mesure de la qualité des bilans des banques mené récemment a mobilisé plusieurs milliers d'auditeurs et abouti à la publication de l'état de santé des établissements de la zone.

Deuxième pilier de l'union bancaire : le Mécanisme de résolution unique (MRU), destiné à éteindre les incendies dont le déclenchement n'aurait pu être empêché par le MSU. Il est en cours de mise en place. La *Bank recovery and resolution directive*, ou directive BRRD, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. C'est une étape essentielle pour que les contribuables ne supportent plus seuls le coût des faillites bancaires : désormais, on sollicitera d'abord les actionnaires et certains créanciers. Nous avons appris de nos erreurs passées...

Le FRU, qui complète le MRU, est de taille importante : 55 milliards d'euros, soit 1 % des dépôts couverts dans les pays membres de l'union bancaire. Au terme de milliers d'heures de négociation, un juste équilibre a été trouvé dans la répartition de l'alimentation du fonds.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous en avons nous-mêmes débattu un certain nombre d'heures...

**M. Bruno Bézard.** – J'en viens au « plan Juncker ». Il a un premier mérite : celui de mettre l'investissement au cœur de l'agenda européen. C'est une grande satisfaction pour la France, qui plaidait en ce sens depuis longtemps. Le premier volet du plan est financier : 315 milliards d'euros d'investissements additionnels – c'est-à-dire qui n'auraient pas été réalisés en l'absence de plan – seront injectés dans l'économie européenne. La BEI s'appuiera sur le budget européen pour attirer des capitaux privés vers des projets un peu plus risqués. Le deuxième volet est thématique : il s'agit de définir un *pipeline* ou « tuyau » de projets susceptibles de bénéficier de la garantie financière, afin de stimuler les co-investissements avec le secteur privé. Enfin, le plan comporte un volet réglementaire : il faut aller au-delà de l'aspect financier et revoir un certain nombre de réglementations qui freinent l'investissement. Il faut créer un environnement favorable à l'investissement en approfondissant le marché unique dans les domaines du numérique, de l'énergie ou des marchés de capitaux. À nouveau,

nul besoin d'inonder le marché de liquidités ; ce dont les entreprises ont besoin, c'est de garanties, de subventions ou de capital, afin de sortir certains projets de leurs cartons.

Les États membres qui abonderaient le premier volet du « plan Juncker » en amont pourraient déduire ces sommes de leur déficit maastrichtien. Nous avons cependant rétorqué que cela restait du « vrai argent », financé par de la dette qu'il faut effectivement rembourser... Tous ont annoncé privilégier les contributions en aval, par le co-financement des projets au moyen de leurs organismes ou banques nationales de développement. La Caisse des dépôts et consignations et la BPI participeront ainsi à hauteur de 8 milliards d'euros aux projets retenus dans notre pays.

Additionnalité et rapidité doivent être les maîtres mots de ce chantier. Nous veillerons à ce qu'il porte sur des projets qui n'auraient pas vu le jour sinon, et à ce qu'il ne s'engluie pas dans la bureaucratie. Un préfinancement de la BEI sera même possible pour accélérer les choses. Le règlement fixant l'architecture du plan vient d'être adopté. Les projets ne seront pas sélectionnés selon des quotas nationaux, mais selon leurs mérites propres.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pouvez-vous nous en donner la typologie ?

**M. Bruno Bézard.** – Le comité d'investissement du fonds définira, comme tout comité de fonds d'investissement professionnel, les thèmes prioritaires.

J'en viens à l'adoption par le Conseil Ecofin de la recommandation de la Commission européenne – qui ne fait en effet qu'une proposition aux ministres de l'économie des États membres – relative à notre retour sous la barre des 3 % de déficit public. Les deux instances ont estimé que les conditions fixées par le traité étaient réunies. Nous avons prouvé que, même si nous n'avions pas respecté l'objectif de déficit nominal, en raison notamment de la faiblesse de la croissance et de l'inflation, notre politique budgétaire respectait les critères de sérieux qui rendent possible l'application des clauses de flexibilité du traité. En cas de choc économique imprévu ou de circonstances défavorables, le traité autorise en effet la Commission à proposer une nouvelle trajectoire de retour sous les 3 %, sous réserve toujours que l'État concerné ait pris des mesures effectives pour réduire ce déficit. La Commission et le Conseil ont également tenu compte des réformes structurelles entreprises ou annoncées, qu'ils ont jugées suffisamment ambitieuses : allègements de charges pour les entreprises, projet de loi Macron, programme national de réforme. La France n'a donc pas obtenu de dérogation, ni bénéficié d'une lecture favorable ou d'une interprétation complaisante du traité : le pacte de stabilité a été appliqué à la lettre !

La recommandation de la Commission européenne a été adoptée hier à l'unanimité du Conseil ECOFIN. Nous avons donc deux ans pour repasser sous les 3 % de déficit public. Des rendez-vous sont prévus en avril et en mai-juin pour détailler les réformes qui permettront d'y parvenir, et un quantum d'économies structurelles devra être respecté annuellement. Toutes ces mesures de sérieux ont convaincu nos partenaires.

J'en viens au cas de la Grèce, qui occupe beaucoup l'Eurogroupe, car il y a urgence : les banques grecques, qui ont été recapitalisées, subissent en revanche une fuite de liquidités, les épargnants retirant leurs dépôts ; l'État grec, de son côté, peine à se financer, car les banques du pays n'achètent plus d'obligations souveraines... Or le nouveau gouvernement a été élu sur la promesse de s'opposer à la discipline européenne, à la troïka et aux mesures d'assainissement qu'elle propose. Un accord était-il possible pour prolonger le programme

d'assistance tout en lui apportant des assouplissements, afin de donner satisfaction à Athènes ?

Je suis convaincu qu'une convergence est possible : par exemple si le gouvernement grec s'engage à lutter contre la fraude fiscale, qui s'apparente parfois à une exemption fiscale généralisée, ce que l'Europe réclame depuis longtemps, et s'il s'attaque à la corruption et aux rentes générées par un marché des biens et services très protégé. De même, si le gouvernement Tsipras adopte une doctrine souple au sujet des privatisations, en n'acceptant de céder des actifs publics qu'à leur juste prix et sous réserve qu'ils ne présentent pas un intérêt stratégique pour le pays, cela me choquerait d'autant moins que c'est la position constante de la France... Pour l'heure, l'Eurogroupe et le gouvernement grec se jaugent mutuellement. Ce dernier a commis quelques maladresses, en disant ne pas vouloir rembourser certains de ses créanciers...

Dans ce débat, la France constitue un trait d'union. Michel Sapin a incité ses collègues de l'Eurogroupe à trouver un accord qui garantisse le respect par la Grèce de ses engagements, tout en apportant plus de flexibilité au programme d'assistance, afin de ne pas donner le sentiment de faire fi du résultat des élections. Les membres de l'Eurogroupe se sont finalement entendus le 20 février sur une déclaration, dont les termes devront être respectés. À présent, il convient que des négociations s'ouvrent rapidement entre la Grèce et les « institutions » – terme préféré à celui de « troïka » – c'est-à-dire avec la Banque centrale européenne (BCE), la Commission européenne et le Fonds monétaire international (FMI), en vue de trouver un accord. Car, pendant ce temps, les banques grecques se vident de leur substance et l'État grec a de plus en plus de mal à lever ses emprunts...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – **Merci de cet exposé très complet. La France devra tout de même réaliser cette année un effort structurel de l'ordre de 0,2 % de son PIB. Où trouver ces 3 ou 4 milliards d'euros ?**

**La Commission européenne comme les Allemands attendent de nous des réformes structurelles, notamment du marché du travail. La loi Macron ne suffira pas... Quant aux revues de dépenses annoncées, elles semblent bien anecdotiques. Avez-vous des précisions à nous apporter sur l'agenda de réformes qui sera soumis à nos partenaires ?**

En cas de restructuration de la dette de la Grèce ou de tout autre pays ayant bénéficié de l'assistance financière du FMI, de la BCE et des États membres de l'Union – via le Mécanisme européen de stabilité (MES) et des prêts bilatéraux – dans quel ordre ces créanciers seraient-ils payés ? Le montant des engagements hors bilan de la France est-il bien de 200 milliards d'euros ? Comment les risques sont-ils couverts ?

Nous avons émis un avis favorable au FRU, mais nous souhaitons que l'information du Parlement soit complétée, en particulier sur la part des contributions versées en engagements de paiement, et non en décaissements « cash ».

Enfin, le projet de loi de transition énergétique rend possible la création de nouvelles sources de financement, comme les sociétés de tiers-financement. Qui les supervisera ? N'est-il pas dangereux de créer de tels outils échappant aux mécanismes de régulation bancaire ?

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ».** – Nous connaissons tous la fragilité du budget de la défense, qui repose sur 2 milliards d'euros de recettes exceptionnelles. Or un amendement au projet de loi Macron déposé par le Gouvernement modifie son article 50 en créant des sociétés de projet. Est-ce à dire que le gouvernement renonce aux recettes exceptionnelles liées à la vente de fréquences ? Cela conduirait au dépôt d'une loi de finances rectificative...

Quel sera l'impact des sociétés de projet sur le solde maastrichtien ? Un rapport, classé confidentiel défense mais dont la presse s'est fait l'écho, l'estime non nul... Ces sociétés ont-elles vocation à nous faire surmonter une mauvaise passe ou seront-elles pérennisées ? Quelle sera la rémunération du capital investi ? Ce capital sera-t-il uniquement tiré de la réalisation d'actifs d'État, ou fera-t-on appel à des capitaux extérieurs ? Enfin, quelles garanties donnera-t-on aux investisseurs, le matériel militaire étant, par définition, exposé à la destruction ?

**M. Bruno Bézard.** – Monsieur le rapporteur général, la Commission européenne demande effectivement à la France un effort structurel de 0,5 % pour 2015 ; selon elle, il manque 0,2 point, soit environ 4 milliards d'euros – ce que nous contestons, mais c'est la Commission qui dit le droit. Cet écart s'explique par la faiblesse de l'inflation, qui réduit non seulement les recettes, mais aussi le rendement des mesures d'économie, en France comme ailleurs. Michel Sapin a annoncé que les voies et moyens d'obtenir le rendement attendu seraient trouvés.

La Commission européenne a jugé complet le programme national de réforme présenté le 18 février. Elle a simplement demandé davantage de précisions sur le calendrier et les modalités de sa mise en œuvre. Vous connaissez ses grands axes : réforme du marché du travail, simplification administrative et réduction de « l'impôt papier » des entreprises... Notre pays a parfois la réputation d'être incapable de se réformer, mais lorsqu'on explique les efforts que nous faisons, le regard change : je m'en suis aperçu lors d'une rencontre avec les députés allemands.

Vis-à-vis de la Grèce, la France est engagée à hauteur de 42 milliards d'euros, soit directement, soit par le biais du Mécanisme européen de stabilité. Si la question de la dette publique a été largement abordée au cours de la campagne électorale en Grèce, aucune discussion n'a eu lieu jusqu'à présent, au niveau européen, sur le traitement de cette dette. L'Eurogroupe avait cependant indiqué dans un communiqué qu'il se pencherait sur la soutenabilité de la dette grecque dès lors que ce pays aurait dégagé un excédent primaire : c'est chose faite, puisque l'excédent primaire de la Grèce s'est élevé en 2014 à 1,5 % du PIB. Encore faut-il qu'Athènes respecte les engagements pris dans l'ancien programme, sans doute appelé à être modifié, et dans un éventuel nouveau programme. Nous serons très attentifs au respect par l'État grec des échéances de ses emprunts, particulièrement importantes en mars, puis en juillet et en août.

S'agissant du FRU, j'aurais dû préciser que nous avons obtenu qu'une partie des engagements des banques ne donnent pas lieu à des décaissements immédiats.

En ce qui concerne les sociétés de projet, la seule question qui relève de la compétence de la Direction générale du Trésor est la question de l'inclusion ou non dans le périmètre des administrations publiques. Le statisticien national ou européen ne peut y répondre que sur la base d'un projet précis. Tant qu'il n'y a pas de projet précis, on ne peut pas dire s'il est consolidant ou déconsolidant. Comme l'a dit Christian Eckert, il y a un certain

nombre de critères pour que ce soit déconsolidant et les projets examinés à ce stade ne respectent pas tous ces critères. Je ne peux pas vous dire si, *in fine*, le schéma retenu respectera ces critères – encore faut-il qu’Eurostat ait ensuite la même appréciation. Tout dépend du schéma juridique et financier retenu.

Sur le tiers-financement, il me semble que nous sommes parvenus à un bon équilibre dans le texte sur la transition énergétique. Il n’est évidemment pas question, alors que l’on soumet les établissements de crédit à une régulation toujours plus stricte, de laisser se développer un *shadow banking* soustrait à tout contrôle.

**Mme Fabienne Keller.** – Vous avez dit que nos partenaires européens reconnaissaient le sérieux de notre politique budgétaire, et qu’ils avaient bien accueilli le programme national de réforme. Pourtant, les parlementaires britanniques que j’ai rencontrés m’ont fait part de leur inquiétude de voir la France rester à la traîne, alors que le Royaume-Uni enregistre un taux de croissance de 2,5 %. Tous les États membres partagent cette préoccupation : les Allemands aussi, sans vouloir brutaliser la France, attendent d’elle des réformes ambitieuses. Le Gouvernement s’apprête-t-il donc, à l’occasion d’un collectif budgétaire, à nous proposer enfin des économies structurelles et non plus conjoncturelles ?

S’agissant du « plan Juncker », la liste publiée par *Les Échos* reprend pour l’essentiel de vieux projets : on chercherait en vain les investissements additionnels dont vous avez parlé. Quel sera le processus français de sélection ?

**M. Michel Canevet.** – Avec le report indéfini du retour à l’équilibre des finances publiques, la dette ne risque-t-elle pas d’atteindre un niveau dangereux ?

**M. François Patriat.** – Si l’actuel gouvernement a une si lourde tâche, c’est que les précédents n’ont pas pris de mesures assez énergiques. L’effort accompli aujourd’hui est sans précédent, des économies considérables sont demandées à toutes les administrations publiques, y compris aux collectivités territoriales.

Je crains que l’Europe ne montre un peu trop de mansuétude à l’égard de la Grèce. Il ne faudrait pas que le cas fasse école, et que dans d’autres pays, on commence à croire que l’on peut se faire élire en annonçant que l’on s’affranchit de ses engagements, que l’on cesse de payer ses échéances...

Que pensez-vous de la qualité des projets français dans le cadre du « plan Juncker » ?

**M. André Gattolin.** – À la suite de la revue de la qualité des actifs des banques européennes, on s’est félicité qu’aucune banque française ne figure parmi les vingt établissements les plus à risque, mais j’aurais aimé connaître en détail les résultats de nos banques. Le Parlement n’a pas été correctement informé.

Le FRU, avez-vous dit, sera doté de 55 milliards d’euros, ce qui paraît bien peu, d’autant que le Fonds ne sera effectivement constitué qu’en 2024 et que ses mécanismes d’intervention sont fort complexes. Que se passera-t-il si un accident grave se produit au cours des quatre ou cinq prochaines années ? Le Trésor a-t-il envisagé ce scénario ?

**M. Maurice Vincent.** – Alors que Bruxelles nous demande un effort budgétaire supplémentaire, pouvez-vous nous préciser le produit attendu de la taxe sur les transactions

financières ? Les évaluations varient de 8 à 24 milliards d'euros... À quelle date cette taxe pourrait-elle entrer en vigueur ?

**M. Claude Raynal.** – Je reviens sur le FRU : les 55 milliards d'euros suffiront-ils, alors que le renflouement des banques irlandaises et espagnoles a coûté respectivement 30 et 40 milliards d'euros ? Le contribuable risque toujours d'être mis à contribution.

Comment mieux contrôler le *shadow banking*, notamment dans le secteur des assurances ?

Avez-vous une idée du volume des projets français qui seront retenus dans le cadre du « plan Juncker » ? Comment s'assurer de leur qualité ? Vu l'abondance des liquidités disponibles, les bons projets trouvent aujourd'hui à se financer ; il est à craindre, en revanche, que le « plan Juncker » ne serve à financer des projets plus discutables.

**M. Jean Germain.** – Merci de votre exposé particulièrement clair. J'aimerais avoir votre sentiment sur le niveau actuel de l'inflation. Longtemps considérée comme le problème numéro un, l'inflation est aujourd'hui trop faible, alors qu'elle pourrait alléger le poids de la dette. La faiblesse de l'inflation anticipée pose également problème. La politique de *quantitative easing* menée par la BCE, la baisse du cours de l'euro, la hausse des salaires en Allemagne n'ont pas suffi à inverser la tendance. Le doute gagne les esprits, qui se traduit aussi dans les urnes...

**Mme Michèle André, présidente.** – La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a récemment donné tort à la BCE, qui voulait imposer que les chambres de compensation assurant une activité importante sur les dérivés libellés en euros soient installées dans la zone euro. Quelles sont les conséquences de cette décision pour la compétitivité de la place de Paris. Cette décision menace-t-elle par ailleurs la stabilité financière en Europe ?

Le commissaire général à l'investissement Louis Schweitzer s'est prononcé pour un troisième programme d'investissements d'avenir. Comment s'articulerait-il avec le « plan Juncker » ?

**M. Bruno Bézard.** – J'étais récemment au Royaume-Uni : il est vrai que le pays a renoué avec la croissance, et nous pouvons sans doute nous inspirer de certaines mesures prises outre-Manche. Mais n'oublions pas que le déficit britannique atteint toujours 5,4 % du PIB...

**Mme Fabienne Keller.** – Je ne parlais pas seulement des Britanniques. Ce sont les vingt-sept autres États membres de l'Union qui attendent de la France de vraies réformes, capables de la redresser !

**M. Bruno Bézard.** – Les États membres se sont exprimés hier lors du conseil Ecofin. Il est évidemment possible d'approfondir la discussion avec chacun d'entre eux...

On ne peut pas dire, monsieur Canevet, que le retour à l'équilibre des finances publiques soit reporté indéfiniment. La trajectoire adoptée hier fixe l'échéance à 2017, et elle nous oblige. Il est vrai que par le passé, nous n'avons pas toujours tenu les délais impartis. C'est pourquoi des rendez-vous ont été fixés, qui porteront aussi bien sur le retour à l'équilibre financier que sur les réformes structurelles. Notre dette publique est effectivement

trop élevée, les États membres et la Commission européenne veilleront à ce qu'elle soit maîtrisée, comme le prévoit la trajectoire. Le Gouvernement a annoncé des cessions d'actifs à cet effet.

S'agissant de la supervision bancaire, les résultats de la revue de la qualité des actifs ont été rendus publics le 26 octobre par la BCE. Cette transparence exemplaire est de nature à rassurer les marchés. Les 55 milliards d'euros du FRU suffiront-ils ? N'oublions pas que ce Fonds n'est destiné à intervenir qu'après que les actionnaires, mais aussi les créanciers auront été sollicités. Ce renflouement par les actionnaires et créanciers, ou *bail-in*, doit porter sur 8 % du bilan. Devrait également être mis en place un coussin supplémentaire dénommé TLAC (*total loss-absorbing capacity*). Le calibrage du Fonds paraît donc approprié ; nous examinons cependant l'opportunité d'instituer une garantie publique, au moins pendant la période transitoire, au cas où sa taille ne serait pas suffisante.

Pour ce qui est du « plan Juncker », les projets ont été identifiés par une *task force* associant, dans chaque pays, des représentants de la Commission européenne, de la BEI et de l'État membre concerné. En France, c'est le commissariat général à l'investissement, en la personne de Thierry Franck, qui y a participé. Ce n'est pas parce que les projets étaient déjà connus qu'il n'y a pas d'additionnalité, car ils n'étaient jusque-là pas financés. Au niveau européen, l'enveloppe se monte à 1 300 milliards d'euros, dont 450 milliards pourraient être investis d'ici trois ans ; en France, les projets identifiés représenteraient 120 milliards d'euros. Précisons que cette liste, qui a servi à calibrer le plan, n'a qu'une valeur indicative. Les projets effectivement financés seront sélectionnés selon une procédure que nous avons voulue très professionnelle : il ne s'agit pas de financer des éléphants blancs, ni des projets qui se traduiraient *in fine* par des pertes pour les finances publiques. Il existe en France beaucoup de projets intéressants, notamment dans le secteur de la rénovation thermique des bâtiments, très créateur d'emplois, mais aussi dans celui des infrastructures, du haut débit... Le CGI pilotera l'opération.

Le niveau de l'inflation, monsieur Germain, concerne au premier chef la BCE. Il est vrai qu'il nous faut changer de paradigme : jusque récemment, tout le monde s'accordait à dire que l'inflation était dangereuse... Aujourd'hui, c'est sa faiblesse qui inquiète. La BCE a pris le problème à bras-le-corps, comme en témoigne le discours de Mario Draghi à Jackson Hole. Mais Mario Draghi rappelle aussi que la politique monétaire ne peut pas tout, car l'inflation est également liée à la faiblesse de l'activité, ainsi qu'à des phénomènes externes comme la chute du cours du pétrole ou de l'euro. Aussi appelle-t-il les États membres à mener une politique budgétaire sérieuse et à poursuivre les réformes, pour soutenir la croissance et la compétitivité.

Nous sommes en train d'analyser la décision de la CJUE sur les chambres de compensation, madame la présidente. À première vue, il ne semble pas que l'on doive en tirer de conclusions définitives.

Par *shadow banking*, il faut entendre les modes de financement des entreprises situés hors du champ de la supervision bancaire. Malgré les connotations de cette expression, il existe des formes parfaitement légitimes de financement désintermédié, beaucoup plus développées aux États-Unis qu'en Europe. Cela dit, on ne peut effectivement imposer une régulation toujours plus contraignante aux établissements de crédit et laisser de côté tout un secteur du financement de l'économie. Nous en discutons au niveau européen avec le commissaire Hill, et au niveau international avec nos partenaires du *Financial Stability Board* (FSB), qui réunit les régulateurs nationaux. Selon le FSB, le *shadow banking* représenterait

plusieurs dizaines de milliards de dollars... La régulation de ce secteur rejoint la lutte contre la fraude fiscale et le financement du terrorisme, domaines dans lesquels la France est en première ligne, au niveau européen comme au sein du G20 : nous proposons par exemple un mécanisme de gel européen des avoirs, et notre insistance n'est pas étrangère à l'annonce par la Commission d'un projet de directive sur l'optimisation fiscale.

Quant à l'éventualité d'un troisième programme d'investissements d'avenir, c'est prématuré à ce stade.

**M. Éric Doligé.** – Puisque les recettes attendues font défaut, notamment à cause de la faible inflation, ne risque-t-on pas de voir augmenter les prélèvements fiscaux ?

**M. Bruno Bézard.** – Je n'ai rien à ajouter sur ce point aux déclarations du Président de la République.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci.

*La réunion est levée à 10 h 43.*

**Principe et modalités de mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe - Audition de MM. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement, Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, et Antoine Quero-Mussot, expert confirmé en instruments financiers innovants auprès de la direction générale du budget de la Commission européenne**

*La réunion est ouverte à 10 h 48.*

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition conjointe sur le principe et les modalités de mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe de MM. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement, Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, et Antoine Quero-Mussot, expert confirmé en instruments financiers innovants auprès de la direction générale du budget de la Commission européenne.

**Mme Michèle André, présidente.** – Face à l'atonie de l'activité économique et au déficit d'investissement qui touchent actuellement l'Union européenne, dès le mois de juillet 2014, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avait annoncé sa volonté de « mobiliser jusqu'à 300 milliards d'euros supplémentaires d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années ». Aussi, ce dernier a présenté un plan d'investissement au Parlement européen le 26 novembre 2014, avalisé par le Conseil européen du 18 décembre suivant. Le mois de janvier 2015 a marqué le début de la mise en place concrète du plan d'investissement pour l'Europe, souvent appelé « plan Juncker ». En effet, la Commission européenne a publié une proposition de règlement sur le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques, en cours d'examen par le Parlement européen.

Dans ce cadre, nous recevons aujourd'hui Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement, ainsi que Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières, et Antoine Quero-Mussot, expert confirmé en instruments financiers innovants auprès de la direction générale du budget de la Commission européenne.

Notre commission examinera la semaine prochaine le rapport de notre rapporteur général Albéric de Montgolfier sur la proposition de résolution européenne sur le plan d'investissement pour l'Europe, adoptée par la commission des affaires européennes à l'initiative de nos collègues Jean-Paul Emorine et Didier Marie. Dans cette perspective, l'audition de ce jour nous permettra de mieux appréhender les modalités concrètes de mise en œuvre de ce plan. Ainsi, MM. Angel et Quero-Mussot nous présenteront, au cours d'une intervention de cinq à dix minutes chacun, les trois « volets » constituant le plan d'investissement, l'effet multiplicateur attendu du Fonds européen pour les investissements stratégiques, de même que le « montage » budgétaire sous-jacent à la mise en place du Fonds. Philippe de Fontaine Vive, quant à lui, précisera les modalités de sélection des projets financés par le Fonds européen et reviendra sur les effets multiplicateurs constatés sur les programmes d'investissements passés de la Banque européenne d'investissement. À l'issue de ces interventions liminaires, chacun pourra adresser ses questions à nos invités.

**M. Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.** – La raison pour laquelle ce plan d'investissement a été lancé est que nous avons assisté à un effondrement relativement significatif de l'investissement durant ces années de crise, qui est tombé de 22 % du produit intérieur brut (PIB) en moyenne en 2007 en Europe à environ 18 % l'année dernière. Cela est dû essentiellement à une baisse des investissements publics, mais pas uniquement. Nos prévisions montrant que l'investissement ne devait pas redémarrer par lui-même, nous en avons conclu qu'il fallait mettre en place un outil spécifique permettant de soutenir l'investissement.

Le « plan Juncker » a trois composantes : un instrument financier destiné à soutenir l'investissement, une assistance technique ou « pipeline de projets » visant à aider l'investissement à atteindre l'économie réelle et une composante de réformes structurelles. Ce dernier volet, le moins visible actuellement, est le plus important à long terme puisqu'il vise à faire en sorte de lever les obstacles à l'investissement. Les mesures structurelles concernées vont être définies au cours du travail de la Commission, et j'aimerais à ce stade me focaliser sur les deux autres volets.

S'agissant du volet « soutien financier », un fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a été créé. Il est situé au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI) et n'a pas de personnalité juridique propre. Il s'agit d'un vecteur qui accueille une garantie de 16 milliards d'euros venant du budget de l'Union européenne et 5 milliards d'euros venant de la BEI et de ses ressources propres. Avec ces 21 milliards de capacité, la BEI va lever des fonds pour un montant d'environ 60 milliards d'euros, qui devraient eux-mêmes générer 315 milliards d'euros d'investissements. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ces estimations sont conservatrices : la dernière augmentation de capital de la BEI de 10 milliards en 2012 était censée générer 180 milliards d'investissements supplémentaires d'ici fin 2015, objectif qui sera atteint dès le milieu de cette année. Cela représente un effet de levier de dix-huit. Certains instruments communautaires, comme le programme pluriannuel européen pour la compétitivité des entreprises et des PME intitulé « COSME », ont des effets de levier de vingt-huit. Ici, nous avons ciblé un effet de levier de

quinze, car la prise de risque attendue est importante. Le fonds d'investissement doit permettre à la BEI de faire plus mais aussi autrement, c'est-à-dire de se focaliser sur les investissements qu'elle ne pourrait normalement pas financer car ils ne remplissent pas ses critères, ou qui ne pourraient pas être financés par le secteur privé. La BEI va donc se concentrer essentiellement sur des projets plus risqués, par exemple en prenant une tranche subordonnée dans un projet, ou en restant plus longtemps dans un projet que ne le feraient d'autres investisseurs.

Au sein du FEIS, la garantie de 16 milliards d'euros venant du budget communautaire est préfinancée par un fonds de garantie de 50 %. Il aurait été possible de se passer de ce fonds puisque la signature européenne est assez bonne pour qu'on puisse accorder une garantie de 16 milliards d'euros sans avoir besoin de la préfinancer. La raison de ce préfinancement à hauteur de 50 % est de permettre à l'Union européenne d'honorer les appels à garantie sans avoir à faire face aux difficultés posées par les discussions budgétaires annuelles. Le montant de 50 %, soit 8 milliards d'euros, résulte des calculs de risque qui ont conclu que l'on risquait de perdre 6,5 milliards d'euros à horizon de dix ans, assortis d'une marge de sécurité pour éviter les mauvaises surprises.

Dans la proposition initiale de la Commission européenne, les États pouvaient contribuer à trois niveaux : au niveau du fonds lui-même, au niveau des plateformes d'investissement ou au niveau des projets. Les États ayant tous indiqué qu'ils ne souhaitaient pas faire de contribution au fonds lui-même, le texte adopté au Conseil ce mardi a fermé cette possibilité. Ce n'est pas une surprise, car un des éléments essentiels qui caractérise ce fonds est qu'il n'y a pas d'enveloppe géographique ou sectorielle, ce qui réduit l'intérêt des contributions nationales. Ce n'est pas non plus un problème, car il existe la possibilité de créer des plateformes d'investissements nationales, régionales ou internationales, au sein desquelles les États peuvent grouper les projets auxquels ils tiennent le plus et qu'ils souhaitent cofinancer. Ces plateformes sont ensuite soumises à la décision d'un comité d'investissement compétent pour décider de l'utilisation de la garantie de l'Union européenne. Ce comité, composé d'experts de marché, est indépendant à l'égard de la BEI, des États membres, mais aussi de la Commission européenne. Il vise à garantir que les projets respectent les critères prévus, sont compatibles avec les objectifs de l'Union, sont économiquement viables et apportent une additionnalité.

Cette condition de viabilité économique des projets a été beaucoup critiquée. Or il faut rappeler que le « plan Juncker » vise à diriger les liquidités du secteur privé vers le financement de l'investissement productif. 80 % de l'argent est censé venir du secteur privé. Le seul moyen de permettre cela est d'avoir une sélection rigoureuse des projets afin de garantir qu'ils sont économiquement viables.

Les États membres ont également la possibilité de contribuer via leurs banques publiques. Quatre États ont fait des annonces en ce sens : l'Allemagne pour un montant de 8 milliards d'euros, la France et l'Italie pour des montants similaires et l'Espagne pour 1,5 milliard d'euros. Les modalités concrètes de ces contributions sont encore en discussion, mais il faudra s'assurer que celles-ci s'ajoutent au plan et qu'elles ne se substituent pas aux contributions déjà prévues.

S'agissant du volet « assistance technique », je rappelle qu'il s'agit d'un point très important. Certains instruments financiers ne sont parfois pas utilisés car ceux en charge de les mettre en œuvre ne les comprennent pas. Par exemple, dans le cadre des fonds structurels, il existe des instruments innovants de soutien aux PME qui ne sont utilisés qu'en Espagne et à

Malte. Avoir une assistance technique est donc important pour garantir l'utilisation des fonds et pour aider au montage de projets en général. Dans le cadre du « plan Juncker », on met en place un centre européen de conseil en investissements, point unique d'accès, afin d'aider les investisseurs publics ou privés à monter leurs projets en bénéficiant d'une assistance juridique gratuite.

Enfin, un instrument qui vise à apporter de la visibilité aux investisseurs sur les opportunités d'investissement est créé : les promoteurs pourront faire figurer leurs projets sur un site web de manière à ce que les investisseurs potentiels puissent facilement voir les opportunités existantes.

**M. Antoine Quero-Mussot, expert confirmé en instruments financiers innovants auprès de la direction générale du budget de la Commission européenne.** – La logique de cette intervention budgétaire est financière de l'Union européenne est assez innovante. Trouver le moyen de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements a constitué un véritable défi, pour trois raisons fondamentales.

Le premier défi est la contrainte budgétaire. Le cadre financier de l'Union est fixé pour une période pluriannuelle de sept ans, ce qui permet d'avoir une certaine visibilité et d'éviter des affrontements annuels autour de la question budgétaire. Le cadre actuel 2014-2020, qui a résulté d'un accord politique difficile adopté à l'unanimité des États membres, programme des crédits répartis par rubriques soumis à des plafonds, ce qui constitue une certaine rigidité. Le « plan Juncker » devant être adopté rapidement par le Conseil et le Parlement du fait de son caractère urgent pour l'Europe, la Commission a écarté l'idée de rouvrir le cadre financier pluriannuel 2014-2020 afin de l'y inclure. Il a donc fallu faire avec les crédits déjà programmés. Ainsi, deux possibilités ont été étudiées pour financer ce plan : soit se servir des marges existantes au sein du cadre, soit procéder à un redéploiement entre programmes. En réalité, le choix était contraint du fait que ce plan rentrait dans la rubrique « compétitivité », plafonnée à hauteur de 120 milliards d'euros sur sept ans, et au sein de laquelle il a donc fallu trouver des redéploiements. Sur les 960 milliards d'euros prévus par le cadre financier pluriannuel, seuls 2 milliards d'euros de marges disponibles ont été trouvés. Pour pouvoir provisionner les 8 milliards d'euros du fonds de garantie, il a donc fallu trouver 6 milliards d'euros par redéploiement en prenant dans les dotations de certains programmes. Le choix s'est porté sur les programmes qui intervenaient dans les mêmes domaines que le « plan Juncker ». Ainsi, des dotations prévues pour des subventions ayant un effet multiplicateur limité ont été redéployées dans le plan d'investissement dont l'effet multiplicateur sera efficace. Les deux grands programmes qui étaient suffisamment dotés pour procéder à ce redéploiement sans trop de difficulté étaient le programme pour les infrastructures, dans lequel 3,3 milliards d'euros ont été pris (soit 10 %), et le programme cadre de recherche, dans lequel 2,7 milliards d'euros ont été pris (soit 3,5 %). Ces 2,7 milliards d'euros sont pris sur l'ensemble du champ de la recherche, de la recherche fondamentale à la recherche appliquée, pour les mettre dans un plan d'investissement destiné à des interventions plus proches du marché. Il y a donc une redistribution au sein du programme de recherche, mais ce montage va permettre de faire davantage pour l'innovation et la recherche en Europe.

Le deuxième défi auquel nous sommes confrontés tient au fait que le budget communautaire est limité, par une règle quasi constitutionnelle, à 1,23 % du PIB de l'Union européenne. Il n'a, par conséquent, pas les moyens de jouer un rôle de stabilisateur macroéconomique ou de redistribution dans des proportions qui permettraient de répondre à un choc asymétrique au sein de l'Union. Son rôle consiste essentiellement à financer des

interventions structurelles. Sur les 960 milliards d'euros dont seront dotés les fonds européens sur les sept prochaines années, 325 milliards d'euros seront ainsi consacrés, sous forme d'investissements, à la politique de cohésion. En prenant en compte les financements nationaux, ce sont 500 milliards d'euros qui seront investis en Europe. Pour prendre l'exemple du pays d'où je viens, l'Espagne, les fonds structurels européens ont représenté, pendant la crise, 10 % des investissements publics. Or, je le rappelle, l'Espagne est le cinquième client de la France, devant les États-Unis. L'ensemble des États membres bénéficient donc de cet effort, y compris indirectement. Sur un autre sujet, 77 milliards d'euros seront consacrés aux dépenses de recherche et le développement, ce qui représente le troisième poste budgétaire de l'Union européenne, après l'agriculture et la cohésion. Il s'agit, là encore, d'un effort important, structurel et de long terme.

Le plan d'investissement est destiné à mobiliser l'investissement, qui constitue l'un des éléments principaux de la demande agrégée, afin de permettre à l'Europe de sortir de la crise et de créer des emplois.

Le troisième défi réside dans le fait que, si les investissements sont insuffisants, cela n'est pas dû à un manque de liquidités. En effet, les banques centrales ont triplé leur bilan, les liquidités sur les marchés de capitaux sont donc très élevées. On constate cependant que les investisseurs préfèrent souvent des titres dont les rendements sont négatifs plutôt qu'investir dans des projets de l'économie réelle. Il nous a donc fallu réfléchir à un moyen d'orienter ces liquidités vers l'économie réelle, de jouer un rôle de « catalyseur », sans nécessairement mobiliser de grands volumes d'investissement public.

Le plan d'investissement proposé résulte de ces trois défis. Il s'agit d'une solution qui n'a peut-être pas été suffisamment exploitée par l'Europe. L'Union européenne est en effet dotée de deux principaux « bras » budgétaires et financiers : le budget de l'Union européenne et la BEI. Mais ces deux « bras » ne coopèrent que très rarement directement. Je citerais toutefois un précédent : lors de la chute du mur de Berlin, les États européens se sont retrouvés face à un défi géopolitique majeur tenant à la nécessité d'aider les pays de l'Est à moderniser leur économie. Cet accompagnement s'est traduit par une extension de la BEI qui, je le rappelle, constitue la plus grande banque d'investissement publique au monde, loin devant la banque mondiale, vers l'Europe de l'Est. Cet accompagnement a nécessité l'intervention du budget européen sous la forme d'une garantie. L'objectif du plan d'investissement est de transposer en interne ce qui est actuellement réalisé par la BEI dans le cadre de son mandat externe. Cette solution devrait permettre de mobiliser d'importants moyens budgétaires et financiers et de jouer ce rôle de catalyseur.

En conclusion, je dirais que le « plan Juncker » constitue un montage solide et prévisible, parce que programmé. En effet, dès son adoption par le Conseil et le Parlement, ce plan ne sera plus soumis à des aléas politico-budgétaires. Cette stabilité répond à une attente des contribuables et des investisseurs.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je salue la présence parmi nous de notre collègue Jean-Paul Emorine, auteur avec Didier Marie, d'une proposition de résolution européenne sur le plan d'investissement pour l'Europe, déposée au nom de la commission des affaires européennes.

**M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement.** – Je ne peux que m'associer aux propos qui ont été tenus par mes collègues de la Commission européenne. L'objectif principal de ce plan d'investissement

est en effet de dynamiser la dépense publique. Quand Jean-Claude Juncker a été pressenti pour présider la Commission européenne, il a demandé à la BEI de lui proposer un mécanisme permettant, à moyens budgétaires constants, de répondre aux besoins urgents d'investissement de l'économie européenne et pouvant être mis en œuvre dès le début de l'année 2015. Cette discussion avec la BEI a constitué la base de son discours devant le Parlement du mois de juillet 2014.

Nous avons déjà lancé des projets destinés à dynamiser la dépense publique réunissant la BEI et la Commission européenne qui ne reposaient pas sur une logique traditionnelle, budgétaire, visant à sélectionner des projets et à allouer des lignes de crédits en fonction de leur intérêt, mais sur une sélection effectuée par un tiers expert, en l'occurrence la BEI, chargé d'analyser ce projet. Ce mode de sélection ne s'appuie donc pas sur des critères politiques, nationaux, régionaux ou sectoriels mais il est fondé sur la rentabilité économique et sociale du projet concerné. La BEI est d'ailleurs l'une des rares institutions qui continue de mesurer ce type de rentabilité pour les projets qu'elle finance. Cette analyse des hypothèses retenues par les promoteurs du projet doit lui permettre d'établir si ce dernier est viable et est conforme à un « bon usage de l'argent public », indépendamment des questions de rentabilité financière.

Cette méthode est originale s'agissant de l'emploi de fonds budgétaires. Nous l'avons cependant déjà mise en œuvre sur quelques programmes pilotes. Un fonds de garantie provisionne ainsi à hauteur de 9 % les projets financés par la BEI à l'extérieur de l'Union européenne. Ce niveau de garantie, qui est le même depuis la fin des années 1970, s'est avéré suffisant pour faire face à un risque de défaut. Pour être précis, nous n'avons été confrontés qu'à un seul cas de défaut, celui de la Syrie. Pour autant, si la BEI a pris part au financement de projets dont les impacts microéconomiques lui apparaissaient positifs, tels que la construction de ports ou encore l'amélioration de la production d'électricité, ou de gaz, les conséquences financières d'évènements politiques qu'elle ne maîtrise évidemment pas ont été supportées par le budget européen.

Ce type de financements n'existait cependant pas en tant que cadre à l'intérieur de l'Union européenne, même si un certain nombre de projets pilotes, associant la BEI et la commission européenne, ont pu être lancés, tels que le programme de soutien aux PME (COSME), que nous avons développé, en France, en partenariat avec la BPI et certaines banques commerciales. Je citerais également l'instrument de garantie dans le domaine des transports qui a notamment permis le financement de la ligne Sud-Europe-Atlantique (Tours-Bordeaux), qui n'a pu être financée que parce que la BEI, soutenue par le dispositif de la Commission européenne, a pu apporter une garantie au nom de l'Union européenne. Dans le domaine de la recherche, nous avons lancé en 2005 un programme de garantie effectif depuis 2008. Ces exemples ont montré que nous pouvions mobiliser des investisseurs sur des projets « certifiés » par l'analyse menée par la BEI. Le dernier projet en date concerne le développement des *project bonds* ou obligations de projet, destiné à orienter les liquidités des marchés obligataires vers le financement de projets d'infrastructures dans les domaines des transports, des télécoms ou de l'énergie. En France, un tel projet a vu le jour dans le domaine des télécoms, en partenariat avec Axione, filiale de Bouygues, qui visait à déployer la fibre optique dans douze départements français. Sur l'ensemble de ces projets, nous avons constaté un effet multiplicateur compris entre 18, 25 et 28 suivant les cas.

Pour répondre à votre question, Madame la Présidente, le mécanisme de sélection sera relativement simple et reposera sur une logique pragmatique. Il n'y aura pas d'allocation nationale ou sectorielle. Les promoteurs publics ou privés pourront présenter librement leurs

projets à la BEI. Avec la Commission européenne, nous nous sommes engagés à ce que l'ensemble de la procédure de sélection soit transparente. La BEI analysera la viabilité de ces projets.

Les promoteurs seront appelés à faire des choix significatifs. Soit ils opteront pour une attitude classique visant à obtenir un prêt accordé par la BEI correspondant à environ un tiers du financement, la participation de la BEI n'excédant jamais 50 %. Cette solution classique n'a cependant aucun effet d'attraction pour le secteur privé.

Soit le promoteur estime qu'il est préférable, par exemple, de constituer une société de projet à laquelle participera la BEI *via* la prise en charge d'une tranche risquée. Cette solution permet d'accueillir, soit à un même niveau de risque, soit à un niveau inférieur, des co-financeurs, qui bénéficieront du travail de certification et de validation réalisé en amont par la BEI.

L'effet de levier retenu d'un commun accord avec la Commission européenne repose sur une hypothèse relativement conservatrice de 15, soit un niveau inférieur à tout ce que nous avons constaté jusqu'à présent, l'effet de levier étant plutôt compris entre 18 et 28 pour chacun des produits financiers que nous avons développés.

Si le dispositif est loin d'être arrêté, des discussions étant toujours en cours entre les États membres et au sein du Parlement européen, les promoteurs sont toutefois invités à présenter dès maintenant leurs projets à la BEI. Cette notion d'urgence est importante comme l'a rappelé Jean-Claude Juncker.

Le 16 janvier dernier, j'ai reçu les principales banques françaises pour leur présenter dispositif. Je leur ai toutefois indiqué qu'il leur revenait de développer des produits permettant de financer à la fois de très grands projets, comme la ligne Sud-Europe-Atlantique, mais aussi des projets plus limités, dont le montant n'excède pas quelques millions d'euros.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ce plan d'investissement devrait permettre d'apporter des moyens de financement supplémentaires à nos économies, dans un contexte de contraction des investissements. On ne peut que souscrire à un tel objectif. Je retiens des différentes interventions qu'il n'y aura aucun contingentement national dans la sélection des projets d'investissement et que les porteurs de projet auront la possibilité de s'adresser directement à la BEI. Alors que notre commission vient tout juste de procéder ce matin à l'audition de Bruno Bézard, directeur général du Trésor, j'ai différentes questions à vous poser.

Tout d'abord, je m'interroge sur le calendrier envisagé : nous savons qu'en matière de relance de l'investissement, les projets prennent souvent plusieurs années à se finaliser, surtout dans le secteur des transports. Il nous a été indiqué que différents projets avaient été identifiés par la France, à l'image du projet de métro Grand Paris Express, du prolongement du RER E dit « Eole », ou encore la rénovation de différentes lignes ferroviaires. Or les procédures pour ce type de travaux sont longues et complexes, des enquêtes publiques sont nécessaires etc. Pour une route, il faut compter au moins cinq ans, pour un canal, comme en témoigne de cas du canal Seine-Nord, il faut vingt ans et, enfin, pour une ligne ferroviaire à grande vitesse, il faut trente ans. J'émet donc des doutes quant à l'émergence rapide des projets. Je pense aussi aux projets d'autoroute entre Vienne et Bratislava ou, encore, dans le sud de la Sicile.

Ensuite, je souhaite vous interroger sur le choix de recourir à un mécanisme de garanties. J'ai noté que l'effet de levier de un à quinze était réaliste sachant que l'augmentation de capital de 10 milliards d'euros de la Banque européenne d'investissement (BEI) avait engendré un multiplicateur de dix-huit. Vous nous avez aussi expliqué qu'un tel mécanisme induisait une prise de risque. J'estime pour ma part qu'au-delà de garanties, certains investissements nécessiteront des subventions publiques élevées. Deux exemples peuvent être cités : la rénovation thermique des logements sociaux d'une part, les équipements des hôpitaux et des universités d'autre part. Dans un contexte où la France doit faire des économies supplémentaires, de tels investissements sont-ils réalistes ? Par ailleurs, une part des projets concernés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques ne sera qu'un simple recyclage de projets déjà prévus : à la lumière de cet élément, pensez-vous réellement pouvoir attirer les investisseurs privés de la manière aussi ambitieuse que vous nous l'avez décrite ?

**M. Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.** – Je voudrais répondre au rapporteur général en commençant par lever une source de confusion, les projets identifiés par la France et dont a fait état Bruno Bézard, directeur général du Trésor, n'ont rien à voir avec le plan européen de relance de l'investissement. Une liste d'environ 2 000 projets a été établie par la *task force* sur l'investissement dans l'UE, qui a réuni, à la fin de l'année 2014, la Commission européenne, la BEI et les vingt-huit États membres. Mais ce n'est pas une sélection de projets. Ces derniers seront adressés à la BEI et un comité composé d'experts indépendants sera chargé de sélectionner les projets pertinents.

S'agissant de la question du rapporteur général relative au calendrier, j'indique qu'il est question d'un plan consistant à engager 315 milliards d'euros sur la période 2015-2017, soit trois ans. C'est l'objectif, mais vous avez raison de souligner qu'il faudra au moins dix à quinze ans pour déboursier les sommes en questions de manière effective. Au sein de ce plan d'investissement, un volet de 75 milliards d'euros est destiné aux petites et moyennes entreprises (PME), c'est ce volet qui pourra être mis en œuvre le plus rapidement. Et nous utiliserons des instruments existants déjà au sein de l'offre de la BEI, comme le programme COSME.

Enfin, pour ce qui concerne les projets nécessitant des subventions publiques, je confirme tout d'abord que certains investissements devront s'accompagner d'un subventionnement direct. La rédaction actuelle du règlement relatif au FEIS prévoit de manière explicite la possibilité de versement de subventions des États membres aux projets. Cela étant, et c'est un point très important, il sera également possible de mettre en œuvre des projets sans aucune subvention publique, en faisant intégralement financer l'investissement par le secteur privé. Le mécanisme n'est pas un multiplicateur d'investissements publics mais un catalyseur d'investissements privés.

**M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement.** – Je précise que je suis totalement d'accord avec les propos qui viennent d'être énoncés par la Commission européenne. Je relève en particulier la confusion entre le plan européen de relance de l'investissement et la liste des projets identifiés par la France, à laquelle il ne faut pas donner trop d'importance. Nous avons d'ailleurs conscience de ce risque de confusion et c'est pourquoi nous avons ajouté dans le document issu de la *task force* sur l'investissement dans l'UE la mention « *ce document n'engage ni la Commission européenne ni la BEI* ». Les banques sont en contact étroit avec l'économie réelle et il sera donc préférable de reposer sur leur expertise.

S'agissant des cas pratique dont a fait état le rapporteur général, je souhaite formuler quelques remarques, tout particulièrement au sujet du projet de métro Grand Paris Express. Deux pistes sont possibles en la matière : faire porter le projet par une structure publique ou créer une société de projet qui attire les investissements privés. Le choix de la stratégie appartient à la société Grand Paris Express, mais le FEIS pourra aider au montage de la deuxième piste si elle est retenue. L'autre point évoqué concernait les investissements nécessitant des subventions publiques en plus de garanties. Je suis plus optimiste que le rapporteur général. L'exemple du bilan sur cinq ans des actions réalisées par l'intermédiaire de prêts dans le domaine de la rénovation thermique des logements sociaux le démontre, surtout que le plan était prévu sur vingt ans. Il incombe aux organismes confédéraux et locaux de l'habitat social de privilégier ces actions au lieu de thésauriser. Enfin, il est vrai que les universités étaient interdites de prêt jusqu'à la période récente, mais la France a créé un mécanisme original qui gagnerait à être généralisé dans l'action publique nationale : le plan Campus mobilisera ainsi 950 millions d'euros d'investissements – à moyens constants – en recourant à des prêts. En effet, des crédits budgétaires sont mis de côté par l'établissement pour constituer un capital, et celui-ci lui permet ensuite d'emprunter en fonction de sa capacité financière à rembourser ses propres emprunts.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je m'interroge sur les relations entre, d'une part, le FEIS et, d'autre part, la CDC et la BPI. Comment va s'articuler cette structure jeune et originale avec des institutions plus anciennes et bien établies ?

**M. Philippe de Fontaine Vive.** – En la matière il y a un avant et un après « plan Juncker ». Il y avait, depuis deux ans, une recherche de complémentarité entre l'action de la BEI et celle de la CDC et de la BPI, l'idée générale étant de ne pas les mettre en concurrence. Avec le FEIS, la question du rôle des structures nationales de financement comme la CDC et la BPI est posée. Mais cette question n'est pas posée à la BEI, elle est posée aux institutions européennes, Commission européenne, Conseil et Parlement européen : les partenaires nationaux tels la CDC et la BPI seront-ils des acteurs intervenant en complément du FEIS ou en seront-ils de simples utilisateurs ? La réponse n'appartient pas à la BEI.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Avec notre collègue Didier Marie, nous avons récemment déposé une proposition de résolution européenne et un avis politique au sujet du plan d'investissement pour l'Europe, qui ont été adoptés à l'unanimité par la commission des affaires européennes le 11 février 2015. J'indique que nous avons pu présenter nos travaux à Philippe de Fontaine Vive. Le sujet est complexe surtout quant à la mise en œuvre du dispositif, même si les intervenants se montrent rassurants et prennent le temps d'expliquer le dispositif. Je souligne que le plan d'investissement pour l'Europe est un plan d'urgence sur trois ans, permettant notamment de financer de grands projets d'infrastructures en évitant le recyclage de crédits. Deux exemples permettent d'en faire ressortir les enjeux. Tout d'abord, les garanties apportées doivent permettre d'aider les entreprises à investir dans la recherche et dans l'innovation alors qu'elles sont timides à ce sujet et que le contexte économique y incite peu. Ensuite, il y a la question des infrastructures et des interconnexions et qui est plus compliquée pour les élus que nous sommes. Dans le cas du numérique, il s'agit en particulier du déploiement des réseaux haut débit, or ce sont les collectivités territoriales qui sont les maîtres d'œuvre, même si l'État peut aussi y participer. Je m'interroge donc sur la place des collectivités territoriales dans le plan d'investissement pour l'Europe et sur la place des enjeux du monde rural en son sein ?

**M. Claude Raynal.** – J'ai eu l'occasion de rencontrer la BEI lorsque je faisais partie des responsables de la métropole de Toulouse : je sais toute l'importance de cette

institution, qui fonctionne bien. Je souhaiterais disposer de renseignements complémentaires sur plusieurs points.

Je serais tout d'abord assez curieux que l'on m'explique ce qu'est un expert indépendant, et où un tel individu peut être recruté : les experts réellement qualifiés ne travaillent-ils pas déjà depuis longtemps en lien avec les services de la BEI ou de la Commission européenne ?

Par ailleurs, il faut noter que la BEI manie en général des sommes très importantes : son intervention se concentre d'ordinaire sur peu de projets, avec chacun un gros « ticket financier ». Autour de ce système s'articule le fonctionnement d'institutions comme la Caisse des dépôts et consignations, qui peut regrouper un ensemble de petits projets dans un programme commun, pouvant ainsi bénéficier des instruments financiers mis à disposition par la BEI. J'aimerais donc savoir, dans le cadre du plan d'investissement Juncker, quel sera le montant minimum des sommes engagées permettant l'intervention de la BEI ? L'ordre de grandeur sera-t-il, comme c'est habituellement le cas, d'environ 50 millions d'euros ? Comment le comité d'expert, quand il examinera une enveloppe de projets, pourra-t-il analyser l'ensemble des investissements proposés ?

Il serait également intéressant de savoir comment le réseau bancaire privé, avec lequel vous entretenez de bonnes relations mais pour lequel vous constituez néanmoins un concurrent, va se rémunérer. Maîtrisez-vous les paramètres de cette rémunération ? Limitez-vous, par exemple, le taux de prêt de la banque ? On peut en effet imaginer que lorsqu'une institution porte une part du risque, elle souhaite également augmenter son taux en conséquence. La rémunération des investissements privés dans le cadre du « plan Juncker » doit rester intéressante afin d'attirer durablement les investisseurs.

Je pense qu'il faudrait que nous soyons en mesure d'identifier un certain nombre de beaux petits projets, qui agglomérés, soient de nature à être financés par le « plan Juncker ». L'idée n'est pas de replacer les « rossignols », les projets récurrents et non menés à terme, de chaque gouvernement. Si je considère que c'est réellement dans les petits projets que peut résider l'apport du « plan Juncker », c'est que tout le reste, la BEI le fait déjà, et je ne sais pas que les fonds manquent en matière de transport, d'énergie, recherche, et télécoms. Ces secteurs ont déjà donné lieu à des accords, ciblés sur certains projets, avec la Commission européenne. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet ?

Enfin, vous nous dites, la main sur le cœur, qu'il n'y aura pas de répartition géographique : une analyse politique oblige à nuancer cette idée, puisque de tous petits pays comme Malte, par exemple, bénéficieront certainement du plan sur un ou deux projets. La distribution du financement ne sera certes peut-être pas exactement proportionnelle au poids de chaque État-membre dans le budget, mais il est permis de douter que même le plus petit des États européens ne recevra absolument aucun financement, alors même qu'un point de vue strictement économique aurait pu le justifier.

**M. Éric Doligé.** – Il ressort de nos échanges que, si trouver de l'argent et des projets à financer ne pose pas de problème, c'est le facteur temps qui peut susciter une certaine inquiétude. En effet, en matière de financement de projets, un horizon à trois ans est considéré comme un horizon de court terme.

Cela signifie-t-il que les projets sélectionnés seront, globalement, des projets déjà prêts à démarrer, et qui ne rencontreraient plus que des problèmes de financement ? En d'autres

termes, le « plan Juncker » va-t-il permettre la mise en place de projets nouveaux, ou accélérer celle de projets déjà bien avancés ? Il faut en effet rappeler que le but du plan était, dans un contexte où certaines institutions, dont les collectivités territoriales, tendent à ralentir leurs investissements, d'injecter dans l'économie un volume important d'investissements nouveaux.

L'assistance technique devrait jouer un rôle important pour que chacun comprenne le fonctionnement du plan et les modalités de sélection des projets.

Ce qui me préoccupe donc avant tout, c'est la rapidité avec laquelle nous sommes capables de déployer ces investissements. Vous avez parlé des universités, plus exactement de la façon dont elles pourraient mobiliser un milliard d'euros sans augmenter leurs budgets, mais en les utilisant mieux. Je pense également à un autre plan, sur les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD). Un plan de cette nature pourrait sans difficulté représenter 10 milliards d'euros sur trois à quatre ans pour remise aux normes au plan national. Il s'agirait d'un grand nombre de petits projets, probablement 2 000 à 3 000 projets, qui pourraient être mis en œuvre.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il est bien connu qu'en France, notre réglementation est tout particulièrement exigeante, et peut ralentir des procédures que l'on souhaiterait plus rapides. Sans préjuger de la situation dans d'autres pays, y aurait-il un volet réglementaire général dans le « plan Juncker » ? Cela vous semblerait-il utile ?

**M. Michel Canevet.** – Je voudrais savoir si vous disposez, à la suite de vos travaux préparatoires, d'une typologie des différents types de projets qu'il faudrait privilégier en France pour permettre un effet de levier important.

Vous avez évoqué une durée de financement pouvant aller jusqu'à vingt ans : cette durée sera-t-elle la durée moyenne d'accompagnement des projets, ou constitue-t-elle une durée maximale ? Si les financements sont de courte durée, cela amènerait à se poser la question d'un plan d'investissement ultérieur.

Enfin, nous avons parlé de l'assistance technique mise à la disposition des États-membres. Les structures existantes en France vous semblent-elle adaptées au « plan Juncker », ou faudrait-il en imaginer d'autres ?

**M. Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.** – En ce qui concerne la possibilité d'accès direct des collectivités territoriales, je confirme qu'il n'y aura pas de médiation par les États pour la présentation de projets : tout promoteur peut soumettre son projet à la BEI, qui l'étudiera et, le cas échéant, le soumettra au comité d'experts responsable du choix final.

L'indépendance des experts est une question importante. Il est envisagé à l'heure actuelle – mais tout ceci est encore fluctuant – que le comité d'investissement comporte huit personnes, dont l'indépendance sera assurée par une procédure de sélection ouverte, à travers un appel à candidatures. La sélection sera faite vraisemblablement par la Commission européenne, et les conditions de leur nomination viseront à leur donner des garanties statutaires de complète indépendance. Ces experts ne pourront en aucun cas prendre d'instruction auprès d'acteurs publics ou privés, sous peine de leur renvoi.

Un point très important, pour tous les acteurs du « plan Juncker », est de s'assurer que ces huit personnes réunissent bien l'expertise nécessaire, c'est-à-dire une connaissance suffisante des différents secteurs, mais aussi des différents marchés géographiques : on n'investit pas en Estonie comme on investit à Chypre.

Le montant minimum du ticket est un des points en discussion par le co-législateur. Le Conseil n'a pas introduit d'éléments particuliers à ce sujet. Le projet de rapport issu du Parlement européen fait référence de façon très claire à la micro finance. Plusieurs éléments convergents laissent à penser que le Parlement européen ne souhaite pas instaurer un engagement financier minimum permettant l'accès à la BEI. Celle-ci a mené quelques expériences en matière de micro finance – pas beaucoup. En général, les tout petits projets sont plutôt traités par le fonds européen d'investissement, dont les activités sont intermédiées : ce sont les banques publiques qui distribuent les fonds mis à disposition. Pour le volet infrastructure et innovation, on ne souhaite pas, pour le moment, avoir de trop petits projets, car ils induiraient pour le comité d'investissement – qui devra les analyser – une charge de travail disproportionnée par rapport aux enjeux financiers. Il s'agira donc d'agréger ces projets de faible ampleur sur une plate-forme d'investissement, qui puisse être examinée en une seule fois.

Vous avez indiqué que la BEI finance déjà des projets économiquement intéressants. Cependant, le « plan Juncker » vise à assurer l'additionnalité des fonds levés : en d'autres termes, il s'agit de ne financer par ce biais que des projets qui ne pourraient l'être dans les conditions normales de fonctionnement de la BEI. On veut permettre, par la garantie européenne, que des projets soient menés qui n'auraient pas pu voir le jour sans elle. Cela suppose un examen projet par projet. Ce sera le rôle du comité d'investissement de s'assurer que ce critère est bien rempli – dans le cas contraire, il n'aurait été question que de transférer l'activité de la BEI vers des fonds sous garantie publique, ce qui présente, du point de vue du contribuable européen, un intérêt limité.

Concernant la répartition géographique des investissements, les États ont accepté qu'il n'y en ait aucune. Seul demeure un principe de bon sens, visant à éviter qu'un seul secteur ou qu'une seule zone géographique ne concentre une proportion excessive d'investissements. Pour donner un exemple, volontairement caricatural, il ne satisferait personne que l'Allemagne bénéficie de 90 % du plan...

**Mme Michèle André, présidente.** – Sauf les Allemands, peut-être !

**M. Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.** – Peut-être, en effet.

Dans les débats sur l'opportunité d'un critère de répartition géographique, les petits pays avaient tendance à défendre cette option. Nous les avons convaincus d'y renoncer, car un tel critère aurait conduit à ce qu'un nuage de suspicion, de la part des investisseurs privés, pèse sur tous les projets menés. Chacun se serait demandé si le financement de l'investissement obéissait à une logique économique ou était le fruit d'interférences politiques excessives. Ce problème est évité en laissant la BEI et le comité d'experts seuls juges de la pertinence des projets.

Concernant le facteur temps, je pense utile de mentionner que le contrôle par la Commission européenne des investissements publics susceptibles de constituer des aides d'État sera allégé dans le cas où le projet reçoit un financement agréé par le comité

d'investissement. En effet, la BEI et le comité d'experts auront déjà analysé le projet et ses risques en matière de distorsion de la concurrence : la Commission européenne n'effectuera donc qu'un examen accéléré du dossier, qui devrait prendre deux mois au lieu d'un an. Il s'agit d'un élément susceptible de renforcer la rapidité de mise en place des investissements.

Vous avez évoqué, Madame la Présidente, la réglementation : il y a effectivement, dans le « plan Juncker », un volet qui vise à lever les obstacles à l'investissement. Il y a certains domaines dans lesquels la Commission européenne a d'ailleurs déjà lancé des actions, comme la création d'une union de l'énergie, d'une union des marchés de capitaux : tout ceci va être décliné dans une succession de textes. Il faut avoir conscience que les différents États membres ont, en matière de réglementation, des performances spectaculairement variables. Un classement indépendant et au-dessus de tout soupçon, celui de la Banque mondiale, concernant la facilité à faire des affaires, montre que certains États européens sont parmi les meilleurs : il s'agit notamment du Royaume-Uni, du Danemark, de la Suède et de la Finlande. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ces pays sont pour les uns de tradition libérale, pour les autres largement orientés vers la social-démocratie : la facilité à faire des affaires ne recouvre donc pas une fracture politique entre droite et gauche. D'autres États européens, d'après le classement de la Banque mondiale, sont moyens : la France en fait partie. D'autres encore sont très mauvais : Malte et Chypre notamment. Il y a donc une réelle réflexion à avoir, dans l'Union européenne, sur l'élaboration d'un cadre plus favorable à l'investissement.

Sur la durée des projets, il est difficile de répondre *a priori* : les prêts accordés dépendront des projets présentés. Il n'y a pas de durée moyenne établie à l'avance et nous ne pourrions l'évaluer qu'*ex-post*.

**M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement.** – J'ai insisté en parlant des projets et des promoteurs sur le mot « pragmatisme ». Je confirme que les collectivités locales sont des promoteurs qui sont les bienvenus. Ensuite, il y a un problème qui est de faire en sorte que les élus ne se retrouvent pas dans une situation déséquilibrée dans leurs rapports avec les experts européens. Il y a donc besoin d'agglomérer les projets, par exemple par programmes. L'idée d'Éric Doligé, s'agissant des EHPAD, est typiquement le genre d'innovation intéressante : il s'agit de déceler un besoin économique qui connaît une difficulté financière, de le transformer en programme de prêt et, s'il y a une réalité économique, des intermédiaires de prêts pourront se montrer intéressés. C'est comme cela que sont menés les projets de programme en matière d'efficacité énergétique ou les programmes « collèges » et « lycées » des départements et des régions, et c'est ce genre de projets que j'ai demandé aux banques françaises de nous proposer.

Pour continuer sur la volonté de pragmatisme, il n'y aura pas une typologie et une maturité moyenne qui seront fixées *ex ante*. Dans l'analyse des projets, l'originalité de la BEI est de fixer comme maturité de prêt la durée de vie économique du projet moins un à deux ans.

La relation avec le réseau bancaire est déterminante pour cette assurer une capacité de diffusion sur le territoire. Cela nécessite que la BEI soit en discussion avec les banques afin de les intéresser aux projets, tout en prenant garde à ce que ce soit bien le bénéficiaire final de l'investissement qui tire l'avantage financier et non l'intermédiaire financier, car sinon il n'y aurait aucune raison d'avoir un dispositif public de financement.

Pour cela, la BEI mise beaucoup sur la transparence et sur la mise en concurrence des réseaux bancaires.

La BEI n'a pas raisonné sur un plafond de taux du fait de leur forte variation. En revanche, elle a indiqué, par exemple s'agissant des prêts aux PME, un minimum d'avantages financiers à transférer aux PME. Celles-ci doivent ainsi bénéficier d'au moins 25 points de base de moins que si elles avaient fait appel à la même banque mais sans un dispositif financier soutenu par l'Europe.

La BEI a beaucoup de doutes sur l'indépendance des experts. À la différence de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la BEI estime que les experts les plus indépendants sont ses salariés. Elle a donc constitué en son sein un département d'ingénieurs, qui tirent leur expérience des projets qu'ils évaluent dans l'ensemble de l'Europe, ce qui permet une performance de la critique.

Une autre question que je considère comme majeure est de savoir si l'on arrivera à descendre la taille moyenne des projets financés. La BEI compte 2 200 salariés pour une activité de l'ordre de 70 milliards d'euros, ce qui fait qu'elle n'arrive pas à appréhender les projets qui représentent moins de 50 millions d'euros de financement. Elle a pu s'adresser à des entreprises de taille intermédiaire sur des montants compris entre 7 et 50 millions d'euros mais uniquement s'agissant de projets pilotes, soit un nombre peu élevé de cas. Une des grandes décisions à prendre dans les mois à venir est le recrutement de centaines de personnes pour être capable de faire face à l'afflux de projets. La question se pose également de savoir si ces salariés nouveaux doivent être basés à Luxembourg ou s'il faut renforcer les bureaux présents dans les États membres.

Dans la mise en œuvre pratique du plan, un point important est d'assurer de bonnes conditions d'échanges avec les banques, les élus locaux, les fédérations professionnelles, ou la Caisse des dépôts et consignations en France, afin notamment de leur apporter l'expertise technique dont ils ont besoin. D'où l'importance du volet « assistance technique » de ce plan d'investissement. Il convient d'avoir davantage de personnels proches des marchés pour être capable de répondre aux questions notamment juridiques que poseront les promoteurs et qui diffèrent selon les États membres.

**M. Francis Delattre.** – Actuellement, la Banque centrale européenne (BCE) rachète massivement des dettes d'État, ce qui a pour conséquence d'accroître le flux de liquidités disponibles, qui ne viennent pas toujours alimenter l'économie réelle. Ainsi, le CAC 40 a pratiquement augmenté de 15 à 20 %, ce qui laisse croire que l'argent investi dans les entreprises est mieux rémunéré, ce qui ne serait pas un mauvais signe. Ma première question est donc de savoir quelles sont les relations qui existent entre la BCE et la BEI.

Par ailleurs, un intervenant a expliqué qu'un relais de croissance a été trouvé suite à l'ouverture de l'Europe aux pays de l'Est. Or ce que l'on constate sur le terrain, c'est que ce sont moins les États que les entreprises qui ont bénéficié des investissements européens, et en particulier beaucoup d'entreprises allemandes, par exemple dans le secteur automobile. Est-ce que la BEI prend en compte ce facteur ?

**M. François Marc.** – Ma question rejoint celle de Claude Raynal et porte sur l'expertise. Les éléments apportés par Philippe de Fontaine Vive y répondent cependant assez largement. Il me semble que, dans la mesure où de nombreux établissements font déjà ce travail d'analyse, le recours à des experts traduit la nécessité de pouvoir distinguer de projets

présentant un très haut degré de risque. Or, dès lors que le risque est élevé, apparaît, en filigrane, la question de l'opportunité. J'ai donc du mal comprendre quel sera le degré d'indépendance des experts par rapport à la décision politique.

Par ailleurs, il me semble que l'on pourrait davantage s'appuyer sur les experts déjà en postes plutôt que de lancer un vaste programme de recrutements. Il me semblerait plus opportun, alors que les États doivent réaliser des économies sur de nombreux postes budgétaires, d'avoir recours aux experts nationaux, tels que les agents de la Caisse des dépôts ou de la BPI, pour ce qui concerne la France.

**M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement.** – J'apporterai deux éléments de réponse aux questions qui viennent d'être posées. S'agissant des relations entre la BCE et la BEI, nous constatons une évolution positive. Lorsque j'ai été nommé, en 2003, j'ai souhaité rencontrer Jean-Claude Trichet, alors gouverneur de la BCE. Celui-ci s'est montré surpris de cette initiative. Pendant douze ans, les relations entre la BEI et la BCE ont été pratiquement inexistantes et personne ne jugeait opportun de modifier cette situation. Aujourd'hui, la BEI a accès à la liquidité de la BCE, ce qui rassure les investisseurs obligataires. Par ailleurs, dans le cadre du programme qui se met en œuvre, les titres émis par la BEI seront éligibles au rachat par la BCE. En douze ans, des liens se sont donc créés au-delà des réticences administratives et culturelles.

S'agissant des besoins de recrutement, j'ai demandé à la direction générale du Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations qu'elles puissent mettre certains de leurs agents à la disposition de la BEI. Cette demande n'a trouvé aucun écho. Les « machines nationales » semblent organisées pour empêcher le transfert d'agents vers les organismes communautaires, alors qu'il serait intéressant que des agents français puissent travailler sur des dossiers allemands, britanniques, etc. et réciproquement. Toutes les demandes qui ont été formulées, y compris sur une base temporaire de trois ans, n'ont pas été suivies d'effet. Pour autant, il existe un vrai besoin pour une force de travail capable de mener ce plan de manière efficace. À titre de comparaison, la Banque mondiale compte cinq fois plus de personnel pour un chiffre d'affaires équivalant aux deux tiers de celui de la BEI. Or, ces personnels sont, pour l'essentiel, également payés par les contribuables.

**Mme Michèle André.** – Tout à fait.

**M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président honoraire de la Banque européenne d'investissement.** – Nous avons d'un côté 10 000 personnes pour un chiffre d'affaires de 45 milliards d'euros par an, alors qu'avec 2 200 personnes, la BEI réalise un chiffre d'affaires de 70 milliards d'euros.

Il y a donc un besoin réel de personnels, qu'ils soient issus du monde de l'entreprise ou des administrations publiques.

**M. Antoine Quero-Mussot, expert confirmé en instruments financiers innovants auprès de la direction générale du budget de la Commission européenne.** – On nous demande constamment le niveau de retour des investissements réalisés. Or, pardonnez-moi cette expression, mais le concept du juste retour nous « empoisonne » la vie, même s'il est légitime. En effet, il nous est difficile d'avoir une idée précise de l'ensemble des retours. À titre d'exemple, le contribuable allemand a l'impression de payer pour tout le monde.

Or, en Espagne, pendant vingt ans, 1 % du PIB provenait des aides destinées à la cohésion. Ces aides ont permis à l'Espagne d'acquérir des trains à grande vitesse Siemens, ce qui s'est traduit par le recrutement d'ouvriers allemands qui, pour certains d'entre eux, sont partis en vacances dans les Baléares et ont dépensé une partie de leurs revenus dans des restaurants de Palma de Majorque, dont les propriétaires ont ensuite acheté des Mercedes. À travers cet exemple, je veux montrer qu'il y a une circularité.

Le « plan Juncker » n'a pas de quota national, d'enveloppe géographique. L'Allemagne ne sera pas le premier bénéficiaire de ce programme. La balle sera donc dans le camp des États membres, des collectivités, des promoteurs de projets publics comme privés.

**M. Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.** – Pour répondre à la question relative à la relation entre la BCE et la BEI, il me semble important de comprendre que ce n'est pas le fonds d'investissement européen qui ira sur les marchés directement, mais la BEI. Or, les titres émis par la BEI sont éligibles au rachat par la BCE dans le cadre de sa politique d'assouplissement quantitatif. Cela permettra de bénéficier de conditions de financement plus favorables. Je rappelle que la mécanique standard de l'assouplissement quantitatif passait par le canal du taux d'intérêt. Dans une situation où les taux sont historiquement bas, les canaux principaux de transmission seront plutôt, d'une part, un phénomène de substitution et, d'autre part, le canal du taux de change. En effet, l'assèchement des titres d'État disponibles sur les marchés devrait pousser les investisseurs à se tourner vers d'autres actifs, ce qui se traduira par une hausse des prix et une baisse des rendements de ces actifs de nature à faciliter les conditions d'accès au financement pour l'ensemble de l'économie. Le deuxième canal de transmission est celui du taux de change. Au regard de l'évolution récente du cours de l'euro, il semblerait que cela canal soit fortement à l'œuvre. Cela constitue une bonne nouvelle pour les économies qui ont du mal à être compétitives au niveau international, dont la France.

Sur la question du contrôle des aides, je rappelle que les aides dépassant un certain montant ou qui peuvent avoir un impact sur le marché font l'objet d'un contrôle exercé par la direction générale de la concurrence de la commission, laquelle n'a pas fait preuve de timidité, loin s'en faut. Je citerais l'exemple de la SABENA, dont la faillite a notamment résulté du refus d'une aide d'État par la commission. Or, le premier client de cette compagnie était précisément la Commission elle-même...

S'agissant de la question de François Marc concernant les besoins en experts et la possibilité de laisser le politique décider en la matière...

**M. François Marc.** – J'ai dit le contraire. Je constate que les experts travaillent sur un champ de risque élevé et sont donc, d'une certaine manière, conduits à s'exprimer dans un domaine politique, ce qui m'intrigue.

**M. Benjamin Angel, chef d'unité à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.** – J'avais mal compris votre question. La tâche qui leur incombe est en effet difficile et susceptible d'avoir des implications politiques. Mais je suis heureux que nous partagions ce souhait de dépolitiser la prise de décision. Dans le cadre de ce plan, il nous faut en effet éviter, pour reprendre l'expression de Claude Raynal, non pas un rossignol, mais un concert de rossignols au niveau européen.

*La réunion est levée à 12 h 37.*

- Présidence commune de Charles Guené, vice-présidente et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

**Recommandation de la Commission européenne au Conseil sur le déficit public de la France - Audition de M. Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne en charge de l'euro et du dialogue social (sera publié ultérieurement)**

**Enfin, au cours d'une troisième réunion tenue dans l'après-midi, la commission entend, conjointement avec la commission des affaires européennes, M. Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne en charge de l'euro et du dialogue social, sur la recommandation de la Commission européenne au Conseil sur le déficit public de la France.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*



**COMMISSION DES LOIS****Mardi 10 mars 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -****Introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine tout d'abord les amendements sur le texte n° 312 (2014-2015) de la commission pour la proposition de loi n° 620 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire.**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Les deux premiers amendements présentés par notre collègue Jean-Pierre Leleux sont exactement les mêmes que ceux qui ont été déposés la semaine dernière et appellent donc de ma part les mêmes réserves. Il s'agit de compléter les épreuves du permis de conduire par une attestation de formation aux gestes de survie. Cela conduirait à rallonger les délais et à surenchérir le coût du permis de conduire. Je comprends la démarche de l'auteur de la proposition de loi mais je ne pense pas que nous puissions mettre en œuvre cette formation complémentaire qui serait contraire à notre objectif de faciliter l'accès au permis de conduire, qui est en particulier nécessaire pour obtenir un emploi. Le second amendement est de repli et appelle de ma part les mêmes réserves. Enfin, un dernier amendement vise à créer un comité de suivi de l'application de la loi, composé de deux députés et de deux sénateurs, pour évaluer les mesures réglementaires d'application de la présente proposition de loi. Cela me semble extrêmement lourd au regard du texte.

**M. Philippe Bas, président.** – Je souligne le fait que la commission a déjà débattu des deux premiers amendements la semaine dernière.

**M. Jean-René Lecerf.** – En tant que coauteur de la proposition de loi, je voterai en faveur des amendements de mon collègue Jean-Pierre Leleux. On finit par adopter un texte qui relève plus de la loi bavarde que de la loi efficace et qui ne changera pas la situation actuelle. Il y a une volonté des techniciens, quels qu'ils soient, depuis des décennies, d'enrayer cette évolution qui a quand même pour but de sauver des vies humaines. Je ne suivrai donc pas l'avis de la commission.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Je m'en étais largement expliqué la semaine dernière. Depuis deux lois, du 9 et du 13 août 2004, tous les collégiens doivent passer l'attestation de formation aux premiers secours. C'était donc plus large que les seules personnes passant le permis de conduire. Je pense qu'il serait préférable de mettre la pression sur le Gouvernement pour que cet engagement soit tenu. 23 % des élèves seulement sont formés chaque année, alors que le texte date de 2004. Le directeur de la sécurité civile, que j'ai interrogé à ce sujet, m'a assuré qu'il y a une montée en puissance de ces formations, mais ce n'est pas suffisant. Dans le contexte présent, instaurer cette attestation de formation aux premiers secours alourdirait la procédure du permis de conduire.

**M. Philippe Bas, président.** – Je pense que nous pouvons soumettre ces amendements au vote de la commission. J'ai le sentiment, compte tenu du fait que nous nous

sommes déjà prononcés la semaine dernière sur cette formation, que la position de la commission pourrait être la même.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Je précise qu’il y a actuellement un appel d’offres pour le remplacement des diapositives de passation des épreuves théoriques du permis de conduire. J’ai obtenu l’engagement du Gouvernement qu’il y aura obligatoirement, et non pas de manière aléatoire, dans le cadre des épreuves théorique et pratique, des questions relatives à l’alerte, à la sécurisation du lieu de l’accident et au balisage. 50 % des personnes sondées ne savent pas correctement effectuer ces trois démarches.

**M. Jean-René Lecerf.** – Je ne cible aucun gouvernement en particulier sur ce point. Je ne me fais aucune illusion sur la qualité de la formation de l’Éducation nationale puisque le résultat obtenu est proche de la nullité absolue. Nous pourrions profiter de ce texte pour généraliser, par cette épreuve, une démarche éducative indispensable. Ce nouveau texte, dans sa rédaction actuelle, est donc un coup d’épée dans l’eau.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons un débat qui mérite d’avoir lieu. Il y a, pour résumer, les tenants d’une véritable formation pratique aux gestes qui sauvent, au moment de préparer les épreuves du permis de conduire, dont font partie nos collègues MM. Lecerf et Leleux. Selon notre rapporteur, en revanche, d’une part, la formation proposée par M. Leleux aurait pour effet de prolonger inutilement et de renchérir la formation au permis de conduire et, d’autre part, il serait préférable d’assurer une formation qui touche l’intégralité de la population, et non pas les seules personnes concernées par le permis de conduire. Or, cette formation généralisée est prévue par un texte de 2004, mais n’est pas mise en œuvre correctement. Ceux qui considèrent que cette réponse n’est pas suffisante soulignent que les collégiens sont sans doute un peu jeunes pour assimiler et s’entraîner à des gestes dont certains supposent d’avoir beaucoup de sang froid, quand il s’agit par exemple d’éviter l’étouffement d’un accidenté en introduisant un doigt dans une bouche pour faire ressortir la langue. Ce ne sont pas des gestes simples. À ce stade, nous avons un texte qui devrait être adopté en termes identiques par les deux assemblées. Notre rapporteur estime qu’il vaut mieux prendre ce texte en l’état, même si le débat reste ouvert sur la question de la formation pratique et nous invite à soutenir un avis défavorable aux amendements déposés. Je constate qu’il s’agit de l’avis majoritaire de notre commission. Par conséquent, nous pouvons considérer que la commission émet un avis défavorable sur ces trois amendements, mais en aucune manière le sujet n’est clos, car il s’agit tout de même de sauver des vies humaines dans des circonstances dramatiques.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Si un jour nous avons cette possibilité de formation pratique obligatoire aux gestes qui sauvent, je pense qu’il serait opportun que les automobilistes soient assujettis à une obligation de contrôle continu tous les deux ans. On ne peut pas assimiler ces gestes une fois pour toutes à dix-huit ans, ils nécessitent un entraînement régulier.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>o</sup> 1, 2 et 3.*

*La commission adopte les avis suivants :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
M. LELEUX	1	Défavorable
M. LELEUX	2	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 2</b>		
M. LELEUX	3	Défavorable

**Modifier l'article 11 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine ensuite les amendements sur le texte n° 314 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi n° 531 (2013-2014) présentée par Mme Colette Giudicelli visant à modifier l'article 11 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon attention a été attirée par le Gouvernement sur le fait que le texte que nous proposons serait plus clair en précisant que les signalements que peuvent faire les médecins auprès de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) ne concernent que les mineurs. C'est pourquoi je propose un amendement rédactionnel en ce sens.

Le second amendement vise à appliquer la proposition de loi dans les territoires ultramarins.

Si ces amendements sont adoptés par la commission, je pense pouvoir dire qu'il n'y aura pas d'amendement du Gouvernement en séance et que, dès lors, c'est le texte de notre commission qui sera voté par le Sénat.

**AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
M. PILLET	1	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 2</b>		
M. PILLET	2	Adopté

*La réunion est levée à 10 h 20*

**Mercredi 11 mars 2015**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 15*

### **Nomination d'un rapporteur**

*M. Jean-Jacques Hyst est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 295 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-1088 du 26 septembre 2014 complétant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives.*

### **Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et autoriser l'échange en matière de voies rurales - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède à l'examen des amendements sur le texte n° 318 (2014-2015) sur la proposition de loi n° 292 (2013-2014), présentée par M. Henri Tandonnet et plusieurs de ses collègues, tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous ne sommes saisis d'aucun amendement. Cependant, notre collègue René Vandierendonck souhaite intervenir sur les chemins ruraux, proposition de loi qui sera présentée demain en séance publique.

**M. René Vandierendonck.** – Je me félicite des discussions que nous avons eues lors de la commission du 4 mars dernier car nous sommes parvenus à une position commune sur les chemins ruraux.

Il me semble opportun de mettre en cohérence l'action des communes - propriétaires des chemins ruraux - et les départements - compétents pour les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR).

Je souhaiterais donc proposer que les PDIPR soient actualisés à la suite du recensement des chemins ruraux dans un délai de deux ans. Cette durée correspond à la période pendant laquelle le délai de prescription pour l'acquisition d'une parcelle comportant un chemin rural serait suspendu en vertu de la présente proposition de loi.

Pour des raisons qui m'échappent à ce stade, l'amendement que je souhaitais déposer n'a pas été enregistré. Je m'en remets donc à M. le rapporteur pour savoir s'il serait d'accord pour le proposer en séance publique.

**M. Yves Détraigne, rapporteur.** – Cette proposition me semble intéressante mais doit être ajustée, notamment du point de vue du délai de deux ans que vous proposez. Je suis disposé à la porter en séance publique si la commission m'y autorise.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur le rapporteur, la commission ne voit pas d'opposition à ce que vous repreniez la proposition de notre collègue M. René Vandierendonck sous la forme qui vous paraîtra la plus adaptée en vue de la séance publique.

**Mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté » - Audition de M. Antoine Garapon, co-auteur de *Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée* et Mme Astrid Mignon Colombet, avocate associée au cabinet Soulez Larivière & associés**

**Enfin, dans le cadre de la mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté », la commission commence par entendre M. Antoine Garapon, co-auteur de *Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée* et Mme Astrid Mignon Colombet, avocate associée au cabinet Soulez Larivière & associés.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous accueillons Antoine Garapon et Astrid Mignon Colombet, auteurs avec Pierre Servan-Schreiber d'un ouvrage intitulé *Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée*. Cet ouvrage explore la manière dont les autorités de régulation américaines obligent les entreprises à se conformer à leurs prescriptions en renonçant à se défendre judiciairement, et diffusent ainsi leurs propres normes dans les entreprises étrangères.

**Mme Astrid Mignon Colombet, avocate associée au cabinet Soulez Larivière & associés** – C'est du point de vue de l'avocate pénaliste que je vous présenterai une pratique, qui connaît depuis dix ans un essor considérable : des entreprises françaises ont conclu avec le parquet américain des accords de justice négociés. Pour avoir été parmi les premiers à défendre une entreprise française dans une telle procédure, mon cabinet en est un expert. Cette pratique était peu connue en France, jusqu'à ce qu'en 2014 l'opinion publique de notre pays soit frappée par l'énormité de l'amende infligée à BNP Paribas, à la suite d'un accord de *guilty plea* : 9 milliards de dollars, pour avoir enfreint les règles américaines sur l'embargo. Six mois plus tard, des allégations de corruption contraignaient Alstom à s'acquitter de 772 millions de dollars. Plusieurs entreprises françaises avaient déjà dû signer des accords appelés *deferred prosecution agreements (DPA)*, transactions pénales sans équivalent en France, pour des montants de plusieurs millions de dollars.

Il en est résulté un sentiment de grande vulnérabilité des entreprises françaises, désormais régies par un système juridique qui leur est entièrement étranger et dans lequel il est davantage question du montant des amendes que de la vérité des faits. Il s'agit de comprendre ce modèle global en construction, dans lequel évoluent d'ores et déjà nos entreprises, soumises aux règles américaines par l'extra-territorialité des normes, afin de développer une réponse adaptée à notre culture judiciaire et aux pratiques de nos entreprises.

Depuis l'adoption de la loi américaine sur les sanctions économiques (*Foreign Corrupt Practices Act*), toute opération en dollars effectuée par une entreprise française et transitant par un compte bancaire aux États-Unis relève de la compétence des tribunaux américains. Le procès américain étant long, onéreux et radical dans ses conséquences – il peut conduire à la disparition de la société mise en cause –, les entreprises cherchent à y échapper, quitte à conclure des *deals de justice* dont les montants nous semblent énormes. Ces procédures n'ont pas d'équivalent en France. L'entreprise qui opte pour un *guilty plea*

reconnaît formellement sa culpabilité ; elle renonce du même coup aux marchés publics et à la possibilité de soumissionner aux appels d'offres. Plus étrangers encore à nos habitudes, les *deferred prosecution agreements* ne matérialisent pas une condamnation : afin d'obtenir l'abandon des poursuites, l'entreprise reconnaît les faits par un *statement of fact*, non sa culpabilité, et se soumet pour une durée variant de un à trois ans à des mesures de prévention sous le contrôle d'un moniteur. Troisième type d'accord, le *non prosecution agreement* : avant même l'ouverture des poursuites, l'entreprise reconnaît des éléments de fait et s'acquitte d'une amende. Le procureur conserve bien sûr la possibilité d'initier des poursuites pendant toute la durée de l'accord, comme dans un classement avec condition en droit français.

Si tout semble séparer les systèmes français et américain, l'écart tend actuellement à se réduire sous l'impulsion du droit global. La loi française du 6 décembre 2013 contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a amené une augmentation considérable des amendes dont sont passibles les personnes morales – elles peuvent désormais être égales au double du produit de l'infraction. La banque UBS a ainsi versé une caution de 1,1 milliard d'euros. En outre, une réflexion est parallèlement en cours aux États-Unis afin de mieux réglementer les *deals* de justice, dépourvus de base législative précise, en renforçant le contrôle du juge judiciaire sur ces accords.

Dans ce rapprochement progressif, il ne reste à la France qu'un pas à accomplir si elle souhaite intégrer ce modèle en construction. Si l'instauration d'une justice pénale négociée suppose pour nous, selon l'expression du président du tribunal de grande instance de Paris, une « révolution culturelle », ses propres déclarations du 19 janvier dernier laissent penser qu'elle est déjà en marche : il prône le développement d'une procédure de « plaider coupable » dans les affaires de délinquance économique et financière, en recourant à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Sa création répondrait aux rapports sévères de l'OCDE sur les délais de traitement des dossiers par les juridictions françaises. La célérité ne peut cependant être l'unique motif pour recourir à des procédures de justice négociée, car la reconnaissance de culpabilité postulée par la CRPC entraîne de lourdes conséquences pour l'accès aux marchés. Or le *DPA*, tel qu'il est pratiqué aux États-Unis et en Grande-Bretagne, ne présente pas cet inconvénient : il n'oblige l'entreprise qu'à reconnaître des faits. Les outils d'une justice négociée doivent autoriser une discussion réelle avec le procureur. Selon le rapport de l'OCDE de 2014, 69 % des affaires de corruption transnationales sont résolues par la voie de la justice négociée. Celle-ci doit absolument être développée en France, si nous voulons entrer dans la logique globale à laquelle sont d'ores et déjà confrontées les entreprises françaises.

La naissance dans notre pays d'une culture judiciaire positive de la prévention des délits économiques et financiers dépend de la possibilité de discuter avec le procureur, alors que notre approche actuelle est uniquement répressive. La prévention est la grande absente des politiques françaises de lutte contre la corruption, quoique les grandes entreprises françaises aient déjà développé des politiques de mise en conformité (*compliance*) aux normes anti-corruption, mais hors de tout cadre juridique français. Aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, en revanche, les programmes de *compliance* mis en place par les entreprises peuvent avoir un effet bénéfique et être pris en compte en cas de poursuites.

Le développement d'une justice de coopération peut, dans le cadre des conventions internationales existantes, suivre deux pistes. Mieux appliquer, tout d'abord, dans le contexte international la règle *non bis in idem*, qui interdit de poursuivre une personne deux fois pour les mêmes faits. Elle est inscrite dans la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et figure dans le pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques. Alors

que la corruption est réprimée par une convention internationale, elle donne lieu à des poursuites différentes dans différents pays. Comment adapter la règle *non bis in idem* à la spécificité de ces infractions ? La convention de l'OCDE comporte pourtant déjà un mécanisme par lequel les États peuvent se concerter en amont des poursuites afin de déterminer lequel est le mieux à même de les exercer. Un exemple récent montre que l'abandon des poursuites est bien plus facilement décidé par un État lorsqu'un procureur local d'un autre État a déjà pris l'initiative de sanctionner l'entreprise en cause : la société SBM Offshore a annoncé le 12 novembre 2014 qu'elle acceptait de payer 240 millions d'euros au ministère public néerlandais pour des faits de corruption d'agent public étranger et que le département de la justice américain, satisfait de cette sanction, renonçait à la poursuivre.

La revalorisation de notre loi de blocage du 26 juillet 1968 constitue une seconde piste. Alors que les enquêtes américaines auxquelles sont exposées les entreprises françaises sont bien plus intrusives que les nôtres, notre loi de blocage est méconnue par les juges américains et anglais. Depuis l'arrêt de la Cour suprême concernant Aérospatiale en 1987, son application est régulièrement rejetée aux États-Unis au motif qu'elle n'est pas suffisamment effective et n'a donné lieu en France qu'à une seule condamnation pénale en trente ans. L'expression « loi de blocage » est d'ailleurs impropre : elle laisse croire à une interdiction de communiquer des documents aux autorités étrangères, alors qu'elle vise à aiguiller leurs enquêtes vers les procédures prévues par les traités internationaux, comme la convention de La Haye sur l'obtention des preuves. Cette approche constructive doit être encouragée et la loi de 1968 comprise comme gardienne des conventions internationales.

**M. Antoine Garapon.** – Les affaires BNP Paribas et Alstom nous obligent à un revirement stratégique. La France avait implicitement choisi une justice faible, n'intervenant pas sur les questions de corruption, de sorte que les poursuites auxquelles nous avons renoncé sont désormais conduites par la justice américaine, et que les amendes infligées par elle alimentent le Trésor des États-Unis. Nos institutions sont, à juste titre hélas, décriées à l'étranger : notre justice fait aussi peu contre la corruption. Or c'est essentiellement par le département de la justice américain, les autorités anglaises, allemandes et italiennes que nous serons jugés. Est crédible une justice qui intervient dans des délais pertinents et se donne les moyens d'obtenir les informations nécessaires. La nôtre en est empêchée par la complexité accrue des affaires – Thalès travaille par exemple avec 70 régulateurs dans le monde – et par le fait que la preuve ne se trouve plus désormais dans l'espace public, mais est détenue par le privé. D'où l'apparition aux États-Unis d'une profession spécialisée dans l'obtention, à titre onéreux, des preuves : les *forensics*. Leur coût de plus en plus élevé rend les enquêtes insoutenables économiquement.

Si notre justice n'est pas crédible, c'est parce qu'elle n'est pas en mesure de traiter des contentieux vivants et parce que la répartition des magistrats entre juridictions administratives, comptables et judiciaires fait que les juges judiciaires sont tenus éloignés de la vie des entreprises, qu'ils ne connaissent pas. La force de leurs collègues américains ou allemands tient au contraire à la très grande porosité entre professions du droit et à la circulation des élites entre les postes de juges, de régulateurs et d'acteurs économiques.

Alors que les Pays-Bas ont infligé une amende de 450 millions, qu'Alstom a dû s'acquitter de 850 millions de dollars et BNP Paribas de 9 milliards de dollars, Safran a été condamnée en France à 500 000 euros, sanction qui a d'ailleurs été cassée en appel. Le manque de moyens de la justice s'aggrave de la faiblesse de ses condamnations.

Les entreprises françaises prennent désormais conscience que nous avons besoin d'une justice capable d'interventions et de répressions crédibles, pour éviter que d'autres fassent le ménage chez nous. Si nous disposons de l'équipement législatif nécessaire, il n'est pas mis en œuvre par le travail de la justice. Il est indispensable de créer un nouveau statut de procureur financier, qui ne soit plus soumis au « verrou » de Bercy et bénéficie de la plénitude de juridiction. Ce pourrait être un ancien directeur juridique ou un acteur économique connaissant bien le milieu des affaires, comme cela se fait dans de nombreux pays et ainsi que cela se pratique un peu à l'Autorité de la concurrence ou à l'Autorité des marchés financiers.

La perspective de la répression en sera transformée : notre justice cherchera moins à punir qu'à redresser et les amendes transactionnelles donneront une seconde chance aux entreprises, pourvu qu'elles prennent des engagements fermes et définitifs.

Il importe que nous nous dotions d'un statut d'avocat d'entreprise – une occasion de le créer a été manquée avec la loi « Macron ». Les directeurs juridiques des grandes entreprises françaises sont de moins en moins des Français, parce que notre culture manque d'un juste respect pour la loi : la moindre condamnation soulève contre le « gouvernement des juges » un tollé dont nos partenaires étrangers s'étonnent. Lors d'une réunion des directeurs juridiques du CAC 40 organisée par un grand cabinet américain, il y avait deux Français sur douze. Or la fonction de directeur juridique d'entreprise revêt une importance décisive pour la question qui nous préoccupe.

Dans la guerre économique que nous livrons, il importe de ne pas nous tromper de bataille : les standards internationaux du droit sont là, nous ne les changerons pas. L'enjeu n'est plus de défendre le droit français, mais de nous mettre en ordre de bataille pour que la place de Paris, pour que la France soient en mesure de jouer pleinement leur rôle dans cet univers de grande concurrence économique. La fonction juridique, le droit et la justice judiciaire sont appelés pour cela à jouer un rôle majeur.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre riche propos présente pour nous certains paradoxes : la formation dominante en France nous fait apparaître les États-Unis comme un coupe-gorge pour nos entreprises, plutôt qu'elle ne nous fait percevoir un retard français et la nécessité d'assainir les comportements des entreprises. Vous nous invitez à porter un autre regard sur le système américain, que nous soyons législateurs, magistrats ou chefs d'entreprises.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Le *Kriegspiel* que vous nous décrivez donne une impression curieuse. Vous nous avez décrit les États-Unis comme un pays où tout n'est pas jugé d'avance. Je me demande cependant pourquoi nous serions voués à nous ranger derrière la pratique américaine. Est-ce le destin des entreprises françaises qui travaillent à l'international, parce qu'elles utilisent le dollar ? Plus redoutable encore est l'injonction adressée à la justice française de s'adapter aux règles imposées par les États-Unis.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La procédure américaine du *deal* fait supporter le coût de l'enquête à l'entreprise. Qu'en est-il dès lors de l'indépendance et de l'impartialité des investigations ? Comment les victimes sont-elles indemnisées ? Enfin, quel intérêt y a-t-il pour la France à transposer ce modèle ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – « Ces évolutions nous échappent, feignons de les guider »... Le revirement est plus conceptuel que stratégique. Une justice négociée ? Il y a une contradiction dans les termes. Le système revient à créer une régulation entre les

entreprises, de manière à ce qu'elles soient toutes soumises aux mêmes obligations, mais cela conduit à placer l'activité économique hors justice. Il en résulte une justice entre soi dont les magistrats, s'ils sont indépendants des électeurs, ne le seront pas des milieux d'affaires. Cela me rappelle le président Roosevelt, à qui l'on demandait comment il avait pu nommer un ancien gangster à la tête de la CIA, et qui avait répondu que seul un gangster était qualifié pour ce métier.

Régis Debray, dans *L'édit de Caracalla*, nous voyait en passe de devenir Américains. C'est apparemment ce qui nous attend. Requiem pour l'Europe ! Voilà toute la protection qu'elle nous aura procurée : si nous voulons continuer d'exister et de payer en dollars, il nous faut faire comme les Américains...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les PME doivent aussi faire face aux difficultés du droit de la concurrence. Or elles n'ont souvent pas les moyens de faire valoir leurs droits.

La France a pris position, dans les négociations du partenariat transatlantique, contre l'arbitrage. Cela vous semble-t-il cohérent avec vos préoccupations, ou êtes-vous favorables au développement de l'arbitrage ?

Si les États-Unis aiment le droit, l'économie chinoise a dépassé en 2014 l'économie américaine. Les évolutions que vous nous proposez ne se fondent-elles pas sur l'observation du monde d'hier ?

**M. Philippe Bas, président.** – Autrement dit, le modèle chinois serait plus pertinent pour développer nos affaires que le modèle américain ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – C'était bien sûr une caricature, mais quels sont au juste les rapports de force à prendre en compte aujourd'hui ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous nous heurtons en effet à un problème culturel : vous constatez la domination effective d'un système étranger et nous dites que nous sommes hors jeu si nous ne nous y adaptons pas. Considérez les conséquences de ce raisonnement.

Les juges américains sont élus, parfois avec le soutien financier d'entreprises. Bien qu'ils reçoivent ensuite une formation et prêtent serment d'impartialité, il reste difficile d'y croire tout à fait.

Je reste perplexe à l'idée que la preuve s'achète : comment n'est-elle pas, dès lors, pervertie dans son principe même ? Le rapport de forces actuel justifie-t-il que nous jetions par-dessus bord nos conceptions de la justice ?

Que pensez-vous, enfin, du fonctionnement de nos tribunaux de commerce ?

**M. René Vandierendonck.** – Nos intervenants ont le mérite de poser de vraies questions : le système français ne donne pas pleinement satisfaction pour les contentieux commerciaux. Il demeure qu'il y a lieu de s'interroger sur la formation des avocats d'entreprise : les titulaires du CAPA passés par des écoles de commerce sont happés dès la sortie par les grands cabinets.

La formation des magistrats méconnaît largement le droit commercial international. Il en va de même des écoles de commerce, où il n'est enseigné qu'à titre optionnel. J'ai été élevé, comme tout le monde, au « Long, Weil et Braibant » et, bien que je

n'aie aucune envie de révolutionner le système juridique français, vos exposés nous invitent à nous poser de vraies questions.

**M. Jean-René Lecerf.** – Je partage les réactions de mes collègues : s'agit-il encore de justice ou de rapports de force ? Reste que les entreprises font tout pour éviter, par exemple, les contentieux du travail, parce qu'elles savent qu'ils se retourneront entièrement contre elles et préfèrent souvent organiser un *deal* pour y échapper. Dès lors, la préoccupation de la survie des entreprises et des emplois qui en dépendent est-elle bien présente dans cette nouvelle conception de la règle de droit et de la justice ?

**M. Jean-Jacques Hyst.** – Face à la mondialisation que connaît le droit des affaires et à l'appétence des Américains pour les activités juridiques, nous ne sommes que des enfants de chœur... Les États-Unis comptent dix fois plus de juristes par habitant que la France.

Je garde un doute sur l'idée que les juristes d'entreprises fassent office d'avocats. Les entreprises américaines, qui en emploient, s'offrent également le concours de cabinets très puissants. Il existe déjà en France une justice pénale négociée : celle des procédures conduites par l'Autorité de la concurrence et par l'Autorité des marchés financiers, qui peuvent sanctionner conventionnellement les pratiques répréhensibles. L'on a trop pénalisé le droit des affaires : les amendes civiles sont tout aussi efficaces, comme on le constate dans le droit des sociétés.

Si nous sommes sensibilisés au sort des grandes sociétés françaises condamnées aux États-Unis, les sociétés américaines ne sont pas mieux loties. Je ne pose plus de questions sur l'efficacité de la justice dans ce domaine, ni sur la qualification des magistrats, je risquerais de devenir critique.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Comment les juristes qui rempliraient les fonctions d'avocat en entreprise les concilieraient-ils avec le secret professionnel ?

**Mme Astrid Mignon Colombet.** – Votre surprise me surprend et me rappelle l'état d'esprit qui était le mien lorsque nous avons commencé à travailler à ce livre. Nous avons considérablement évolué, la particularité de ce droit global étant justement d'être en perpétuelle mutation. Dès lors que les entreprises y prennent une part centrale, il ne s'agit plus de vouloir se soumettre, mais d'avoir une approche pragmatique.

Le directeur juridique, ou *general counsel*, joue désormais un rôle essentiel dans l'entreprise et siège à son comité exécutif. Les avocats des grandes firmes américaines sont les nouveaux auteurs de la doctrine.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Peut-on encore parler d'indépendance ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Que représente ce pragmatisme ?

**Mme Astrid Mignon Colombet.** – La clef pour comprendre ce système, et non s'y soumettre, est le pragmatisme : considérons-le tel qu'il est et déterminons nos possibilités d'action. Gardons-nous du dogmatisme qui applique mécaniquement une règle préétablie. La justice pénale négociée n'existe pas seulement aux États-Unis, mais aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Allemagne... Elle est restreinte en France aux procédures conduites par les autorités de régulation, non par les procureurs.

Nous avons le projet de créer, à l'horizon 2017, un procureur européen doté d'un pouvoir de transaction pénale : cette évolution est bien engagée en Europe. Pourquoi s'y soumettre ? Parce que Transparency International le propose par exemple : cet organisme a publié le 25 février 2015 un plaidoyer éloquent en faveur d'une justice transactionnelle. Si le procès était l'alpha et l'oméga de la réponse pénale aux infractions internationalement poursuivies, nous le saurions. Il y a déjà des modes alternatifs de règlement des conflits dans le domaine du commerce, du social, des prud'hommes. Pourquoi la matière pénale devrait-elle être exclue de la réflexion sur la justice négociée ?

**M. Antoine Garapon.** – Je partage votre émoi. Je souhaite que notre pays échappe à la ringardisation qui le menace : face à la tendance commune en faveur d'un droit global, nous sommes très en retard, voire exclus. Voilà pourquoi l'enjeu est quasi patriotique.

M. Frassa soulevait à juste titre la question de l'indemnisation des victimes : les amendes colossales infligées aux entreprises fautives vont au Trésor américain. Des pourparlers sont en cours entre le département de la justice et la Banque mondiale en vue du transfert d'une partie de ces fonds.

Loin de feindre de guider des évolutions qui nous échappent, monsieur Collombat, il s'agit d'y prendre part. Or la France est dépourvue d'institutions juridiques aptes à contrôler les entreprises. Les mesures de justice qui n'ont pas été prises aux États-Unis lors de la crise économique de 2008 le sont actuellement grâce aux *deals* de justice. Pas chez nous : ce début de justice nous manque encore.

L'Institut des hautes études sur la justice, dont je suis secrétaire général, se penche sur le problème des PME : comment pallier leur difficulté à accéder aux conseils juridiques adéquats ? Cela implique de les porter au niveau des standards mondiaux.

Je ne suis pas favorable à l'arbitrage, parce que la justice ne doit pas être rendue dans l'entre-soi. Une cour mixte, comptant trois juges de la Cour suprême des États-Unis et trois juges de la Cour de justice de l'Union européenne, me semble préférable.

Nos observations ne portent pas sur le monde d'hier, c'est malheureusement la France qui a du mal à embrayer sur la mondialisation. Nous critiquons la circulation des élites américaines entre les grands cabinets d'avocats et les services de l'État, mais nous n'avons pas de leçon d'impartialité à donner : nos partenaires ne voient pas d'un meilleur œil la circulation de nos propres élites entre l'inspection des finances et la direction des grandes entreprises nationalisées.

Les tribunaux de commerce représentent une bonne solution, à condition bien sûr de les réformer. Des réflexions sont en cours, notamment au cercle Montesquieu...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En quel sens ?

**M. Antoine Garapon.** – En mettant en fin aux conflits d'intérêt, qui sévissent particulièrement dans des tribunaux de commerce de province. La justice ne doit plus être rendue entre commerçants, mais prendre en compte l'environnement social et l'emploi. Une justice professionnelle est une bonne chose, à condition qu'elle inclue toutes les parties prenantes.

Nos conceptions divergentes de la justice représentent un problème de fond de la mondialisation. Au modèle français, punitif et tourné vers le passé, s'oppose une conception

dynamique, tournée vers le futur, dont le but est d'apurer le marché mondial de ceux de ses acteurs qui ne respectent pas la règle du jeu.

Quant à la survie des entreprises, Siemens s'en est bien sortie en respectant les règles du jeu, alors qu'Alstom a été démembrée. Notre objectif est de protéger les entreprises françaises du démantèlement.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous vous remercions d'avoir ouvert des pistes intéressantes pour renforcer la lutte contre la corruption et construire un équilibre entre prévention et répression. Les réalités que vous avez évoquées ont pu nous choquer. Nous ne manquerons pas de revenir vers vous si nécessaire au fur et à mesure que nous approfondirons notre réflexion sur l'ensemble de ces sujets.

**Mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté » - Audition de Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique, et Mme Caroline Leboucher, directrice générale adjointe de Business France**

**Ensuite, la commission entend Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique, et Mme Caroline Leboucher, directrice générale adjointe de Business France.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique, qui est accompagnée de son collaborateur, M. Bruno Lartigue, ainsi que Mme Caroline Leboucher, directrice générale adjointe de Business France et Mme Sandrine Coquelard, chef du pôle expertise et attractivité au sein de cette agence. Poursuivons cette confrontation entre nos pratiques en matière de droit des entreprises et ce que les intervenants précédents ont appelé le droit global, auquel le Conseil d'Etat a consacré un rapport en 2001.

**Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique.** – Rattachée depuis 2013 aux services du Premier ministre, la délégation interministérielle à l'intelligence économique assure quatre missions : la veille et l'anticipation sur l'environnement international, la sécurité économique de l'immatériel (savoir-faire, données, normes, etc.), l'influence dans les lieux de décision juridique et la formation des acteurs privés et publics au réflexe d'intelligence économique. Loin de se limiter à des enjeux sécuritaires, l'intelligence économique constitue un outil de management au service de l'État et des entreprises. Au sein de la délégation, nous travaillons à partir de sources ouvertes, car nous ne sommes pas un service de renseignement.

Le droit est un vecteur de compétition dans le monde globalisé, une arme au service des États, même si cette idée n'est pas encore assez développée en France. Le classement *Doing Business* de la Banque mondiale, par exemple, constitue une manœuvre d'influence, ainsi que l'avouaient les rapports de 2004 et 2006. Nous sommes dans un monde de compétition normative et réglementaire, au niveau des États comme des entreprises.

Une entreprise française qui se développe à l'international peut utiliser n'importe quel droit. Néanmoins, le droit français offre souvent des avantages, comme j'ai pu le constater, au cours des nombreuses années où j'ai travaillé dans le privé. Dans le BTP, notamment, sur les grands projets d'infrastructure, le droit français offre une sécurité

juridique appréciable tout en étant peu coûteux, car moins long à mettre en œuvre que le droit anglo-saxon. Celui-ci a pourtant pris une importance capitale dans le droit des affaires, où il couvre 75 % des transactions. Il a été particulièrement bien promu par les États-Unis dans les nouveaux pays d'Europe de l'Est. Peut-être devrions-nous les imiter.

Nous travaillons avec le ministère des Affaires étrangères pour améliorer la protection des investisseurs étrangers en France, ainsi que pour les actionnaires minoritaires. Nous disposons déjà de certains atouts spécifiques, et bien que nous brillions moins pour la vitesse de délivrance des permis, nous proposons des sécurités juridiques très appréciées des investisseurs étrangers.

Nous avons également beaucoup réfléchi au texte sur le secret des affaires, qu'avaient précédé la proposition de loi de M. Carayon puis celle de M. Urvoas. L'objectif est d'assurer la protection des informations stratégiques détenues par les entreprises en matière d'innovation. Aux États-Unis, le dispositif de protection pour garantir le secret des affaires est très important : protection civile au niveau des États et protection pénale au niveau fédéral avec l'*Espionage Act* de 1996. Une directive européenne est en cours d'élaboration pour harmoniser les systèmes de protection qui ont cours dans les États membres et qui sont souvent meilleurs que celui dont nous disposons en France. Aux États-Unis, le comité chargé de contrôler les investissements étrangers (CFIUS) est d'autant plus efficace que son champ d'intervention reste ouvert, avec comme seul objectif la sécurité nationale. Nous ne disposons pas du même niveau de protection en France.

Les sanctions extraterritoriales qu'appliquent les États-Unis sont énormes. En plus de l'amende forte qu'elles doivent verser, les entreprises voient leur réputation mise à mal. Or ce sont souvent les Européens qui font les frais de ces sanctions – à 80 %, soit les trois quarts des entreprises concernées. À l'amende pécuniaire s'ajoute l'obligation de mettre en place un *monitor* adoubé par les autorités américaines et ayant accès à toutes les informations concernant l'entreprise sanctionnée. Le risque de fuite est important. Pour nous protéger, nous disposons de la loi dite de blocage, promulguée en 1968 et modifiée en 1980, grâce à laquelle les entreprises peuvent faire intervenir le ministère des Affaires étrangères quand on leur demande des informations stratégiques. L'un des objectifs du texte sur le secret des affaires était de renforcer ce dispositif, en luttant notamment contre la procédure intrusive de *discovery* utilisée par les anglo-saxons pour obtenir des données sensibles, voire confidentielles.

Le droit français nécessite d'être renforcé pour pouvoir offrir aux investisseurs étrangers le même niveau de protection qu'ailleurs. Au niveau européen, un règlement du 22 novembre 1996 prévoit une protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers. Il faisait suite à l'adoption des lois Helms-Burton aux États-Unis. Il n'a jamais été abrogé, mais personne ne l'applique. C'est dommage.

Je ne crois pas que les entreprises françaises aient de problème particulier à arbitrer entre les différents droits qu'elles peuvent utiliser. Si elles décident de passer des contrats internationaux, elles devront se doter d'un service juridique de qualité et choisir le droit qui leur sera le plus favorable. Le recours à un droit étranger ne les fragilise pas, sauf si elles se laissent imposer un droit qui ne sert pas leurs intérêts. Le droit est un enjeu stratégique, dont la direction de l'entreprise doit se saisir en amont de la négociation du contrat, en s'entourant des meilleurs conseils pour opérer les bons arbitrages. En Chine, on sait par exemple qu'une cour est favorable aux étrangers, tandis que l'autre ne l'est pas.

Le droit sera de plus en plus vecteur d'influence. Aux intrusions des pirates s'ajoutent les intrusions légales, du type de la procédure *discovery*, mais aussi les achats de pépites technologiques par des investisseurs étrangers. À nous de savoir protéger nos entreprises les plus intéressantes, susceptibles de générer des milliers d'emplois, plutôt que de les laisser partir.

**Mme Caroline Leboucher, directrice générale adjointe de Business France.** – Notre agence est née ce 1<sup>er</sup> janvier 2015 de la fusion entre l'Agence française pour les investissements internationaux et UbiFrance. Elle a trois missions : le développement international des entreprises françaises et de leurs exportations, la prospection et l'accueil des investisseurs étrangers, et enfin l'attractivité – et non la compétitivité – de la France et de ses territoires.

Vis-à-vis des investisseurs étrangers, Business France a un rôle d'écoute, d'information et de persuasion, afin de favoriser l'implantation d'entreprises étrangères sur notre territoire. À ce titre, nous effectuons chaque année plus de 5 000 entretiens approfondis. En ce qui concerne l'export, nous offrons aux entreprises françaises de les accompagner dans des salons, en personnalisant notre service pour les PME de croissance et les entreprises de taille intermédiaire à fort potentiel. L'agence se contente d'informer les entreprises sur le cadre réglementaire applicable à l'étranger.

Chaque année, Business France propose des mesures pour renforcer l'attractivité de la France. Nous assurons le secrétariat du conseil stratégique de l'attractivité, qui réunit deux fois par an les dirigeants de grands groupes internationaux autour du Président de la République et du Gouvernement. Nous animons des clubs et des communautés d'affaires, notamment une conférence des dirigeants français qui travaillent dans des entreprises internationales, à l'étranger.

Ces initiatives ont donné lieu à un certain nombre de travaux d'analyse, dont un livre blanc sur l'attractivité de la France, établi à partir de 17 classements internationaux, et un tableau de bord de l'attractivité française où figurent des éléments de comparaison avec les autres pays européens.

L'internationalisation de l'économie française est indéniable. Plus de six millions d'emplois dépendent directement ou indirectement des activités d'export, ce qui représente un quart de la population active. Les entreprises françaises sont très présentes à l'international, avec 38 000 filiales installées hors de France, soit plus de 56 % des salariés et 54 % du chiffre d'affaires de ces groupes. Plus de 20 000 entreprises étrangères installées en France emploient plus de deux millions de personnes. Chaque année, nous accueillons plus de 700 projets d'extension ou d'implantation d'entreprises étrangères sur notre territoire. Ces cinq dernières années, 40 % des entreprises étrangères installées en France ont réinvesti.

Les dirigeants d'entreprises étrangères que nous rencontrons se plaignent de l'instabilité et de l'absence de lisibilité du cadre réglementaire français, de la fiscalité, du droit du travail et du droit social ou encore de règles relatives à l'immigration professionnelle contraignantes. Le secret des affaires, le droit boursier, la propriété intellectuelle sont des sujets qui suscitent parfois des interrogations, mais pas de critiques particulières, ce qui est étonnant car la comparaison avec d'autres pays serait facile à faire.

Nos interlocuteurs évoquent une sur-transposition du cadre communautaire, notamment dans le domaine de l'environnement. Le cadre européen du droit de la

concurrence en matière de concentration et d'aides de l'État pose également problème. Les États-Unis ou le Japon accordent aux entreprises étrangères qui choisissent de s'implanter sur leur territoire des subventions contre lesquelles nous ne sommes pas en mesure de lutter. Enfin, sur les quartiers généraux, la perte d'attractivité et de compétitivité de la France est essentiellement liée à la fiscalité, qu'il s'agisse des personnes physiques, des stock-options ou des charges sociales.

Les classements internationaux sont un vecteur d'influence essentiel à l'international. Même si les entreprises n'en font pas un facteur décisif dans le choix de leur implantation, le rôle de ces classements reste déterminant dans la construction de l'image d'un pays. L'an dernier, la France a pris la 31<sup>ème</sup> place dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale, auquel Mme Revel faisait référence, améliorant ainsi son score de sept places. Ce classement reflète la bataille qui se livre entre les tenants du droit anglo-saxon et ceux du droit latin ou continental. Dans les notes d'appréciation que la Banque mondiale publie chaque année sur le cadre réglementaire applicable dans les différents pays, la préférence donnée au droit anglo-saxon est un choix clair, sur des sujets comme la protection des investisseurs, les droits des créanciers, l'obtention des prêts, la publication d'un registre positif des crédits, etc.

Une fondation du droit continental avait été créée, il y a une dizaine d'années, pour faire réagir les milieux juridiques et académiques, dans la lutte d'influence qui se joue. Cette institution est moins active aujourd'hui. Peut-être faudrait-il la réactiver ? En attendant, nous entretenons un dialogue constant avec les auteurs de classements internationaux, afin de leur prouver que sur bien des sujets le droit latin n'est pas moins efficace que le droit anglo-saxon.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Nos entreprises françaises sont-elles suffisamment accompagnées dans leur offensive à l'international ? S'appuient-elles uniquement sur votre action, ou bénéficient-elles d'un relais opérationnel qui concrétise les résultats de vos analyses en améliorant les pratiques mises en œuvre ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je vous remercie pour ces interventions claires et nourries.

Madame Revel, les entreprises ont-elles vraiment recours à la loi de blocage dans une situation de contentieux, ou cette possibilité est-elle rarement utilisée ? L'arsenal législatif de notre pays est-il suffisant pour lutter contre l'espionnage industriel, ou bien faut-il envisager une réforme pour le renforcer ? Le parquet est-il assez actif sur ce sujet ? Les entreprises sont-elles informées des moyens juridiques dont elles disposent pour se protéger ?

Madame Leboucher, notre droit des entreprises est-il suffisamment « sexy » pour séduire les investisseurs étrangers ou bien faut-il améliorer sa compétitivité ? L'intervention de la justice française en cas de contentieux inquiète-t-elle les investisseurs étrangers ? Je ne crois pas que les Américains soient très impressionnés par les juges français. Qu'en est-il dans les autres pays ?

**M. René Vandierendonck.** – Dans quelle mesure l'effort de clarification des compétences des régions peut-il contribuer au développement de l'attractivité de notre pays ? Du point de vue de l'intelligence économique, quelles compétences l'État doit-il conserver ? S'il n'y a pas péril en la demeure dans l'affrontement entre les tenants du droit anglo-saxon et

les partisans du droit continental, ne gagnerait-on pas, tout de même, à développer la dimension internationale de la formation aux métiers du droit ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L' « intelligence économique » est une expression étrange. Je m'étais fâché, naguère, contre un préfet qui en faisait usage. En fait, il s'agit tout simplement de vol.

**Mme Claude Revel.** – Pas exactement...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous cultivons une certaine naïveté en France par rapport à l'ampleur des moyens mis en œuvre pour capter les données et les technologies. L'espionnage industriel est devenu difficile à démasquer, car il est de plus en plus sophistiqué. Est-il utile alors de renforcer les sanctions pénales contre le vol industriel et économique ? Une loi sur la contrefaçon, cette autre forme de vol, a été votée à l'initiative de Richard Yung. Les brillants stylistes et concepteurs de chez Dior ou LVMH sont systématiquement copiés. La loi a été votée, mais a-t-elle des effets ?

Le projet de loi « Macron » comportait un volet sur le secret des affaires. Les journalistes ont crié au scandale, sous prétexte qu'une telle mesure les empêchait de faire leur métier. Par mesure de prudence, elle a été retirée, et le ministre de l'économie préfère à présent attendre que soit votée la loi garantissant le secret des sources des journalistes – ce texte, actuellement bloqué dans la navette parlementaire, suffira-t-il à apaiser les craintes sur le secret des affaires ? Comment œuvrer contre les intrusions et les vols tout en garantissant aux journalistes qu'ils pourront faire leur métier ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ma question est similaire à celle de Jean-Pierre Sueur.

**Mme Claude Revel.** – Le développement des entreprises françaises à l'international est suffisamment accompagné d'un point de vue quantitatif, mais pas qualitatif. L'État ne peut pas tout faire. C'est aux entreprises d'agir pour défendre leurs intérêts économiques, faire valoir leur activité de recherche, trouver le dispositif financier grâce auquel elles pourront exporter. En revanche, l'État doit développer sa politique d'accompagnement des entreprises lorsque les intérêts stratégiques de la France sont en jeu. Il ne s'agit pas seulement du nucléaire et de la défense, mais aussi, quel que soit le secteur, des intérêts stratégiques à long terme : « pépites » industrielles, filières nouvelles, transformation des PME en entreprises de taille intermédiaire... Pour l'instant, les interventions de l'État sont trop disséminées et ne se font pas suffisamment en amont pour être utiles, efficaces et rentables. Il faudrait déceler deux ou trois ans à l'avance les grands marchés et appels d'offre susceptibles de s'ouvrir à l'étranger, et relayer l'information auprès des entreprises. Les aides que l'État peut apporter aux entreprises ne sont pas seulement financières : il y a aussi l'influence, les contacts, tout ce qui relève de la diplomatie économique – que nous pratiquons déjà, heureusement.

Les entreprises limitent leur recours à la loi de blocage, car elles craignent d'entrer en conflit avec la partie adverse. C'est dommage, car les États-Unis, qui sont très hostiles à cette loi et qui favorisent le lobbying pour la faire abroger, trouvent là la preuve de son inefficacité. La situation évolue : une cour du Delaware a reconnu en 2014 la validité du recours à la loi de blocage.

La protection contre l'espionnage doit être européenne et internationale. Nous travaillons avec les États-Unis sur la définition de standards internationaux en matière de

propriété intellectuelle. Quant au *hacking*, en mettant en place des sanctions juridiques internationales, nous découragerons ceux qui s'y livrent, y compris les Chinois. Il est assez drôle de constater que chacun affirme toujours que c'est l'autre qui espionne. Pour l'instant, les Américains refusent de coopérer avec les Chinois sur le sujet. C'est une erreur.

On estime que les intrusions dans les systèmes informatiques sont le fait d'une défaillance humaine dans 60 % des cas, qu'il s'agisse de codes mal protégés, de clefs USB égarées ou d'indiscrétions sur des forums de discussion. Un simple effort de sensibilisation du personnel dans les PME ou dans les laboratoires de recherche des pôles de compétitivité suffirait à rétablir la situation en bonne partie.

Nous n'améliorerons pas la compétitivité de notre droit en procédant par « copier-coller » du droit d'outre-Atlantique. Ne cassons pas la cohérence de notre système juridique, qui s'inscrit sur la même ligne que ceux de nos partenaires européens. L'enjeu n'est pas de nous opposer au droit anglo-saxon, mais de préserver la diversité du droit, qu'il soit anglo-saxon, continental ou chinois. Un droit unique n'est pas la meilleure solution. Certains grands juristes américains nous soutiennent sur ce point.

Il est essentiel de consacrer une partie de la formation aux métiers juridiques à l'intelligence économique. Dans les pays anglo-saxons, le *benchmarking* est permanent, et le droit est considéré comme une arme stratégique. Dans les entreprises, le poste de *general counsel* ou de conseil juridique est rattaché à la présidence, l'expertise juridique intervient avant et non après les décisions. Nos élites doivent s'en inspirer. Les scientifiques, à la pointe dans leur spécialité, ont trop tendance à considérer la matière juridique comme une discipline molle, ils seraient bien inspirés de lui accorder plus de considération.

Les régions ont un rôle primordial à jouer pour anticiper les investissements et les mutations économiques, et pour lutter contre les investisseurs prédateurs. Nous avons mené une étude d'ampleur sur l'intelligence économique territoriale, en impliquant les acteurs de terrain, qu'il s'agisse des services déconcentrés, des représentants de l'association des régions de France – son président Alain Rousset s'est beaucoup investi – ou des représentants des communautés de communes. Le droit s'élabore sur le terrain, dans les territoires.

Nous avons les armes nécessaires pour lutter contre la sophistication toujours plus poussée de l'intelligence économique. Les défaillances ne sont pas uniquement techniques, elles sont aussi comportementales. L'intrusion se fait également de manière légale, en s'abritant derrière le dispositif du droit étranger, et pas seulement américain : les Brésiliens en font autant.

La loi sur la contrefaçon a été très appréciée par les petites entreprises du secteur du textile, particulièrement exposées au pillage. Les juges sont trop débordés pour accorder à cette loi l'importance qu'elle mérite. Si on leur en détaillait les enjeux, c'est-à-dire parfois des centaines ou des milliers d'emplois à la clef, on les encouragerait à s'impliquer davantage. Nous intervenons souvent sur ces questions auprès des élèves magistrats à l'école nationale de la magistrature.

Nous avons énormément travaillé pour faire aboutir le projet de loi « Macron » sur le secret des affaires, notamment avec le président Urvoas : nous avons sollicité deux agrégés de droit spécialisés sur le sujet, un ancien magistrat à la Cour de cassation, deux avocats, la responsable juridique du MEDEF, ainsi que les personnes compétentes dans les ministères. Les entreprises souhaitent que ce texte aboutisse, afin de protéger leurs

innovations en amont, qu'il s'agisse de plans stratégiques, d'ébauches de projets, de codes de couleurs sur des jacquards... toutes choses qui relèvent du secret de fabrique mais ne donnent pas lieu à brevet. Dans le droit actuel, seules les transgressions par les salariés sont sanctionnées. Le texte sur le secret des affaires visait à étendre ce droit. Un article précisait que les journalistes étaient exemptés de sanction. Le projet n'était pas du tout liberticide. Les lanceurs d'alerte n'étaient pas non plus soumis à la sanction. J'ai donc été très étonnée par la levée de boucliers à laquelle nous avons assisté, due sans doute à d'autres raisons que celles invoquées. La loi a dû déplaire à d'autres que les journalistes et lanceurs d'alerte...

**Mme Caroline Leboucher.** – L'accompagnement public des entreprises à l'international se caractérise par la pléthore d'acteurs nationaux, régionaux ou infrarégionaux qui y participent. Les entreprises ont du mal à se retrouver dans ce maquis, qui pourrait gagner à être rationalisé. C'est le sens de la démarche de M. Matthias Fekl, qui réunit au ministère les différents opérateurs pour coordonner leurs interventions.

Comment rendre le droit des entreprises plus « sexy » ? Je ne suis pas certaine que les entreprises étrangères se posent la question en ces termes ! Elles apprécient en tout cas la cohérence du droit français, lequel ne suscite pas de critiques fortes. Au-delà de la simplification normative, c'est la pénalisation de certains pans du droit des entreprises qui les préoccupe, en droit du travail par exemple ; le fait que les responsables de leurs filiales françaises puissent être concernés par une sanction pénale les stupéfie. Si nous sommes en mesure de répondre à leurs questions sur l'indépendance de la justice française, reste le sujet critique de la durée et de la complexité des procédures contentieuses. Le fait que la contestation d'un marché public ne soit pas réglée avant six à sept ans est difficile à expliquer...

Les parlementaires venant de se prononcer sur le rôle des régions, je ne me sens pas légitime à m'exprimer sur cette question. Je peux dire néanmoins que dans quatre régions – celles qui n'ont ni service ni agence spécialisée –, l'attractivité pourrait être un sujet de plus grande préoccupation.

Il serait intéressant, comme le dit Mme Revel, de former les ingénieurs et les scientifiques aux aspects juridiques de leur travail ; et réciproquement, de sensibiliser les magistrats à la vie des entreprises et aux questions de compétitivité. Le statut des conseils juridiques en entreprise est moins protecteur que dans les pays voisins, ce qui conduit les entreprises à ne pas implanter leurs services juridiques en France. Je finirai par une citation de Thomas Jefferson : « *Pour tout homme, le premier pays est sa patrie, et le second, c'est la France.* »

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie.

**Mission d'information « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté » - Audition de représentants du Conseil national des barreaux, de l'Association française des juristes d'entreprises et de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle**

**La commission entend enfin, sous forme de table ronde, M. William Feugère, membre du bureau et ancien Président de la commission Droit et entreprise, M. Paul Lignières, avocat au barreau de Paris, Mme Leila Hamzaoui, présidente de la**

**commission Droit et entreprise, Mme Anne Vaucher, ancienne présidente de la commission statut professionnel de l'avocat, Conseil national des barreaux ; Mme Stéphanie Fougou, présidente, M. Hervé Delannoy, président d'honneur, M. Marc Mosse, vice-président, Association française des juristes d'entreprises ; M. Alain Michelet, président, M. Alexandre Lebkiri, vice-président, Mme Stéphanie Celaire, trésorier, et M. Marc Bethenod, membre du bureau, Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle.**

**M. Philippe Bas, président.** - Souhaitons la bienvenue aux représentants du Conseil national des barreaux, de l'Association française des juristes d'entreprises et de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle.

**M. William Feugère, membre du bureau et ancien président de la commission Droit et entreprise du Conseil national des barreaux.** – Le président du Conseil national des barreaux se réjouit que les représentants des 62 000 avocats qui travaillent au plus près des entreprises soient invités à s'exprimer sur ces questions essentielles.

**M. Paul Lignièrès, avocat au barreau de Paris.** – Sur la compétitivité du droit, il ne faut pas regarder dans le rétroviseur mais se concentrer sur l'avenir. Dans le débat récurrent en France sur l'opposition entre *common law* et droit continental ou français, il faut éviter les combats d'arrière-garde : on recourt plus fréquemment à la première, comme on le fait pour la langue anglaise par rapport aux autres langues. Le droit civil doit être amélioré, pour être aussi performant que la *common law*, car c'est le seul moyen de lui conserver des parts de marché. Un travail de simplification, sans coût budgétaire, serait profitable pour les trois codes les plus complexes : code général des impôts, code du travail et code général des collectivités territoriales.

Deux améliorations pourraient toucher le droit public : la codification – en cours – des procédures administratives non contentieuses, pour que l'absence de règles ou leur caractère éparés n'obèrent plus la transparence de la décision administrative ; la clarification des nombreux recours contre les contrats publics, dont le Conseil d'État a commencé à redessiner les contours il y a dix ans, mais où l'intervention du législateur serait opportune.

Le vrai clivage dans le monde n'est pas entre les pays de *common law* et les pays de droit continental, mais plutôt entre les États qui respectent le droit et les autres. Sur ce sujet, la Commission européenne a fait preuve d'une certaine naïveté : dans le domaine de la réciprocité, sa seule boussole pour les investissements étrangers a longtemps été l'ouverture et la libre circulation. Le décret du 14 mai 2014, qui a fait du bruit sur ce sujet en étendant la liste des entreprises susceptibles de relever d'une procédure d'autorisation par le Gouvernement des investissements étrangers, aligne avec raison la France sur de nombreux pays, États-Unis ou pays émergents : le système n'est pas plus protectionniste que les leurs, il a longtemps été parmi les plus souples à l'égard des investissements étrangers. Le droit de la concurrence ne prend pas assez en compte la politique industrielle, ce qui affecte le positionnement des entreprises européennes.

**M. William Feugère, membre du bureau du Conseil national des barreaux, ancien président de la commission Droit et entreprise.** – La loi de blocage de 1980 protège mal le secret des affaires. Le Conseil était favorable aux dispositions retirées du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : le renforcement du secret est indispensable alors que la transparence se développe, et les obligations de dévoilement

plus encore. Je songe à la loi du 6 décembre 2013, qui a introduit une disposition relative aux lanceurs d'alerte, ou aux obligations d'information des salariés lors des rachats éventuels. La rédaction retenue dans le projet de loi pour la croissance avait l'avantage de comporter des dispositions de droit civil bienvenues, car la pénalisation n'est pas suffisante. Le juge pénal intervient trop tardivement, laissant dans l'intervalle l'entreprise sans protection.

La loi de blocage est importante face à l'utilisation de procédures de *discovery* ou de *disclosure* par des concurrents qui ne cherchent qu'à obtenir de l'information. Toute modification de cette loi délicate à manier est dangereuse ; il ne faut pas pour autant forcer les entreprises à l'utiliser, car elles préfèrent parfois la négociation.

La fragilité de ces dispositions légales réside dans le fait que la victime et l'auteur de l'infraction sont les mêmes : l'entreprise. C'est la raison pour laquelle, dans un certain nombre d'affaires, le juge a écarté l'application de ces dispositions.

**Mme Leila Hamzaoui, présidente de la commission Droit et entreprise du Conseil national des barreaux.** – L'attractivité est plus une question de perception du droit français que de réalité des règles juridiques. Or, malgré de belles opérations, favorisées par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), la perception reste mauvaise : au-delà du *french bashing*, la complexité de nos procédures effraie. Les professionnels du droit ont tous la capacité de corriger en amont cette perception, mais un travail de simplification et de sécurisation juridique serait utile. Les délais qu'occasionnent les appels d'offre et les autorisations administratives ne posent pas forcément problème – ils permettent la réflexion – mais doivent être expliqués. La gestion du capital humain peut aussi inquiéter.

La France a des politiques très compétitives, comme le crédit impôt recherche, très apprécié, et beaucoup d'aides publiques, mais elles manquent de lisibilité. La politique en faveur de la localisation en France des *headquarters* – des quartiers généraux – a malheureusement disparu.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie ; nous écoutons à présent les représentants de l'association des juristes d'entreprises.

**Mme Stéphanie Fougou, présidente de l'Association française des juristes d'entreprises.** – L'Association française des juristes d'entreprises, qui existe depuis 45 ans, représente un peu plus de 4 000 des 17 000 membres que compte la deuxième profession du droit en France. Les juristes d'entreprise ne bénéficient pas, à la différence des avocats et de leurs homologues étrangers, de dispositions assurant la confidentialité de leurs actes, conseils et avis. Sur ce point, la France est isolée en Europe : les autres pays ne font pas de *distinguo* entre eux et les avocats, pas plus que dans les pays anglo-saxons. Face à des procédures comme le *discovery*, ou d'autres, calquées sur le droit anglo-saxon, les entreprises ne sont pas protégées contre la saisie de documents, ce qui entraîne une délocalisation des centres stratégiques, un certain nombre d'entreprises faisant le choix de ne plus avoir de direction juridique en France...

**M. Marc Mossé, vice-président de l'Association française des juristes d'entreprises.** – L'absence de protection des services juridiques en France est un frein aux investissements des entreprises étrangères, qui préfèrent implanter leurs *headquarters* au Royaume-Uni, en Allemagne, en Belgique ou en Espagne. Cet isolement de la France dans le concert des nations entraîne une complexité supplémentaire ; or l'investisseur ne déteste rien

tant que cela. Sa *check list* ne prend pas seulement en compte les questions financières, le droit fiscal et social.

Les investisseurs étrangers sont souvent frappés de l'importation en France de concepts anglo-saxons (comme les *class actions*) sans les protections qui les accompagnent, alors que ces procédures sont parfois engagées dans le seul but d'obtenir des informations. Cela ne promeut ni le droit français ni les jeunes juristes de notre pays, qui se voient préférer des Néerlandais, des Allemands ou des Espagnols.

**M. Hervé Delannoy, président d'honneur de l'Association française des juristes d'entreprises.** – Pour que le droit français ne perde pas de terrain, il faut mettre l'accent sur la formation. Les universités sont les principaux lieux où le droit s'enseigne : il leur faut des moyens. Elles devraient être aussi plus ouvertes aux étudiants étrangers, afin de diffuser plus largement le droit français – et la langue française par la même occasion. Hélas, il y a de la marge, lorsque l'on voit ce que font les universités nord-américaines...

**M. René Vandierendonck.** – C'est très vrai.

**M. Hervé Delannoy.** – Or, il y a une demande ; nous le voyons lorsque nous menons des négociations internationales. Tout n'est pas perdu.

**M. Philippe Bas, président.** – Écoutons maintenant les représentants de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle.

**M. Alain Michelet, président de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle.** – Notre profession, spécialisée dans le droit de l'innovation, n'est pas très connue ; elle compte 900 personnes physiques issues pour moitié d'une formation scientifique et pour moitié d'une formation juridique. Elle a été organisée par la loi en 1990 mais existe depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle est très internationalisée depuis cette époque, les connaissances circulant beaucoup. Nos clients, les entreprises, recherchent la lisibilité et la prévisibilité du droit.

L'Office européen des brevets a été créé dans les années soixante-dix ; si les professionnels français étaient timorés au départ, cette harmonisation européenne a été un grand succès, qui a élevé leur compétitivité. Les entreprises peuvent faire appel à des professions libérales ou à des salariés, mais les règles déontologiques sont identiques, édictées par le *European patent institute*. Une juridiction européenne de contrôle, qui manquait, est en train d'être mise en place : la convention internationale a été signée il y a deux ans. La France a eu l'honneur de remporter l'implantation du siège de la juridiction ; il faut maintenant trouver un lieu et des moyens. Bref, « il n'y a plus qu'à »... La France nommera le premier titulaire de la fonction de président. On en est encore loin, car rien ne se passe. Nos homologues européens attendent...

Avec les États-Unis, les négociations peuvent être fructueuses sur certains points ; les Anglo-saxons ont cédé par exemple dans le grand débat sur l'alternative entre droit du premier inventeur, qu'ils pratiquaient, et droit du premier déposant, notre système, qu'ils ont finalement adopté. Nous avons en revanche beaucoup de difficultés à connaître l'objet même des négociations du traité transatlantique, alors que nous pourrions partager notre expérience et donner des avis. La France n'est pas en jeu, puisque c'est la Commission européenne qui est compétente. Les Américains exercent des pressions très fortes pour que le droit applicable

soit celui de la nationalité de l'entreprise, voire de la maison mère, plutôt que celui du lieu d'implantation.

Nos expériences au Brésil et au Maghreb, où l'influence du droit continental et même spécifiquement du droit français sont fortes, montrent que nos entreprises françaises ont plus de facilités à s'implanter, grâce à une compréhension du droit local plus facile. Tout ce qui peut concourir à stabiliser l'étendue de notre système juridique – car nous ne pourrions plus gagner de terrain – est bon à prendre.

La formation à notre profession relève du Centre international de la propriété intellectuelle, qui dépend de l'Université de Strasbourg, où il a été installé dans les années soixante-dix. C'est un joyau. L'action conjointe des universitaires, des entreprises, des avocats et des conseils a provoqué une stimulation qui garantit une bonne formation. Le centre accueille des étudiants étrangers qui rapportent ensuite dans leur pays une culture juridique française. Il rencontre toutefois des difficultés financières importantes et le fait d'être logé à l'université de Strasbourg complique sa gestion.

Sur le secret des affaires, comment se ferait la synchronisation entre la directive européenne en cours de négociation et des dispositions qui seraient, sans attendre le texte européen, adoptées dans la loi française ? Enfin, l'Institut national de la propriété intellectuelle (Inpi) veut proposer à nos clients des prestations : le personnel des administrations a-t-il les compétences nécessaires ? Sans compter que les prix seraient faussés par rapport aux nôtres.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Dans la discussion du projet de loi « Macron », l'habilitation à créer un statut des avocats en entreprises a été supprimée par l'Assemblée nationale. Si un tel statut devait exister, favoriserait-il les entreprises françaises à l'international ? Si oui, comment le concevoir ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Comment concilier dans ces conditions le statut d'avocat d'entreprises avec le secret professionnel et le privilège de confidentialité réclamé par les juristes ? Le Sénat a voté la fusion des professions d'avocat et de conseil en propriété intellectuelle, ce que l'Assemblée nationale a rejeté, malgré l'assentiment presque unanime des deux professions. Avez-vous réfléchi aux contours d'une possible réforme ? Cette fusion profiterait-elle à la compétitivité française ?

**M. Alain Richard.** – La commission spéciale sur le projet de loi « Macron » aura l'opportunité de réintroduire ou non des dispositions sur le secret des affaires dans les semaines qui viennent. Le débat est strictement tactique : chacun sait qu'il est nécessaire de préciser le droit pénal et civil sur ce point et que les objections sont infondées. Les gesticulations médiatiques, par des intervenants dont aucun n'a l'excuse de l'ignorance, ont conduit l'Assemblée nationale et le Gouvernement à opter pour un retrait temporaire. Nous devons décider si nous réintroduisons les dispositions : n'oublions pas qu'ensuite, les créneaux pour le faire d'ici 2017 souffriront sans aucun doute d'une certaine attrition...

Vous vous plaignez que la négociation du traité transatlantique ne soit pas publique : cela ne fait guère que cinquante-sept ans que l'Union européenne est compétente en ce domaine ! Ce n'est pas le premier traité de ce type, et tous suivent la même méthode. Les groupes d'intérêt savent bien qu'il ne s'agit pas d'avoir accès aux données de négociation : dans la mesure où vous connaissez les sujets d'opposition entre vous et vos

partenaires américains, c'est à vous d'apporter spontanément les informations aux Français qui suivent les négociations, et à la Commission qui les conduit.

Le droit des recours contre les contrats publics n'est pas ambigu. Si l'idée est de faire passer dans la loi des principes issus de la jurisprudence, nous sommes en train de le faire dans la commission de codification, concernant les droits de la défense et les droits des administrés dans leurs rapports avec l'administration. Ce sont seulement – impossible de faire autrement – des formulations de principes très généraux, qui ne réduisent pas l'incertitude sur chaque cas d'espèce.

L'élimination par l'Assemblée nationale de l'habilitation à prendre une ordonnance sur l'avocat d'entreprise n'est pas sans lien avec une opposition de divers représentants de la profession d'avocat. Quelle est la position du Conseil national des barreaux ? Si elle est défavorable, quelles sont les propositions alternatives pour répondre aux préoccupations sur la compétitivité ?

**M. René Vandierendonck.** – La question est claire !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Faut-il appeler « avocat d'entreprise » des professionnels qui font un métier différent des avocats ? Nous sommes très exposés aux questions des journalistes sur l'articulation du secret des affaires et de la protection des sources. M. Macron m'a répondu qu'il faudrait d'abord voter la loi sur le secret des sources des journalistes. Monsieur Mossé, la sphère du droit augmente-t-elle ou régresse-t-elle dans le domaine d'Internet ? Que faudrait-il que nous fassions pour qu'elle augmentât ?

**M. William Feugère.** – Sur les avocats en entreprise, le Conseil national des barreaux a pris des positions successives. Un débat a d'abord eu lieu, mais sans qu'il soit possible de trancher ; sa position défavorable récente concernait deux projets issus de Bercy et de la Chancellerie qui lui avaient été transmis. Cela ne veut pas dire pour autant que les avocats ne sont pas prêts à travailler au plus près des entreprises, qu'ils ne sont pas sensibles à leurs besoins, pas conscients qu'il faut davantage protéger le conseil juridique dans l'entreprise. L'Association française des juristes en entreprise a fait des propositions concrètes sur la confidentialité. Le Conseil national des barreaux est favorable au secret, notion différente.

Nous souhaitons nous assurer que l'exercice du métier d'avocat en entreprise ne fragilise pas l'exercice libéral. Une des difficultés concerne la protection du secret professionnel de l'avocat, qui est un combat quotidien : tous les jours, des perquisitions ont lieu, même si elles sont contraires à la loi ; il faut se battre jusque devant le juge de la liberté et de la détention ! Nous sommes très sensibles sur ce sujet ; il n'y a pas de justice sans secret. Si le secret est moindre en entreprise que dans l'exercice libéral, nous craignons un nivellement par le bas du secret professionnel attaché à un titre et à une profession.

Quel sera le statut financier de l'avocat en entreprise : le salariat ? La fin de son contrat relèvera-t-il de la compétence des prud'hommes ou du bâtonnier, ou faudra-t-il une question préjudicielle ? Ces débats fondamentaux ne sont pas réglés. Au moment où le texte était proposé, les avocats n'étaient pas prêts, ce qui a expliqué l'opposition de principe. Les divergences entre ministères n'ont pas aidé à clarifier la situation...

La fusion avec les conseils en propriété intellectuelle a été votée par le Conseil national des barreaux il y a quelques années. Je partage l'avis d'Alain Richard sur les

réactions qu'ont soulevées les dispositions relatives au secret des affaires. Certes, les avocats ont fort à faire pour défendre la liberté de la presse. Mais le texte n'aurait pas dû éveiller de telles angoisses chez les journalistes.

**Mme Stéphanie Fougou.** – Nous avons soutenu le projet de statut des avocats en entreprise depuis l'origine. L'opposition farouche de certains avocats a éliminé du projet de loi l'article d'habilitation. Cela fait un peu plus de vingt-cinq ans que le débat est sur la table ; il y a onze rapports – et combien de livres ! – sur cette question. Je prends bonne note des positions exprimées par le Conseil national des barreaux, mais je ne crois pas à une évolution rapide après les quelques mois que nous venons de vivre. L'avocat en entreprise servirait-il la compétitivité ? Ce qui la servirait immédiatement serait la confidentialité. Ce pourrait être une première étape dans une réflexion sur une grande profession unie. Un travail supplémentaire de pédagogie s'impose encore, semble-t-il, après vingt-cinq ans... Quoi qu'il en soit, la différence absolue avec les autres pays concerne la confidentialité. Le secret professionnel, relevant d'un article du code pénal, s'applique à tout un chacun dans son métier : nous en avons un. Nous comprenons le secret spécifique des avocats et ne le réclamons pas. Si nous devons devenir un jour des avocats, nous devrions l'adapter à l'entreprise. Le secret des affaires et la confidentialité protègent l'entreprise contre les intrusions. Le premier peut concerner de l'espionnage et des décisions stratégiques, la seconde, les documents purement juridiques.

**M. Marc Mossé.** – Il y a urgence : la confidentialité et la protection des avis des juristes sont indispensables et les entreprises françaises ne peuvent attendre vingt-cinq ans de plus. Il serait très souhaitable que ces mesures soient votées dans le texte actuel ; et que les organisations professionnelles des avocats et des juristes soient invitées à se réunir afin de réfléchir au futur statut de l'avocat en entreprise.

La question d'internet est d'une extrême complexité. Ce n'est pas une zone de non-droit. Il s'agit d'apporter une régulation efficace dans un univers profondément transnational, en préservant la régulation étatique ou régionale – ainsi la régulation européenne sur les données personnelles. Elle pourrait être renforcée par des traités internationaux. Afin de s'adapter à la vitesse de l'évolution du numérique, cette première dimension doit être complétée par la co-régulation : il importe que les acteurs puissent maintenir un dialogue permanent avec les régulateurs, y compris sectoriels, comme la Cnil. Les nouveaux usages ne sont pas toujours imaginés par ceux qui mettent les technologies sur le marché. L'auto-régulation, enfin, ne doit pas se substituer à la régulation, mais la rendre plus efficace, en aidant les entreprises qui veulent aller plus loin à poser leurs propres règles afin d'apporter des garanties supplémentaires. On parviendra ainsi à une nouvelle hiérarchie des normes.

J'attire enfin votre attention sur le conflit, actuellement soumis à la juridiction d'appel de New-York, qui oppose Microsoft à l'État américain. Celui-ci a demandé, par application extraterritoriale d'une loi américaine, la saisie de données en Europe. Plus de cinquante organisations – dont le gouvernement irlandais, le rapporteur de la commission du Parlement européen sur le projet de règlement sur les données personnelles, plusieurs ONG et entreprises – ont déposé des *amici curiae* devant la juridiction new-yorkaise. Il s'agit de définir une espèce de patrimoine constitutionnel mondial à partir de valeurs communes à l'ensemble des États occidentaux : quelle souveraineté peut-on encore penser dans un monde transnational ? Quelles garanties pour les droits des individus ?

**M. Alain Michelet.** – La question de M. Frassa est pour nous un encouragement, tout comme les propos de M. Faugère. La position des avocats sur la fusion de nos professions n'était pas si unanime il y a quelques années... Le Conseil national des barreaux exprime une position officielle, très bien, mais dans la discussion du projet de loi, les interventions d'avocats ont été nombreuses.

La loi qui a été adoptée sur les sociétés de participation financière des professions libérales (SPFPL) autorise des modalités de financement communes à des cabinets d'avocats et à de conseils en propriété industrielle. Nous nous efforçons de faire avancer le dossier des associations interprofessionnelles à responsabilité professionnelle individuelle (Airpi), afin que des professions différentes soient en mesure d'exercer ensemble tout en conservant chacune leur responsabilité et leur déontologie propres.

Certains de nos confrères, confrontés à des actions américaines relatives à la confidentialité, ont été sauvés par le fait que la loi française comporte des dispositions explicites sur ce point. Les usages ne sont pas une protection suffisante. Nous souhaitons que la confidentialité des échanges entre professionnels – entre les avocats et nous, notamment – soit clairement couverte par des dispositions légales. Nous le croyions acquis, mais avons découvert que cela pouvait être remis en cause...

**M. Philippe Bas, président.** – Soyez tous vivement remerciés pour vos contributions.

*La réunion est levée à 12 h 55*



**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES****Mardi 10 mars 2015****- Présidence de M. François Brottes, député, président -****Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte***La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte s'est réunie à l'Assemblée nationale, le 10 mars 2015.**

*Elle a procédé à la désignation de son bureau constitué de : M. François Brottes, député, président, M. Jean Claude Lenoir, sénateur, vice-président, Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Sabine Buis et M. Philippe Plisson, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale, et M. Ladislas Poniatowski et M. Louis Nègre, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.*

*La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. François Brottes, président**, a souligné la qualité des travaux menés au Sénat sur ce projet de loi et s'est félicité que des dispositions aient été précisées. Toutefois, il constate que de nombreux sujets séparent encore l'Assemblée nationale et le Sénat, en particulier ceux relevant du titre Ier portant sur des engagements du Président de la République et sur lesquels portera probablement l'essentiel des discussions de la commission mixte paritaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, vice-président** a indiqué que le Sénat s'était donné le temps et les moyens d'examiner ce projet de loi et qu'il avait fourni un travail sérieux. Cet examen a été utile pour tous. Le projet de loi se situe dans le prolongement des lois Grenelle que la précédente majorité avait initiées. Mme la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie en soulignant le vote magnifique intervenu au Sénat a reconnu que l'examen par la Haute assemblée avait été l'occasion d'une véritable co-construction. La meilleure façon de poursuivre cette co-construction est d'examiner le texte. Il a donc proposé que l'attention de la commission mixte paritaire ne se limite pas au seul titre Ier, que celle-ci parte du dernier texte voté, c'est-à-dire celui du Sénat, et qu'elle prenne le temps nécessaire pour obtenir une large approbation, ce qui lui semble possible.

**M. François Brottes, président**, a indiqué qu'il ne retenait pas cette proposition. Les fondamentaux doivent tout de suite être abordés car les autres dispositions du texte en dépendent.

**M. Jean-Claude Lenoir, vice-président**, a souhaité un vote sur la volonté de cette commission de trouver un texte de compromis.

**M. François Brottes, président**, a rappelé que ce n'était pas l'usage et qu'il était de la responsabilité du président de la commission mixte paritaire de voir si un accord était possible après un débat.

**M. Philippe Plisson, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a reconnu l'excellent travail du Sénat. Peu de choses séparent l'Assemblée nationale et le Sénat. Toutefois, un point dur existe : l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % d'ici 2025. Le Sénat a déjà fait un effort pour accepter l'objectif de 50 %. Mais il lui reste un pas supplémentaire à faire : accepter la date de 2025. Il s'agit d'un engagement du Président de la République et de la majorité de l'Assemblée nationale. Il est nécessaire de débattre de la question du mix énergétique mais à défaut d'accord sur ce point, il ne sera pas possible d'aboutir.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour le Sénat**, a considéré que le Sénat avait effectué un travail approfondi à travers la répartition de l'examen des articles entre les deux commissions compétentes – la commission des affaires économiques et la commission du développement durable –, dans un esprit constructif, qui avait conforté celui engagé par l'Assemblée nationale tout en permettant un certain rééquilibrage. Il a cité, à titre d'exemple, les sujets sur lesquels l'apport du Sénat lui apparaissait important : rénovation des bâtiments, dispositions relatives aux énergies renouvelables, sûreté nucléaire, régulation des réseaux et des marchés de l'électricité – s'agissant notamment de la question des électro-intensifs –, effacement de consommation électrique, réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), lutte contre la précarité énergétique. Il s'est interrogé sur le sort réservé à ces dispositions en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

**M. François Brottes, président**, a rappelé que si tel devait être le cas, l'Assemblée nationale aurait à examiner en nouvelle lecture le texte adopté par le Sénat.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour l'Assemblée nationale**, s'est réjouie que des points de convergence apparaissent sur plusieurs sujets comme les dispositifs de participation du public au financement des énergies renouvelables, l'hydroélectricité. Toutefois, elle a regretté que le Sénat ait opéré d'importantes modifications sur le titre I<sup>er</sup>, s'agissant de l'échéance permettant de ramener la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 %, ainsi que sur le plafonnement de la puissance du parc.

**M. Louis Nègre, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que peu de choses séparaient les deux assemblées. Rappelant qu'il a été rapporteur de la loi « Grenelle 2 », il a qualifié ce texte de « Grenelle 3 » et souligné l'urgence qu'il présente. Sur le titre III relatif à la mobilité, le Sénat a essentiellement modifié la date d'entrée en vigueur des dispositions sur l'obligation pour l'État et les établissements publics d'acquérir des poids lourds « propres », élargi la stratégie nationale pour les véhicules propres à l'ensemble de la mobilité – un bel exemple de co-construction – et, s'agissant du covoiturage, poursuivant dans la même direction que l'Assemblée nationale, le Sénat a précisé sa définition et renforcé le dispositif relatif à la création d'aires de covoiturage. Un juste équilibre a été trouvé sur les servitudes de marchepied.

Sur le titre IV, le Sénat a supprimé l'obligation d'affichage de la durée de vie des produits, qui paraît prématurée, préférant une logique incitatrice. Un ajustement a été opéré sur la définition de l'obsolescence programmée. Sur l'interdiction des sacs plastiques, un compromis a été trouvé en séance avec la ministre. De manière générale, le Sénat a cherché à faire en sorte que l'industrie française soit dynamisée et non gênée par ce texte. Une

disposition, qui est peut être une innovation au niveau mondial, a enfin été ajoutée pour établir une hiérarchie dans l'utilisation des ressources.

Il a enfin estimé que sur l'article premier et l'objectif de réduction de la part du nucléaire, le Sénat avait fait un pas significatif et que c'était au tour de l'Assemblée nationale d'en faire un.

**M. Julien Aubert, député**, a estimé que l'article premier, alinéa 29, est bien le cœur du problème. Les députés UMP saluent eux aussi la qualité du travail du Sénat. Deux questions fondamentales se posent : voulons-nous un texte bipartisan sur l'énergie ? Pour élaborer un texte bipartisan, l'UMP avait fait dix propositions. Aucune d'elles n'a été reprise par le Gouvernement. Si le Parlement adopte un texte partisan, il risque d'être remis en question dès la prochaine alternance. Sur l'objectif de 50 %, la droite a fait un pas. La majorité de l'Assemblée nationale considère-t-elle que la date est le cœur du sujet ? Sur la capacité nucléaire, la différence entre les deux chiffres représente 2,6 % de la capacité nucléaire française : c'est l'épaisseur du trait ! Est aussi en jeu l'avenir de la filière nucléaire française, avec une de ses composantes qui est en grande difficulté. Il a demandé que l'objectif de 50 % à horizon 2025 fasse l'objet d'un vote.

**M. Ronan Dantec, sénateur**, a souligné la grande liberté des débats au Sénat et les nombreuses avancées, notamment en matière de rénovation thermique des bâtiments. La seule question sur laquelle le Sénat a retrouvé ses clivages habituels est celle du nucléaire. Avec cette loi, l'État reprend la main, avec une volonté de planifier la transition énergétique par une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de trois ans puis une PPE à horizon 2023. Il est donc très important de fixer dès à présent une date, celle de 2025, pour savoir ce qui devra se passer après 2023. Il n'y a pas de consensus possible sur ce point, il faut soutenir la position du Président de la République.

Le plafond implique la fermeture d'une centrale, probablement Fessenheim. S'agissant de l'avenir de la filière nucléaire et notamment d'Areva, plus vite la France aura une capacité technique de démantèlement d'une grande centrale, plus vite ces entreprises auront des capacités de développement sur les marchés. Fixer cette échéance est favorable aux entreprises françaises.

Le texte du Sénat est un bon point de départ, mais il faudra aussi revoir la disposition relative à la distance minimale pour l'implantation des éoliennes : il serait sage de revenir au droit actuel.

**M. Denis Baupin, député**, a souligné la très grande qualité des travaux du Sénat qui a, comme l'Assemblée nationale, significativement amélioré le texte du Gouvernement. Il a néanmoins observé que des désaccords majeurs existaient sur les objectifs, en particulier sur la date de 2025 et sur le développement de l'éolien, indispensable corollaire de la réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique.

**M. Jean-Pierre Bosino, sénateur**, s'est également félicité de la très grande qualité des débats au Sénat et de l'écoute dont avait fait preuve le Gouvernement. Il a néanmoins mis en avant le fait que le groupe CRC dont il est membre avait finalement voté contre le texte compte tenu de la menace d'une privatisation de l'hydroélectricité, de la mise en cause de l'égalité de traitement entre territoires et du recul que constitue le rétablissement des coupures d'eau. Il a souligné que son groupe, considérant que la date de 2025 n'était pas

réaliste, avait voté le titre Ier tel que modifié par le Sénat et a regretté que l'on ne puisse pas discuter de l'ensemble du texte.

**Mme Sabine Buis, rapporteure pour l'Assemblée nationale**, a salué la grande qualité des travaux du Sénat, en particulier sur les titres II et IV dont elle avait la responsabilité. Elle s'est félicitée que le Sénat ait ainsi prolongé et approfondi un certain nombre de sujets, par exemple sur la dimension environnementale des bâtiments, sur les matériaux biosourcés ou encore sur la réduction de la précarité énergétique. Elle a néanmoins souligné que la suppression de la date de 2025 et l'abandon de l'objectif de diminution de 50 % de la consommation énergétique finale d'ici 2050 constituaient des points durs empêchant tout accord.

**Mme Chantal Jouanno, sénatrice**, s'est félicitée du travail constructif du Sénat, soulignant que des accords transpartisans avaient pu être trouvés sur bien des points. Elle a ensuite estimé inutile de se focaliser sur la date de 2025, soulignant que le texte élaboré par le Sénat n'était, même sur ce point, pas si éloigné que cela des objectifs poursuivis par le texte de l'Assemblée nationale dès lors que l'objectif de 40 % d'énergies renouvelables dans la production en 2030 avait été confirmé. Elle a enfin souligné le problème qui pourrait se poser en cas d'alternance politique. Faute de consensus en commission mixte paritaire, une nouvelle majorité, ne se sentant pas tenue par une loi ainsi élaborée, pourrait en effet revenir sur ses principales dispositions.

**M. Christophe Bouillon, député**, a salué l'esprit de co-construction qui a prévalu lors des travaux parlementaires, contribuant à améliorer le texte. Il a rappelé le contexte particulier de la prochaine conférence climatique se tenant à Paris et pour laquelle la France se devait d'être exemplaire. Il a également insisté sur le fait que la date de 2025 se retrouvait dans les engagements européens et que l'éloignement de cette perspective enverrait un mauvais signal. Il a néanmoins conclu que l'échec de la commission mixte paritaire n'était pas une fin en soi, qu'il ne s'agissait que d'une étape avant de poursuivre le travail d'amélioration du texte.

**M. Gérard Miquel, sénateur**, a également salué le travail de co-construction et d'amélioration de ce texte. Il a tenu à rappeler les améliorations sensibles apportées au texte par la commission du développement durable du Sénat en matière d'économie circulaire, de responsabilité élargie du producteur (REP) et également d'énergies renouvelables. Il a conclu en encourageant à l'adoption de l'horizon 2025 pour démontrer la volonté de la France d'avancer rapidement sur ce sujet primordial.

**M. Michel Sordi, député**, a tenu à rappeler les réalités que couvre le plafonnement à 63,2 GW de la capacité de production d'origine nucléaire lequel menacerait directement 2 000 emplois avec la fermeture de la centrale de Fessenheim tout en rappelant l'absence de projet concret de substitution à ce jour. Il a conclu en déclarant que l'objectif de 2025 n'était pas tenable, notes et rapports à l'appui.

**M. Franck Montaugé, sénateur**, s'est félicité du consensus entre les deux assemblées quant à la perspective d'une réduction à 50 % de la part de l'électricité d'origine nucléaire. Il n'en demeure pas moins important de se fixer un objectif précis et daté. Une échéance ambitieuse, comme celle de 2025, permet de mobiliser l'ensemble des parties prenantes, qu'il s'agisse de l'État ou des énergéticiens, tout en conservant une place stratégique au nucléaire. Accroître la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique

sera créateur d'emploi : ce constat justifie pleinement la réintroduction d'une date dans le texte du projet de loi.

**M. Jean-Yves Caullet, député**, s'est dit convaincu que le texte aboutira et que la poursuite de la navette parlementaire permettra d'affiner encore les contributions de chacune des assemblées. S'agissant de la part occupée par le nucléaire dans quelques années, la rédaction de l'Assemblée nationale est simple et claire, alors que la rédaction adoptée par le Sénat supprime toute référence calendaire et affaiblit l'objectif par une multitude de réserves. Il a estimé que le débat entre les deux assemblées était normal et que la procédure parlementaire permettra de le trancher, le cas échéant, et il s'est dit convaincu qu'en dépit des alternances politiques, les principes fondamentaux du projet de loi seront maintenus.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que le projet de loi comprenait au moins deux chiffres symboliquement forts. Celui relatif à la baisse de la consommation d'énergie d'ici 2050 a été maintenu par le Sénat, en dépit de son caractère irréaliste et dans une volonté d'ouverture et de conciliation. Il s'est dit convaincu, à titre personnel, que l'on assistera plutôt à une stagnation voire à une croissance de cette consommation, qui peut être le symbole positif d'une croissance économique retrouvée et d'une démographie dynamique. L'autre chiffre clé est celui de la baisse de la part du nucléaire de 75 % à 50 % d'ici 2025, date butoir que le Sénat a supprimée. La part importante du nucléaire dans le mix électrique français permet d'assurer l'indépendance énergétique de notre pays et d'assurer aux consommateurs un prix du kilowattheure de 50 % inférieur à celui qui prévaut outre-Rhin. Elle explique également, avec l'hydroélectricité, que la France soit aujourd'hui le deuxième plus faible émetteur de gaz à effet de serre en Europe derrière la Suède.

Le rapporteur a estimé que la perspective d'un échec dans laquelle la majorité de l'Assemblée nationale s'inscrivait délibérément s'expliquait par sa volonté de mettre en œuvre, à la lettre, les engagements du Président de la République et de ne pas mécontenter ses alliés écologistes, dans la perspective de prochaines élections. Or, le respect de l'objectif assigné en 2025 signifierait la fermeture de 20 à 22 réacteurs à cette date, ce qui est techniquement et économiquement intenable. Supprimer cette date rendrait service à cette majorité et au Gouvernement. Le Sénat est donc venu à la présente commission mixte paritaire avec l'espoir d'un accord et constate avec regret que cet esprit constructif se heurte à des consignes politiques données en haut lieu.

**M. François Brottes, président**, a souligné que la courbe de consommation de l'électricité pouvait évoluer, et qu'il était nécessaire de prendre en compte les exportations.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour le Sénat**, a pris acte de cette précision.

**M. Julien Aubert, député**, en réponse à une intervention de M. Jean-Yves Caullet, a indiqué que la majorité issue des prochaines élections législatives, quelle qu'elle soit, pourrait être amenée à revenir sur l'objectif de réduction de la part du nucléaire à 50 % en 2025, si celui-ci figurait dans la loi. Dès lors qu'il apparaîtrait intenable, la modification de la loi serait alors nécessaire et rien ne garantit qu'il s'agirait du seul changement apporté. Il a ainsi souligné combien il pouvait être stratégique pour la majorité actuelle d'accepter un compromis dès aujourd'hui.

**M. Jean-Claude Lenoir, vice-président**, a rappelé que les sénateurs s'étaient rendus en commission mixte paritaire dans l'espoir de trouver un accord, malgré les commentaires parfois peu judicieux publiés dans la presse. Il a par ailleurs souligné qu'en regard aux propos tenus après le vote par Mme la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, le Sénat avait pensé, de bonne foi, que le texte qu'il avait adopté emportait l'assentiment du Gouvernement. En ce sens, il s'est étonné que plusieurs parlementaires puissent estimer que quelques sénateurs soient en faveur de ce que certains appellent encore « le tout-nucléaire ».

Alors qu'aucune des personnes entendues par les commissions ou les rapporteurs du Sénat n'a jugé possible le scénario d'une réduction à 50 % de la part du nucléaire dans le mix électrique national d'ici 2025, il lui semble particulièrement surprenant que des parlementaires puissent vouloir, pour des raisons de crédibilité par rapport à des annonces passées, inscrire dans la loi des dispositions qu'ils savent ne pas pouvoir être appliquées. D'après lui, l'enjeu est, bien au contraire, de parvenir à mettre en adéquation les souhaits politiques et ce qu'il est possible de réaliser. Alors que le Sénat a préservé l'objectif sous-jacent du projet de loi – à savoir l'atteinte des objectifs fixés lors des différents sommets internationaux – il est regrettable de ne pas tenter d'obtenir un consensus. Dans tous les cas, il a indiqué que l'exemple allemand, consistant en la substitution de sources d'énergies polluantes à l'énergie nucléaire, ne lui paraissait pas pertinent, tant du point de vue industriel qu'au regard du réchauffement climatique.

Enfin, il a rappelé sa demande de procéder à un vote sur l'article 1<sup>er</sup> et considéré que, s'il n'y était pas fait droit, le constat d'un échec de la commission mixte paritaire s'apparenterait à un véritable coup de force.

**M. François Brottes, président**, a conclu la réunion de la commission mixte paritaire par l'exposé de plusieurs constats.

Premièrement, il a rappelé que chacun reconnaissait la qualité du travail mené par le Sénat sur le projet de loi.

Deuxièmement, il a relevé que les échanges entre les parlementaires avaient souligné, selon lui, la nécessité de continuer le travail sur un certain nombre de points, rappelant que c'est sur le fondement du texte adopté par le Sénat que ce travail se poursuivrait.

Troisièmement, il a indiqué qu'il y avait un désaccord patent entre les majorités de chacune des deux parties à la commission mixte paritaire, s'agissant notamment des objectifs de la politique énergétique française. Il a enfin estimé qu'il serait dommage qu'un accord en commission mixte paritaire aboutisse à un texte qui ne serait pas voté par l'Assemblée nationale, rappelant que dans ce cas une place plus grande est faite au texte de l'Assemblée nationale dans la suite de la procédure législative.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.*

*La réunion est levée à 18 h 45.*

**Mercredi 11 mars 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Commission mixte paritaire sur le 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**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire (CMP) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane (UAG) 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, s'est réunie au Sénat le mercredi 11 mars 2015.*

*La CMP procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente, M. Patrick Bloche, député, vice-président, M. Jacques Gersperrin, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et M. Yves Durand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente.** – Je souhaite la bienvenue à nos collègues députés pour notre troisième commission mixte paritaire depuis le renouvellement sénatorial. Elle porte sur le projet de loi portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles.

Seul l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n'a pas été adopté conforme, l'Assemblée nationale ayant décidé en séance de supprimer la disposition introduite par le Sénat visant à mettre en place un ticket de trois candidats pour la présidence et les deux vice-présidences de pôle.

Je remercie la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale et son président, M. Patrick Bloche, pour le travail considérable qu'elle a accompli à l'initiative de son rapporteur initial, M. Christophe Premat, et pour le respect qu'elle a témoigné à l'égard des travaux du Sénat. M. Premat avait engagé un dialogue constructif avec les acteurs locaux, avec notre rapporteur, M. Jacques Gersperrin, et notre collègue Mme Dominique Gillot, rapporteure de la mission d'information sur l'UAG, l'objectif étant de défendre l'unité et l'intérêt supérieur de la future université des Antilles.

**M. Patrick Bloche, député, vice-président.** – Je vous remercie pour vos paroles aimables. Le présent texte a vocation à résoudre une situation d'urgence puisqu'il remédie à l'actuelle fragilité juridique de l'université des Antilles et de la Guyane, qui a perdu sa composante guyanaise à la suite des mouvements de l'automne 2013 et du décret du 30 juillet 2014.

À mon tour, je salue le travail réalisé au Sénat par votre rapporteur, M. Jacques Gersperrin, et aussi par Mme Dominique Gillot. Notre objectif commun est de garantir le

meilleur avenir possible à la future université des Antilles. Pour y parvenir, nous partons de positions différentes et j'espère que nous parviendrons à nous rapprocher. Cette commission mixte paritaire semble plus compliquée que les précédentes, même si un seul sujet reste en discussion, la gouvernance de cette future université. Gardons à l'esprit que nous devons travailler utilement dans l'intérêt des étudiants et des enseignants et pour le rayonnement de l'université.

**M. Yves Durand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – J'assume aujourd'hui le rôle de rapporteur à la suite de mon collègue M. Christophe Premat à qui je rends ici hommage.

Il nous faut répondre à un double objectif : d'abord, faire vivre l'université des Antilles, dont la situation est particulière du fait de son éclatement géographique. Les sénateurs, puis les députés en commission, ont opté pour la solution d'un ticket pour l'élection du président et des vice-présidents de pôles. Cependant, les particularismes de cette université pourraient mettre en cause son unité et son efficacité. L'Assemblée nationale a donc adopté un amendement du Gouvernement supprimant l'alinéa relatif au ticket. Les positions adoptées en commission et en séance publique à l'Assemblée nationale ne sont pas contradictoires mais dénotent une recherche acharnée de la meilleure solution possible, pour la réussite de cette université.

Notre second objectif est de réduire les délais : cette université doit dès que possible fonctionner normalement, encadrée par un texte clair. Tout ce qui éloigne cette perspective ne pourrait que freiner le rétablissement d'un bon climat.

**M. Jacques Groperrin, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Être efficace, oui, avancer dans le bon sens et rapidement, bien sûr ; mais sans précipitation, pour ne pas risquer de mettre en difficulté l'université des Antilles. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat avait adopté un texte équilibré. En séance publique, le texte a été voté à l'unanimité, nos collègues communistes s'étant abstenus.

Un dialogue constructif a été noué avec le rapporteur initial de l'Assemblée nationale, M. Christophe Premat. Votre commission a adopté sans modification le texte transmis et donné un avis négatif aux amendements du Gouvernement tendant à modifier l'article 1<sup>er</sup> sur deux points : la prise en compte des surfaces dans la répartition des dotations entre pôles et la suppression du ticket. Au terme de vifs débats, le deuxième amendement a malgré tout été adopté et le ticket supprimé. Or, veut-on donner à l'université des Antilles une chance de réussite ou pas ? L'idée du ticket n'est pas sortie d'un chapeau, elle est le résultat d'une réflexion approfondie pour garantir l'unité de l'établissement tout en respectant l'autonomie des pôles.

Le système de désignation actuel des vice-présidents de pôle a conduit à la scission de la Guyane et il conduira logiquement, s'il n'est pas modifié, à la scission de la Guadeloupe. J'en viens à me demander si les opposants au ticket ne le souhaitent pas, sans se l'avouer... Aujourd'hui, les conseils consultatifs de pôle désignent déjà dans les faits leurs vice-présidents. Malgré l'ordonnance n° 2008-97 du 31 janvier 2008, le président de l'université n'a jamais pu faire de réelle proposition et le conseil d'administration se contentait de valider le choix des conseils consultatifs de pôle. Comme ont pu le constater sur place Mme Dominique Gillot et M. Maurice Antiste dans le cadre des travaux de la mission d'information sur l'UAG, ce système a échoué : l'absence de cohérence stratégique entre les vice-présidences de pôles et la présidence a miné l'UAG et explique en grande partie la

scission du pôle guyanais. À force de s'opposer systématiquement à toute redistribution des ressources entre composantes mieux dotées et déficitaires, les vice-présidents ont fait échouer tout projet de solidarité : les Guyanais sont donc partis.

Or, l'ordonnance du Gouvernement de 2014 propose de reproduire ce système. Elle l'aggrave même puisqu'elle exclut désormais tout pouvoir de proposition du président et empêche le conseil d'administration de se prononcer sur les vice-présidences. Le vice-président de pôle fait partie du bureau de l'université : ce serait la première fois en France qu'un membre du bureau d'une université ne serait pas élu par le conseil d'administration. De plus, les adaptations doivent se situer dans le périmètre de l'article 73 de la Constitution, pour ce qui concerne les collectivités antillaises. Il y a donc des limites à ce qu'il est imaginable de faire. Le ticket, parce qu'il maintient la désignation des vice-présidents de pôle par l'ensemble du conseil d'administration, reste dans les limites de l'article 73. Leur désignation par les pôles s'en écarterait dangereusement. Est-ce cela que l'on veut ?

En second lieu, c'est parce que les pôles se voient désormais reconnaître une autonomie renforcée, avec un vrai contenu, qu'il faut s'assurer de la cohérence entre les stratégies de pôles et le projet global de l'établissement. Le ticket répond à ce souci.

Pour que le nouveau président puisse présider, il doit pouvoir mettre en œuvre un projet ambitieux d'établissement. La répartition équitable des moyens et la mutualisation seront cruciales. Sans le soutien des deux vice-présidents de pôle, aucun mécanisme de solidarité ne pourra être mis en place. Si l'université ne peut pas fonctionner sur un mode fédéral, les querelles intestines perdureront et nous assisterons dans cinq ou dix ans, voire avant, à une nouvelle scission, douloureuse et coûteuse. À l'heure où les regroupements universitaires sont la priorité, il serait incompréhensible de se tirer ainsi une balle dans le pied.

Enfin, dans un an, de nouvelles élections auront lieu et le conseil d'administration sera renouvelé. Conformément au principe d'alternance, le prochain président devra être guadeloupéen. Il aura tout intérêt à bénéficier du système du ticket : il pourra proposer au conseil d'administration un vice-président martiniquais qui partage sa stratégie.

Tous les arguments plaident pour cette formule, la seule qui garantisse la cohérence stratégique de l'établissement et l'autonomie des pôles. Ne prenons pas le risque de créer une université de façade, une coquille vide dont les coûts ne seront plus forcément justifiés. Je vous propose donc d'en revenir à la rédaction du Sénat.

**M. Patrick Hetzel, député.** – Je salue la qualité des échanges.

Lorsque le débat a eu lieu en commission à l'Assemblée nationale, nous avons adopté à l'unanimité le texte très sage du Sénat. Nos échanges sur le ticket étaient constructifs et apaisés. Les choses se sont tendues la veille du passage dans l'hémicycle car deux amendements ont été présentés à la commission par des députés et deux autres, identiques aux premiers, par le Gouvernement ; ils ont été repoussés par la commission. Le lendemain, en séance publique, l'amendement relatif à la répartition des moyens a été rejeté mais le second, qui remet en cause le ticket, a été adopté. Cela a rompu le consensus préalablement formé. Les députés UMP souhaitent vivement que se dégage une position commune entre nos deux assemblées. À situation d'exception, texte d'exception : il faut en revenir à la rédaction du Sénat.

**M. Victorin Lurel, député.** – Nous voulons tous parvenir à un compromis et le texte voté par l'Assemblée nationale est satisfaisant : il reprend presque tous les amendements du Sénat, à la seule exception de la gouvernance de l'université, c'est-à-dire du dispositif du ticket.

La ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Mme Vallaud-Belkacem, a rappelé qu'à l'origine, la Guadeloupe et la Martinique réclamaient chacune leur propre université. L'autonomie des pôles a été accordée, sans aller jusqu'à l'indépendance. Cet accord politique a été formalisé par l'ordonnance de 2014 mais l'esprit de l'autonomie a été largement entamé par le Sénat. Aujourd'hui même, un préavis de grève sur le campus de la Guadeloupe a été déposé par les étudiants tandis que les enseignants contestent toujours le calcul des surfaces. En tant que président de région, je dois témoigner des imprécisions qui demeurent et du caractère farfelu des chiffres qui circulent.

Quand la région distribue les dotations matérielles aux lycées, elle tient compte du nombre d'élèves, des surfaces et du parc d'équipement. Nous demandions la même chose pour l'université, ce qui n'a jamais été le cas en trente ans. À la demande de l'État, la région de Guadeloupe a construit un site universitaire - 10 000 mètres carrés de bâti - qui lui a coûté 51 millions d'euros. Or si la subvention demandée par l'université pour charge de service public est calculée sur le fondement de 91 000 mètres carrés, comprenant les surfaces de la Martinique et de la Guadeloupe, la répartition des crédits versés par l'État se fait ensuite sur la seule base de 81 000 mètres carrés. Les 10 000 mètres qui ne sont pas pris en compte ont pourtant été construits sur des terrains de l'État, et je relève que le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, lors de l'inauguration, s'était même exclamé que c'était le plus beau campus de France. L'instruction comptable M9 du 23 janvier 2006 rappelle que tout bâtiment, quelle qu'en soit l'origine, qu'il appartienne à l'université ou soit mis à sa disposition, doit être inscrit à l'actif du bilan de l'établissement public. Ce qui n'est pas le cas ici.

Toutefois, nous avons fait notre deuil de l'amendement relatif à ces clés de répartition des moyens entre les deux pôles universitaires, rejeté à l'Assemblée nationale. En revanche, un accord politique entre la Martinique et la Guadeloupe a été conclu concernant la gouvernance, sur un fondement que Mme Vallaud-Belkacem a mentionné : nous souhaitons une élection libre dans les pôles, comme cela s'est toujours fait. Ont aussi signé cet accord M. Serge Letchimy, député et président du conseil régional de Martinique, Mme Josette Manin, présidente du conseil général de Martinique, M. Jacques Gillot, sénateur, recueillant l'accord des étudiants, du corps enseignant et des syndicats. Or le texte du Sénat a remis en cause cet équilibre consensuel trouvé dans l'ordonnance.

Est-ce à dire que notre université ne serait pas capable de tenir des élections libres ? Ferions-nous mauvais usage de la liberté ? Cela rappelle de bien mauvais souvenirs... Le départ de la Guyane n'est pas dû à l'élection libre des vice-présidents dans les pôles. Si la Guyane a claqué la porte, c'est qu'elle demandait en vain un budget plus important, sur la base des critères existants - mais jamais appliqués - et que les seuls professeurs du pôle guyanais étaient des professeurs de lycée. Ce n'est nullement le mode d'élection des instances gouvernantes qui posait problème aux Guyanais ! Du reste, aujourd'hui, tout le monde est d'accord avec notre solution, sauf deux ou trois personnes certes très virulentes... Si l'on enferme la désignation dans ce ticket, je crains que la situation ne devienne explosive sur le terrain.

Le Sénat et la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale ont fait un travail de qualité mais ils ignoraient ce qui avait été conclu

en amont. Je crois cependant aux vertus de la liberté. Et je rappelle que le président de l'université disposera de l'essentiel des pouvoirs comme dans le droit commun des universités. Les vice-présidents de pôles feront des propositions mais ils ne décideront pas en dernière instance.

J'ai entendu parler d'une nouvelle proposition, pour coopter les vice-présidents sur une liste de trois personnes préalablement établie par les pôles. Ce n'est conforme ni aux accords passés, ni à l'esprit de l'autonomie. En votant le texte de l'Assemblée nationale, nous sortirons par le haut de cette situation et nous pacifierons l'ambiance...

**M. Jacques Gersperrin, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Mme Dominique Gillot et moi avons entendu de nombreux interlocuteurs lors des auditions : ils nous ont dit que la Guyane avait voulu la scission parce que la présidence de l'UAG ne tenait pas ses promesses de redistribution des ressources, les autres pôles s'y opposant. L'ordonnance qu'évoque M. Lurel n'a jamais été soumise au vote formel du comité technique paritaire de l'université. Enfin, la répartition des moyens de l'État entre les universités ne tient plus compte des surfaces en valeur absolue, car ce critère était devenu un facteur d'inégalité : une université peut être richement dotée en surface sans pour autant avoir beaucoup d'étudiants. Il est apparu illogique de réintroduire le critère aux Antilles.

Nous savons bien qu'il existe divers enjeux, notamment politiques, mais notre souci est de stabiliser une situation devenue critique. La formule du ticket n'a pas surgi par hasard. C'est un moyen solide d'éviter une nouvelle scission. Nous voyons les choses depuis la métropole, nous sommes moins en prise avec les difficultés du terrain. Nous n'en connaissons pas moins la situation et nos auditions ont démontré que ce ticket pouvait assurer la pérennité de l'université.

**M. Yves Durand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous discutons ici uniquement de la gouvernance. Veillons à ne pas rouvrir inutilement un débat sur les surfaces et les répartitions budgétaires que nous avons déjà tranché à l'Assemblée nationale.

Sur la gouvernance, le problème est réel : l'université des Antilles doit se développer harmonieusement et efficacement. Le ticket est une solution intellectuellement très satisfaisante. Pourtant, elle pose concrètement de grandes difficultés d'application, et beaucoup s'y opposent. Cette université présente en outre des fortes particularités. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a voulu laisser aux acteurs le choix de leur gouvernance, dans un cadre strict et conforme à la loi.

Je constate que les sénateurs souhaitent le retour à leur texte et que les députés restent favorables à leur amendement. Or c'est un point décisif, sur lequel il serait inopportun d'improviser des solutions hâtives qui pourraient soulever de redoutables difficultés dans leur application. Je pense qu'il est sage d'en rester là et d'accepter l'échec de la commission mixte paritaire.

**Mme Dominique Gillot.** – On ne peut mésestimer le travail réalisé par la mission d'information. Il n'est pas acceptable de laisser entendre que nous avons ignoré les données locales. Nous avons beaucoup auditionné, nous nous sommes rendus sur le terrain et notre rapport n'a pas été contesté : une seule personne avait demandé à corriger un alinéa et c'est ce que nous avons fait pour éviter qu'on nous accuse de calomnie. À la page 66, il est rappelé que la Guyane a fait sécession, non pas parce que la présidence n'aurait pas tenu ses

engagements, mais parce qu'elle a été empêchée pendant des mois de réunir les instances de gouvernance du fait d'absence de *quorum* lors des conseils d'administration, ce qui privait l'université de toute gouvernance. Ce problème a été constaté par les autorités académiques, administratives et politiques. Aujourd'hui, nous voulons la création de l'université des Antilles sur deux pôles dont l'autonomie de gestion est précisée dans le texte de loi. La présidence devra éviter que les problèmes passés ressurgissent.

**M. Patrick Bloche, député, vice-président.** – Personne ne conteste le sérieux du travail effectué tant par le Sénat et que par l'Assemblée nationale. Du reste, nos débats nous conduisaient spontanément à un vote conforme comme le préconisait le rapporteur initial M. Christophe Premat. En séance, la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, Mme Geneviève Fioraso, à qui je veux rendre hommage, a expliqué que le Gouvernement était lié par un accord politique, d'où son amendement. J'ai été convaincu par cet argument et par la crainte que toute autre solution conduise dans les faits à l'explosion de l'université commune. Je rappelle aussi que nous avons adopté un seul des deux amendements du Gouvernement, et rejeté l'autre : cela démontre sans ambiguïté que ce n'est en aucun cas l'exécutif qui a dicté nos choix, mais notre sens des responsabilités au regard des nouveaux éléments d'information qui nous ont été transmis.

Je ne puis dès lors que prendre acte de notre désaccord, même si je le regrette.

**M. Frédéric Reiss, député.** – Je remercie M. Bloche pour son honnêteté intellectuelle : nous avons tous été surpris par l'accord politique que nous a présenté Mme la ministre. J'ai le sentiment que l'on joue sur les mots entre autonomie et indépendance de la gouvernance. Nous souhaitons tous une université des Antilles performante. À l'heure où le Gouvernement appelle au regroupement et à la mutualisation dans tous les domaines, j'ai du mal à suivre certains raisonnements. Les députés UMP resteront fidèles à leur vote conforme du texte du Sénat lors de l'examen à l'Assemblée nationale.

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente.** – Nous avons collectivement la responsabilité d'élaborer - sereinement - un cadre sécurisé pour cette université. Le but n'est pas de faire plaisir au Sénat ou à l'Assemblée nationale, mais de prendre la décision la plus juste possible en fonction des travaux qui ont été menés. Pourquoi ne pas tenter de trouver une nouvelle rédaction sur le point qui nous oppose ? Nos rapporteurs ne pourraient-ils nous présenter un texte de compromis ?

**M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Hier, nous avons proposé aux délégués de l'Assemblée nationale à cette CMP que chaque candidat à la présidence puisse choisir ses colistiers aux vice-présidences sur une liste de trois personnes établie préalablement par chaque conseil de pôle, mais notre amendement de compromis a été écarté d'un revers de main.

**Mme Dominique Gillot, sénatrice.** – Nous avons effectivement proposé un amendement de repli à nos amis députés mais ils l'ont refusé. Il est inconcevable que ces vice-présidents soient responsables devant leur seul conseil de pôle et pas devant le conseil d'administration de l'université.

**M. Yves Durand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette tentative de conciliation est louable mais la solution proposée serait difficile à mettre en œuvre et ne garantit pas le retour au calme. Il s'agirait d'un ticket à deux étages : c'est une idée séduisante, mais irréalisable en pratique.

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente.** – Il faut parfois attendre l'application d'une disposition pour en mesurer la pertinence...

**M. Patrick Hetzel, député.** – La proposition des sénateurs en général et du rapporteur du Sénat en particulier mérite l'attention ; elle fait sans doute l'objet de désaccords parmi les délégués de l'Assemblée nationale à cette CMP... Pour ce qui nous concerne, nous voterions volontiers le texte conforme, ou serions favorables à la solution décrite par Mme Gillot. En tant qu'ancien directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, je ne partage pas le point de vue d'Yves Durand : cette proposition est parfaitement applicable.

**M. Victorin Lurel, député.** – Elle ne pose pas seulement un problème d'application - pourtant majeur - mais aussi de philosophie, puisque l'on substituera une logique de désignation à une logique d'élection. Nous ne pouvons l'accepter.

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente.** – Une majorité, ici, se dégage en faveur du rétablissement du texte du Sénat. Celui-ci ne serait toutefois pas adopté en l'état à l'Assemblée nationale... Je vous propose par conséquent de constater l'échec de cette CMP.

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour le Sénat.** – Je comprends le raisonnement de la présidente. J'aurais aimé toutefois qu'il y ait un vote.

**M. Patrick Bloche, député, vice-président.** – Je le comprends, mais un vote n'aurait aucun intérêt : pourquoi rétablir ici le texte du Sénat, que l'Assemblée nationale rejetterait aussitôt ?

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour le Sénat.** – Chacun prendrait ses responsabilités.

**M. Patrick Bloche, député, vice-président.** – Voter ne serait pas seulement inutile, cela crisperait les positions de nos deux chambres et risquerait d'entamer notre volonté partagée de dégager des positions communes au cours des CMP qui nous réunissent, comme nous avons su le faire sur les précédents textes que nous avons abordés ensemble.

**Mme Dominique Gillot, sénatrice.** – Je partage les propos de Patrick Bloche.

Nous avons tous défendu l'autonomie de l'université des Antilles, en vertu de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche dont j'ai été rapporteure. Cette autonomie ne doit pas placer les universités sous le joug des régions, ni faire de ces lieux de partage du savoir et d'ascension sociale de simples outils d'aménagement du territoire. À nous de prévoir une gouvernance stable pour que l'autonomie fonctionne au bénéfice de tous. C'est ce qu'attend de nous la communauté universitaire des Antilles.

Les étudiants, d'abord. Inquiets de la situation, ils ont saisi leurs élus hier et obtenu du président de la région une audience pour faire entendre leur voix. Les élus de la communauté universitaire du pôle martiniquais ensuite, qui ont voté une motion demandant la fin de l'incertitude institutionnelle qui déstabilise leur établissement et réclamant le respect de l'autonomie de l'université des Antilles, la consolidation de son unité et de sa stabilité institutionnelle - la presse fait l'écho des mouvements sur place et redoute bruyamment une implosion. Des syndicats de personnel ensuite : nous ne comptons plus les lettres ouvertes, certes parfois contradictoires, mais qui témoignent de l'inquiétude partagée par la Fédération

syndicale unitaire (FSU) et ses fédérations - Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP), Syndicat national de l'administration scolaire universitaire et des bibliothèques (SNASUB), Syndicat national du personnel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche (SNPTES).

Mettre fin aux menaces, blocages, caricatures infâmantes et répondre aux attentes de la communauté universitaire est, dans l'intérêt des territoires, une urgente nécessité. L'amendement de repli que j'avais proposé n'a pas été retenu et aucune position consensuelle ne semble pouvoir se dégager. Je ne souhaite pas aller à l'encontre de la proposition du Gouvernement - que je soutiens - et j'entends les menaces de désordre. Dans l'intérêt des étudiants, des professeurs et des chercheurs, de l'intégrité et des capacités d'action de la présidente Mme Mencé-Caster, je me résous donc à ne pas soutenir le texte que j'avais co-construit avec M. Jacques Gersperrin. Et si une rédaction avait été mise au vote, je me serais abstenue.

J'espère que cette attitude de responsabilité politique sera reconnue et comprise comme un hommage à la dignité et à l'autorité incontestée de Mme Mencé-Caster, ainsi qu'une défense de l'intérêt supérieur de l'enseignement et de la recherche sur place. Nous avons tous fait preuve de responsabilité ce soir ; cela doit profiter à l'université des Antilles.

**M. Patrick Abate, sénateur.** – Mme Gillot a parlé d'or. Il vaut mieux que nous ne votions pas ; si nous l'avions fait, je me serais également abstenu.

**Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente.** – Je nous souhaite de poursuivre collectivement ce travail dans l'intérêt général. Merci à tous.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun.*

*La réunion est levée à 17 h 40.*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE  
L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS  
DES ENSEIGNANTS**

**Jeudi 12 mars 2015**

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de M. Luc Ferry, ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (2002-2004) (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

**Audition de M. Luc Chatel, ancien ministre de l'éducation nationale (2009-2010) puis de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (2010-2012) (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

**Audition de M. Jean Pierre Chevènement, ancien ministre de l'éducation nationale (1984-1986) (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est levée à 12 h 10.*



**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE  
LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES  
CHANCES ÉCONOMIQUES**

**Mercredi 11 mars 2015**

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président puis de M. Jacques Bigot, vice-président -

*La réunion est ouverte à 18 heures*

**Audition de M. François Rebsamen, ministre du travail de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Soyez remercié, monsieur le ministre, d'avoir bien voulu répondre à notre invitation. Travail dominical et en soirée, lutte contre la prestation de service internationale illégale, réforme de la justice prud'homale, sécurisation de l'emploi, délit d'entrave ou encore droit du licenciement, autant de sujets qui relèvent du secteur dont vous avez la charge.

Quels seront les effets du projet de loi sur la situation de l'emploi ? Quelles mesures préconisez-vous pour l'insertion des jeunes dans le marché du travail, alors que le taux de chômage vient de franchir la barre des 10 % ? Pouvez-vous nous rassurer sur l'adéquation entre l'intitulé ambitieux de ce texte et son contenu ?

Vous préparez de votre côté un projet de loi sur le dialogue social qui devrait être présenté en conseil des ministres en avril prochain. Quel partage prévoyez-vous entre ce nouveau texte et celui dont nous sommes saisis ?

Le ministre de l'économie a annoncé des évolutions de son projet de loi : croyez-vous qu'il puisse intégrer de nouvelles mesures en faveur de la compétitivité et de l'emploi ?

**M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.** – C'est pour moi la seconde occasion, après la discussion générale à l'Assemblée nationale, de défendre devant la représentation nationale le titre III « Travailler » du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cet ensemble de dispositions contribuera à la relance de la croissance, et donc à la création d'emplois. Sa cohérence tient à l'alliance entre efficacité et équité, dont nous démontrons la compatibilité.

Les dérogations au repos dominical dans le commerce de détail bénéficieront désormais d'un cadre juridique plus sûr, plus simple et plus équitable. Elles peuvent être résumées en cette simple formule : un accord et des compensations, sinon rien. En l'absence d'accord, qu'il soit de branche, territorial, d'entreprise ou d'établissement, l'ouverture dominicale ne sera pas possible.

Le pouvoir accordé aux partenaires sociaux manifeste la confiance du Gouvernement et de l'Assemblée dans le dialogue social. Les organisations syndicales disposent désormais d'un pouvoir de blocage : aucune ouverture ne se fera plus sur décision unilatérale de l'employeur. La spécificité de chaque secteur, de chaque entreprise, de chaque

bassin d'emploi sera prise en compte. Le doublement de la rémunération s'appliquant actuellement en cas de décisions unilatérales de l'employeur dans les périmètres d'usage de consommation exceptionnel (PUCE) et lors des dimanches du maire, il sera nécessairement maintenu dans les accords futurs.

Ce cadre exprime aussi la confiance du Gouvernement dans les élus, dont dépendra la définition des zones. Les maires pourront également octroyer jusqu'à douze ouvertures dominicales. L'idée, initialement inscrite dans le texte, de cinq dimanches du maire obligatoires a été abandonnée, afin de lui laisser davantage de latitude. Au-delà de cinq ouvertures dominicales, un accord de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné sera requis afin que l'ensemble de l'économie d'un bassin ne s'en trouve pas affectée.

Le travail parlementaire a renforcé les garanties encadrant les exceptions au repos dominical : le volontariat a été étendu aux dimanches du maire ; le droit de changer d'avis sans préavis a été accordé aux femmes enceintes travaillant en soirée dans des zones touristiques internationales (ZTI) ; les accords doivent obligatoirement prendre en compte les modalités de garde d'enfants ; dans les commerces alimentaires de plus de 400 m<sup>2</sup>, ouverts de droit de 9 heures à 13 heures, le principe d'une majoration obligatoire minimale de la rémunération de 30 % a été instauré afin de mieux protéger le commerce de proximité.

La lutte contre les fraudes au détachement peut réunir les parlementaires sur tous les bancs. Il est urgent de faire cesser le dumping social. Le comité national de lutte contre le travail illégal, qui a réuni le 12 février tous les partenaires sociaux sous la présidence du Premier ministre, a été l'occasion de réaffirmer l'engagement du Gouvernement dans ce domaine. Le travail illégal menace le pacte républicain et notre conception d'un travail digne, justement rémunéré et ouvrant des droits à une protection sociale.

Il importe de lutter contre la concurrence sociale déloyale qui, en alimentant un sentiment d'injustice chez les employeurs respectueux de la législation, favorise, par contrecoup, le populisme des partis xénophobes. Le projet de loi instaure pour cela une procédure de cessation immédiate d'activité, afin de mettre un coup d'arrêt immédiat à la fraude ; il prévoit la généralisation de la carte d'identification professionnelle dans le BTP, que j'ai présentée jeudi dernier avec la Fédération française du bâtiment, de manière à faciliter les contrôles. Il durcit enfin très nettement les sanctions : un amendement de l'UDI, accepté par le Gouvernement, a porté à 500 000 euros le plafond des amendes encourues.

Le Gouvernement a enfin renforcé, au cours de la discussion, les moyens de lutter contre la fraude dans un secteur particulièrement exposé : celui des transports. La meilleure réponse à ces pratiques illégales est l'application rigoureuse du droit du travail. D'où l'importance cruciale de la réforme de l'inspection du travail, à laquelle le Gouvernement serait habilité à procéder par ordonnance. Un décret de 2014 a déjà assuré une organisation plus collective et une meilleure définition des priorités de contrôle. Il s'agit désormais de renforcer les pouvoirs de l'inspection, notamment par l'instauration d'une sanction administrative plus rapide et efficace que la voie pénale actuelle.

La peine de prison sanctionnant le délit d'entrave au fonctionnement des institutions représentatives du personnel (IRP) a été supprimée – j'y tenais particulièrement – dans le même souci d'effectivité du droit du travail. Disproportionnée par rapport à certains faits, comme le retard dans la transmission de documents aux élus du personnel, elle n'était presque jamais prononcée par les juges, et avait pour principal effet de dissuader les

investisseurs étrangers. Elle a été remplacée par une amende, applicable et réellement dissuasive. La peine de prison est toutefois maintenue pour les délits d'entrave à la constitution des IRP, en raison de leur gravité.

Faire respecter le droit du travail suppose également un meilleur fonctionnement de la justice prud'homale. Ses délais de jugement actuels sont trop longs, et ses procédures de conciliation n'aboutissent que dans 7 % des cas.

Le Gouvernement a souhaité revoir en profondeur la procédure devant les prud'hommes, dans la continuité de la réforme de leur mode de désignation par la loi du 18 décembre 2014. La Garde des sceaux vous en présentera les contours lors de sa prochaine audition devant vous. J'attire pour ma part votre attention sur une innovation majeure : l'instauration, d'une formation initiale obligatoire des conseillers des prud'hommes, complétant la formation actuellement dispensée par les organisations syndicales. L'homogénéisation de la jurisprudence d'un ressort à l'autre en sera renforcée sans que l'identité syndicale en soit amoindrie. Nous créons en outre un véritable statut du défenseur syndical, qu'ont favorablement accueilli toutes les organisations patronales. Le code du travail ne comporte actuellement aucune règle sur ses conditions de recrutement, de formation, de travail. Il accorde simplement au défenseur syndical une autorisation d'absence de 10 heures mensuelles, non rémunérées. Les heures de délégation seront désormais rémunérées, une formation sera dispensée et la confidentialité rendue obligatoire. Les salariés, dont émanent 99 % des demandes devant les prud'hommes, seront ainsi mieux défendus.

Le projet de loi comporte des mesures favorisant l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap : l'entreprise qui fera appel à un travailleur indépendant handicapé pourra l'inclure dans les 6 % de travailleurs handicapés que doit comporter son effectif salarié ; de même, les parcours d'observation offerts aux collégiens en situation de handicap doivent pouvoir être pris en compte.

Le projet de loi conforte enfin certaines dispositions de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, en corrigeant des imprécisions, au sujet notamment de l'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) par l'administration : obligation de motivation, ou appréciation de la légalité du PSE au regard des moyens de l'entreprise et non du groupe en cas de redressement ou de liquidation judiciaire. Là encore, le travail accompli à l'Assemblée nationale a apporté des garanties supplémentaires : le périmètre d'application des critères d'ordre des licenciements dans le cas d'une décision unilatérale de l'employeur (donc en l'absence d'accord collectif sur le PSE) ne pourra être inférieur au bassin d'emploi. Ces ajustements parachèveront une réforme dont je veux souligner le succès : la plupart des PSE font l'objet de négociations – dans 75 % des cas en dehors des redressements et liquidations judiciaires – et la négociation aboutit dans près des trois quarts des cas à un accord. Cela représente 61 % des procédures en dehors des redressements et liquidations judiciaires.

La même volonté de privilégier la culture du compromis me guidera dans l'élaboration du projet de loi relatif à la modernisation du dialogue social, que je prépare à la suite de l'échec de la négociation entre partenaires sociaux.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Lors du dépôt de son rapport en novembre 2013, M. Bailly avait indiqué que l'examen de ses conclusions gagnerait à être précédé d'une concertation nationale interprofessionnelle. Comme elle n'a pas eu lieu, certaines organisations syndicales se sont plaintes d'un manque de concertation sur ce dossier.

Les nouvelles mesures relatives au travail dominical pourraient poser des difficultés à certains commerces de zones touristiques actuellement ouverts le dimanche, s'ils sont contraints de fermer ce jour : ils ne bénéficieront pas d'un report de chiffre d'affaires du week-end sur les jours de la semaine. Or la volonté du Gouvernement de favoriser les ouvertures dominicales risque, du fait des compensations imposées, de se traduire par des ouvertures moins nombreuses.

Un autre point appelle un éclaircissement : la possibilité donnée aux organisations représentatives des salariés et des employeurs d'obtenir l'abrogation des arrêtés préfectoraux de fermeture fondés sur des accords bilatéraux.

**M. François Rebsamen, ministre.** – Vous visez la fameuse boulangerie des Landes ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Ne serait-il pas plus simple de travailler sur les accords préfectoraux de fermeture, qui sont parfois très anciens ? Certains préféreraient des accords préfectoraux révisables régulièrement.

Nous partageons votre volonté de lutter contre le travail illégal et attendons les décrets d'application de la loi du 10 juillet 2014. L'élévation à 500 000 euros du plafond de l'amende encourue ne risque-t-elle pas de susciter la censure de la Commission européenne, qui pourrait y voir une sanction disproportionnée entravant la libre circulation des travailleurs dans l'Union ?

Depuis leur création, très peu d'accords de maintien de l'emploi ont été conclus. Le Premier ministre avait annoncé la tenue en avril d'une conférence sociale thématique afin de dresser le bilan de la loi. Pouvez-vous nous confirmer qu'elle aura lieu ? Quels sont selon vous les obstacles au développement de ces accords ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – Un bilan de la loi de sécurisation de l'emploi par les partenaires sociaux est bien prévu pour le début du mois d'avril. Si moins de dix accords de maintien de l'emploi ont été signés, c'est sans doute parce que leur durée de validité, de deux ans, est trop courte, alors que leurs délais de négociation sont trop longs : négocier pendant six mois un accord de deux ans ne va pas. Les partenaires sociaux sont conscients que des améliorations sont possibles.

Si je ne suis pas en mesure de vous répondre sur la réaction de la Commission européenne à l'augmentation de l'amende punissant le travail illégal, je suis persuadé qu'elle répond à une préoccupation que nous partageons tous.

La concertation a bien eu lieu, même si les délais ont parfois été brefs. Nous l'avons conduite avec Christiane Taubira sur la réforme des prud'hommes. Les organisations syndicales et patronales ont été consultées, de même que les instances consultatives, comme le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), la Commission nationale de la négociation collective et le Conseil supérieur de la prud'homie.

Quant au risque que certains petits commerces des zones touristiques actuellement ouverts le dimanche ne le soient plus demain, je fais confiance au dialogue social pour trouver la solution. Leur ouverture actuelle résulte déjà souvent d'un accord, qu'employeur et salariés auront à cœur de renouveler.

Je ne dispose pas encore de la réponse à votre question touchant les accords préfectoraux existants, mais je ne manquerai pas de vous la communiquer.

**Mme Nicole Bricq.** – Plus on lit ce texte, notamment sur la définition du périmètre des accords, plus on voit s'en dégager une notion territoriale. Peut-être est-ce l'amorce d'une décentralisation ? Ce serait très positif et respectueux de la diversité des territoires.

Le périmètre d'application des critères d'ordre des licenciements prévu à l'article 98 est apprécié au niveau de la zone d'emploi. Comment une telle zone est-elle définie en droit ? De même, quelle interprétation juridique faut-il donner de la notion du « territoire » où auront lieu les négociations des compensations du travail dominical ?

**M. André Reichardt.** – L'Alsace et la Moselle ont leurs propres règles pour le repos dominical. Seront-elles maintenues ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – Lors des rencontres organisées par la délégation sénatoriale aux entreprises, nous avons été fréquemment interpellés sur le coût de l'apprentissage, et plus souvent encore sur la possibilité pour un apprenti de réaliser des travaux dits « dangereux » : les mesures prises en 2013 sont beaucoup trop restrictives. Un chef d'entreprise m'a confié que son premier contrat avait été annulé à la veille de sa signature en raison de la dangerosité de ses machines, sur lesquelles travaillent douze personnes : il ne pourra jamais embaucher d'apprentis. Un assouplissement de ces normes s'impose, sous peine de voir le nombre d'apprentis continuer à chuter.

Certaines entreprises, soucieuses de remplir leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés, ne trouvent pas de candidats. Elles sont taxées, malgré tous leurs efforts et l'aide de Pôle emploi.

**Mme Annie David.** – Je ferai part de mes désaccords avec ce texte dans une autre enceinte. Je réitère toutefois, monsieur le ministre, la question que vous posait notre président : quels effets sur l'emploi et la croissance les ouvertures dominicales auront-elles ? Quels effets sur les salariés et sur la vie de notre société ? Quelle société, enfin, entendez-vous promouvoir avec le travail le dimanche ?

Je suis surprise de vous entendre parler de volontariat, alors que certaines offres d'emplois sont limitées au samedi et au dimanche, et que les chômeurs sont contraints d'accepter les offres raisonnables d'emploi faites par Pôle emploi. Le texte ne prévoit en outre aucun plancher pour les compensations : y en aura-t-il d'un euro de l'heure ? Le dialogue social n'existant pas dans les entreprises dépourvues de représentants du personnel, comment y trouvera-t-on un accord favorable aux deux parties ?

Je regrette votre décision de réformer l'inspection du travail par ordonnance, après l'avoir réformée une première fois par décret. Un travail sérieux accompli ici et à l'Assemblée nationale avait pourtant conduit au dépôt d'une proposition de loi à ce sujet. C'est faire peu de cas des parlementaires que de procéder ainsi.

Quoi qu'ait dit Mme Lamure, il est regrettable que ce texte autorise le remplacement des travailleurs handicapés par des stagiaires. Nous travaillerons justement demain en séance au bilan de la loi de 2005 sur l'accessibilité et l'égalité des chances et nous ne pourrons que dénoncer cette mesure.

**Mme Anne Emery-Dumas.** – Je me félicite que vous ayez mis l’accent sur les dispositifs de lutte contre les fraudes au détachement, et que vous entendiez aller plus loin, sur les transports, que la loi de juillet 2014.

La carte professionnelle du bâtiment devrait s’étendre aux autres secteurs où sévit le problème du détachement, comme les activités agricoles saisonnières, les sociétés de nettoyage, ou l’hôtellerie-restauration. L’obligation de présenter cette carte incombant au salarié, ne risque-t-on pas un transfert de responsabilité de l’entreprise vers son employé ? Pouvez-vous nous garantir qu’il ne sera pas sanctionné pour défaut de présentation ?

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Les récentes rencontres sénatoriales de l’apprentissage ont été l’occasion d’évoquer les problèmes posés par l’âge et le niveau de formation des apprentis. Une entreprise ayant toujours intérêt, pour des raisons financières, à en recruter un jeune et sans formation, les autres sont pénalisés. Il a été question de faciliter le financement du contrat d’apprentissage et de le simplifier. L’organisation des sessions d’examen pose également des difficultés : leur programmation par l’Éducation nationale n’est pas toujours compatible avec la formation dispensée à l’apprenti. Il a même été envisagé, pour les sujets théoriques, d’organiser des sessions à distance.

L’hôtellerie-restauration, qui pourrait créer des emplois, est dans l’impossibilité de recruter des apprentis, parce que ses horaires d’ouverture ne sont pas compatibles avec ceux de l’apprentissage. Envisagez-vous de les modifier ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – La carte d’identification professionnelle est une mesure très intéressante, demandée depuis longtemps par le bâtiment et les travaux publics. Serait-il possible de l’étendre rapidement dans les domaines de l’agro-alimentaire, des services et de l’industrie ? La réforme de l’inspection du travail pourrait arriver à point nommé pour rendre cette mesure plus efficace encore.

Il serait désastreux que l’appréciation d’un plan de sauvegarde de l’emploi s’opère en fonction des moyens de l’entreprise, plutôt que de ceux du groupe auquel elle appartient, car celui-ci pourrait s’en trouver incité à organiser l’insolvabilité de sa filiale.

La peine de prison prévue pour les délits d’entrave, si elle est maintenue dans la loi pour les cas très graves, ne sera sans doute jamais appliquée. Ne faudrait-il pas imaginer des peines complémentaires, telles que l’interdiction d’exercer la profession de dirigeant d’entreprise ?

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

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Il n’y a évidemment pas de volontariat pour le travail le dimanche et de soirée. Le contrat de travail est un lien de subordination. Si certains sondages font apparaître que 75 % des Français souhaitent l’ouverture des magasins le dimanche, ils sont 85 % à déclarer ne pas souhaiter travailler ce jour-là. En Allemagne, les commerces sont fermés le dimanche, certains même le samedi après-midi, et l’économie allemande ne s’en porte pas plus mal.

Vous vous apprêtez à faire porter sur les maires la responsabilité d’autoriser les ouvertures dominicales. Quel sera précisément leur rôle puisqu’un accord collectif est nécessaire ?

Il me semble bien que nous allons vers la professionnalisation de la justice prud'homale, accompagnée d'une certaine mise sous tutelle de ses conseillers. Comment les conseils de prud'hommes pourront-ils continuer à exister ?

Pourquoi la faculté de sanctionner est-elle ôtée à l'inspecteur du travail au profit du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – Il n'y aura pas de modification du droit alsacien-mosellan. La zone d'emploi sur laquelle vous m'interrogez, madame Bricq, est celle définie par l'Insee.

J'ai proposé un décret facilitant la réalisation par les apprentis des travaux dits « dangereux » : nous passerons de l'autorisation préalable à une déclaration engageant la responsabilité de l'employeur. Un apprenti pourra désormais monter sur un escabeau de 60 centimètres mais la prévention est maintenue pour les travaux en grande hauteur. On ne pourra plus invoquer les freins que met l'administration aux dérogations.

Que Mme Lamure veuille bien m'indiquer les entreprises qui peinent à recruter des travailleurs handicapés : je les mettrai en relation avec des candidats. Le véritable problème, justifiant des financements spécifiques, est celui des travailleurs handicapés employés en milieu ouvert.

Quant à l'effet des ouvertures dominicales sur l'emploi, une étude d'impact a été commandée à France Stratégie par Emmanuel Macron. Attendons de voir comment se passe la négociation des accords. Il est en tout cas préférable que les touristes dépensent leur argent dans nos zones touristiques internationales que dans celles des pays voisins. Saint-Pancras offre actuellement le dimanche une ambiance toute différente de celle de la gare du Nord...

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Il y a de beaux musées à Paris.

**M. François Rebsamen, ministre.** – À Londres aussi ! Quant aux effets sur la société, nous ne parlons que d'exceptions au repos dominical. 25 % des Français travaillent déjà le dimanche, dans la fonction publique notamment. Nous ne changerons pas de paradigme en autorisant un peu plus d'ouvertures sur la base d'accords, surtout si nous faisons confiance au dialogue social. Le contrat de travail n'impose pas toujours un rapport de subordination entre employeur et salarié : il est signé par deux personnes libres qui s'engagent mutuellement. Dans les situations de plein emploi, c'est même l'employeur qui recherche les salariés...

**M. Michel Raison.** – Et même parfois en dehors de ces situations !

**M. François Rebsamen, ministre.** – En effet : c'est le cas dans certains secteurs spécialisés. C'est pourquoi nous améliorons la formation.

J'avais souhaité, en tant que maire, ouvrir les piscines municipales le dimanche matin. Le débat avait été vif avec les maîtres-nageurs, qui ont reçu des compensations. L'ouverture est maintenant généralisée à tous les dimanches et fonctionne très bien. Si le service public n'est pas capable de s'adapter à la demande des usagers, il déperira.

Si nous devons réformer l'inspection du travail par ordonnance, c'est qu'en 2014 les dispositions du projet de loi sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie

sociale qui la concernaient ont dû en être retirées. Je me suis engagé à mener cette réforme dans la lignée de mon prédécesseur, ce qui m'a valu les critiques simultanées du *Figaro* et de l'*Humanité* – j'ai dû trouver le bon chemin. Plus sérieusement, le texte que je présenterai reprendra la proposition de loi de Denys Robiliard.

Quant à l'insertion des personnes handicapées dans le monde du travail, nos résultats sont en voie d'amélioration. Les dispositions fiscales que nous avons prises vont dans le sens de ce que vous demandez.

La carte d'identification professionnelle des travailleurs du bâtiment sera financée par leurs caisses de congés payés : c'était une opportunité à saisir immédiatement. La sanction d'un éventuel défaut de présentation de cette carte, qui sera portée comme un badge, ne touchera pas le salarié, mais l'employeur. Dans les autres secteurs touchés par la fraude, il faut pour le moment faire confiance au contrôle. Les Allemands ont pris sur ce point une disposition très forte dans le secteur des transports. Observons son application afin de voir comment nous pourrions la reproduire. Il y aura sans doute une décision de la Commission européenne ; c'est très difficile pour le transit, mais l'on peut s'inspirer pour le cabotage de la proposition allemande.

J'ai passé, à l'invitation de la ministre allemande du travail, une journée à Berlin durant laquelle j'ai visité des centres de formation d'apprentis. J'en reviens convaincu que les problèmes de l'apprentissage en France ne tiennent pas à son coût pour les entreprises, mais à nos mentalités, et en particulier à celle de l'Éducation nationale, qui récemment encore ne voulait pas entendre parler d'ouverture aux entreprises. Les choses ont heureusement changé. Les entrepreneurs les plus réticents le sont souvent parce qu'ils craignent une administration trop rigoureuse. Nous sommes cependant sur la bonne voie, notamment dans le domaine des formations de haut niveau, comme celle d'ingénieur en alternance chez Orange. L'apprentissage est bien une voie d'excellence.

Oui, monsieur Vaugrenard, les peines complémentaires sont une bonne idée. J'y suis sensible parce que je ne comprends pas pourquoi nous nous dénigrerions alors que les pays étrangers ne font pas mieux que nous sur ces sujets difficiles. Pourquoi cette jubilation dans l'autoflagellation ? Continuons à protéger les salariés et n'oublions pas que c'est l'intérêt des employeurs parce que la productivité est meilleure quand les conditions de travail sont bonnes. Les start-up travaillent en *open space* : comment y réserver un bureau pour le délégué du personnel ? Maintenons les protections sans négliger les nécessaires souplesses.

Pour répondre à votre question sur les moyens du groupe et les PSE, je vous précise qu'il n'est juridiquement pas possible aujourd'hui d'appeler les moyens du groupe dans le cadre de la liquidation judiciaire d'un établissement.

Je n'ai pas bien compris la question de M. Bosino sur les maires. J'ai exercé cette fonction magnifique pendant deux mandats. Chaque maire fait un peu comme il l'entend. Pour ma part, j'étais très soucieux du dialogue avec les organisations syndicales, que je poussais à conclure un accord. Que nous laissons au maire toute latitude entre zéro et douze dimanches prouve la confiance que nous lui faisons. Néanmoins, il est important de prévoir l'intervention de l'EPCI au-delà du cinquième dimanche.

Nous ne professionnalisons pas les prud'hommes. Cette exception française souffre de délais de jugement inacceptables. La décision ne peut varier du blanc au noir selon les tribunaux pour les mêmes cas. Au demeurant les organisations syndicales et patronales ont

plutôt bien accueilli l'idée d'un tronc commun de formation – des conseillers prud'hommaux issus d'organisations syndicales ont même demandé un référentiel commun.

Pourquoi prévoir l'intervention des Direccte ? Parce qu'il est bon que les inspecteurs de travail interviennent de manière plus collective contre le travail illégal, avec un objectif national, de manière à s'assurer que des suites sont données à leur intervention sans porter atteinte à leur liberté individuelle : mieux vaut une sanction administrative appliquée qu'une sanction pénale qui ne l'est pas. Les nouvelles promotions d'inspecteurs comprennent d'autant mieux cette approche collégiale de la lutte dans le travail illégal, qu'elles sont tout à fait sensibles à leur rôle de conseil et de soutien aux entreprises.

Un mot, enfin, du texte sur la modernisation du dialogue social. Il est normal que nous reprenions la main puisque la démocratie sociale a échoué. Nous repartons sur la base du document que j'avais transmis aux partenaires sociaux : une meilleure représentation des salariés, un dialogue social plus efficace et plus stratégique, évitant les réunions qui ne servent qu'à empêcher les vocations ; l'engagement des salariés dans l'entreprise encouragé ; plus de souplesse pour les entreprises, notamment les PME. Enfin seront également abordées la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA activité dans une nouvelle prime d'activité et l'inclusion des annexes 8 et 10 dans la loi afin de stabiliser la situation des intermittents du spectacle et d'éviter les crises à répétition à chaque renouvellement de la convention d'assurance-chômage. Le projet sera transmis à la fin du mois au Conseil d'État et présenté en avril au conseil des ministres.

**M. Jacques Bigot, président.** – Je vous remercie, monsieur le Ministre, de nous apporter toutes ces précisions et de nous informer sur le travail futur. Commençons d'abord par ce texte-ci...

*La réunion est levée à 19 h 30*

**Jeudi 12 mars 2015**

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 05*

### **Audition de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice**

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Nous accueillons Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, pour une audition ouverte à tous les sénateurs, à la presse et diffusée sur Public Sénat. Réforme des tribunaux de commerce et de la justice prud'homale, libéralisation des professions juridiques réglementées et règles de fixation de leurs tarifs, votre parole est attendue. Je vous propose de nous faire part de votre appréciation générale sur ce texte, qui a connu d'importantes évolutions à l'Assemblée nationale, de nous dire si vous souhaiteriez que le Sénat se l'approprie et apporte sa valeur ajoutée. Vous nous direz aussi comment vous concevez le point d'équilibre entre la sécurité des actes juridiques, l'égalité de l'accès au droit et l'inévitable modernisation des procédures et des professions.

Le Sénat est la maison qui défend les libertés, c'est dire combien nous sommes heureux de votre présence à nos côtés, encore plus en ces moments.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Je vous remercie de cet accueil et pour vos mots de bienvenue. Je suis heureuse de m'exprimer devant vous, car je connais votre attachement particulier aux libertés individuelles et à la justice. Le texte comporte en effet des dispositions relatives à trois grands secteurs, étant entendu que le projet Justice du 21<sup>e</sup> siècle (J 21) complètera ses articles sur la justice commerciale.

L'ambition élevée de garantir à tous nos concitoyens, sur tout le territoire, l'accès à un droit protecteur inspire la politique volontariste que je conduis depuis trois ans en matière de recrutements : ceux qui saisissent les tribunaux – à la suite de litiges familiaux, de la perte de leur emploi ou des difficultés de leur entreprise – sont dans un état de vulnérabilité qui appelle la protection de l'État.

Le rôle des professions réglementées est important dans le cadre de la justice civile et nous les avons associées aux travaux de J 21. Historiquement, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa réponse à une question prioritaire de constitutionnalité le 21 novembre 2014, l'État a délégué certaines prérogatives de puissance publique attachées à sa mission régalienne. Il incombe au ministère de la justice de contrôler les conditions d'exercice de cette délégation. L'authentification notariée, la signification par huissier doivent présenter le même niveau de sécurité juridique qu'un acte étatique. Il nous faut veiller à la probité et à l'indépendance des professionnels du droit, au respect de leurs règles déontologiques et contrôler l'existence de conflits d'intérêt.

Depuis deux ans et demi, nous travaillons avec ces professions dans une relation de confiance qui s'est construite au fil des réunions. Ce travail commun a débouché sur l'adoption de plusieurs lois, d'ordonnances et de décrets. Un sujet comme les tarifs a déjà été traité notamment pour ce qui concerne les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce.

Le texte de loi issu des travaux de l'Assemblée nationale s'inscrit dans le même esprit. S'il est important que les professions juridiques réglementées participent à la revitalisation de l'économie, la justice et le droit ne peuvent être abordés sous un angle uniquement économique. L'accès de tous au droit, la sécurité juridique doivent être préservés, la rentabilité financière immédiate dût-elle en pâtir. C'est ce qui explique notre politique tarifaire pour les professions règlementées.

Pour autant, le droit revêt aussi une dimension économique – la réforme du droit des contrats que j'ai présentée en conseil des ministres l'illustre – il doit participer à l'attractivité de notre économie par sa lisibilité et sa prévisibilité et la sécurité qu'il apporte.

Le droit est un bien particulier. Nos réformes visent à appréhender toutes ses dimensions. Le projet de loi, précédé d'une aura sulfureuse, a été très travaillé. Le ministre de l'économie a fait preuve d'une grande ouverture d'esprit. Bien que les logiques économique et juridique diffèrent, nous avons collaboré dans une bonne ambiance. Dans sa version actuelle, le texte combine préservation des principes essentiels et souplesse afin de dynamiser l'activité des professions règlementées, grâce notamment au renouvellement des générations.

Des améliorations peuvent être apportées afin d'éliminer les éventuels effets pernicieux de mesures introduites sans étude d'impact préalable ; la navette entre les deux assemblées devrait y concourir.

La libéralisation de l'installation des notaires d'abord annoncée comme totale est en réalité une libéralisation encadrée, maîtrisée, régulée et concernant uniquement les zones

où les professionnels sont trop peu nombreux. La réforme préserve l'économie générale des offices et des études. L'accès des jeunes à ces métiers est facilité, ce à quoi contribuera la disparition à terme de la profession de clerc assermenté.

Les dispositions relatives à l'avocat en entreprise ont été retirées. Le sujet reviendra, mais le dispositif doit être encadré afin de ne pas mettre en péril la profession d'avocat pour répondre aux préoccupations d'un petit nombre.

Nous avons convaincu de conserver la territorialité de la postulation, élargie à la cour d'appel sauf pour quelques matières (aide juridictionnelle, saisie immobilière, licitation-partage). Les enjeux ne concernent pas seulement le bon fonctionnement de la procédure civile mais aussi le maillage territorial des barreaux et l'accès corrélatif aux avocats, notamment en matière pénale. Je ferai preuve de vigilance. Toutefois, l'immobilisme ne constitue pas une réponse aux défis nés des évolutions de la société et de la demande de droit, de l'irruption du numérique et de l'offre de services juridiques émanant de nouveaux acteurs.

Le sujet de l'ouverture du capital des sociétés d'exercice professionnel a été réglé par la loi du 8 mars 2011 de modernisation des professions juridiques et judiciaires, précisée par décret en mars 2014. Mon ministère a fait part de son inquiétude sur le projet d'ouverture de sociétés d'exercice interprofessionnel aux professionnels du chiffre ; l'expertise du Sénat et son exigence déontologique seront précieuses. Il n'y aura ni tiers ni chiffre dans le capital de ces sociétés interprofessionnelles.

Les commissaires aux comptes relèvent de la tutelle du ministère de la justice et les experts-comptables, de celle du ministère de l'économie. En pratique, 80 % des commissaires aux comptes sont des experts-comptables. La modification du périmètre du droit introduite par l'Assemblée nationale soulève des interrogations ; elle pourrait fragiliser notre système de contrôle et de certification des comptes alors qu'il est performant..., ce que j'ai défendu devant l'Union européenne.

La révision des tarifs des actes des professions réglementées est opportune. Certains tarifs étaient trop élevés, d'autres inférieurs au coût des actes. Nous avons plaidé pour une véritable politique tarifaire en lieu et place d'une libéralisation totale qui aurait pu provoquer un dumping et une baisse de la qualité des actes. Nous avons plutôt eu gain de cause. Le champ de compétence, les contributeurs et les finalités du fonds de péréquation interprofessionnel devront encore être précisés.

Ainsi, les principes essentiels sont sauvegardés et la nécessaire souplesse introduite. Au nombre des sujets sur lesquels le Sénat pourra proposer des améliorations, je citerai les dispositions sur la justice commerciale : le projet de création de huit juridictions spécialisées sur le territoire chargées de traiter les plus gros dossiers de redressement-liquidation judiciaires nous a paru risqué. Le texte actuel prévoit une juridiction par cour d'appel, compétente pour les entreprises de plus de 150 salariés dont le chiffre d'affaires dépasse 20 millions d'euros. Aller dans certains cas jusqu'à deux juridictions ne serait pas hérétique. Les seuils peuvent être débattus. Les juges prud'homaux sauront faire du référentiel indicatif en matière prud'homale un outil de progrès.

Enfin, les services de la Chancellerie ont longtemps été dépendants des professionnels en ce qui concerne les éléments statistiques et données chiffrées nécessaires, entre autres, à la maîtrise de la cartographie judiciaire. Ce constat m'a conduit à signer une convention avec la Caisse des dépôts et consignations et l'INSEE. Le texte de loi confie à

l'Autorité de la concurrence le soin de fournir des éléments objectifs éclairant la décision politique. Si cela n'est pas choquant, il convient d'éviter d'accorder un pouvoir normatif à cet organisme.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Vous avez abordé de nombreux sujets avec hauteur de vue et franchise. Vous avez déclaré que la justice et le droit ne peuvent être abordés sous le seul angle économique même si l'économie ne leur est pas étrangère... N'est-ce pas précisément tout l'enjeu de ce projet de loi ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les nombreuses auditions que j'ai menées me conduisent à vous rejoindre sur certains sujets. Vous avez souligné que le projet de loi pourrait être utilement amélioré par notre assemblée.

Les inquiétudes sont vives, voire agressives, dans les tribunaux de commerce. Si nous ne parvenons pas à négocier sur le nombre de juridictions spécialisées et sur leur seuil de compétences, je crains la disparition de certains tribunaux, par démission ou désintérêt, et le transfert corrélatif aux tribunaux de grande instance (TGI) des contentieux qu'ils traitent, ce qui serait dommageable. Conserver aux tribunaux de commerce les dossiers portant sur des entreprises dont les effectifs sont inférieurs à 250 salariés débloquerait la situation.

À l'évidence, les dispositions relatives à la justice prud'homale relevaient de votre réflexion sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Vous avez déclaré : transformer la justice et le droit en un marché serait dangereux. Comment articulez-vous cette réflexion avec le projet de loi ? Pouvez-vous nous rassurer ? Nous ne demandons pas la professionnalisation des conseillers prud'homaux mais simplement le rapprochement de leur statut avec celui de magistrat et le bénéfice d'une formation dispensée à l'École nationale de la magistrature (ENM).

Au-delà du chiffre d'affaires des cabinets, ce qui se joue avec la postulation est la disparition de petits barreaux, ce qui ne manquerait pas de poser des difficultés pour les gardes à vue, les commissions d'office et l'aide juridictionnelle. Des expérimentations de multipostulation ont été menées entre Bordeaux et Libourne, entre Nîmes et Alès, disposez-vous d'un retour ? Les informations en ma possession sont très contrastées. Le réseau privé virtuel des avocats (RPVA) n'étant pas encore totalement efficace sur tout le territoire, la postulation locale contribue à faciliter le travail de gestion des tribunaux en améliorant la gestion des flux et la mise en état. Plutôt que de prendre sur ce sujet une décision qui risquerait d'avoir des conséquences irréversibles, ne peut-on envisager des expérimentations ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Vous connaissez ce texte dans ses moindres détails ! Je sais, par les comptes rendus des réunions organisées avec mes services, que vous avez travaillé dans un état d'esprit constructif. Ce projet de loi le mérite. Loin de moi la nostalgie d'un texte présenté par la Chancellerie ! Voir le travail mené dans le cadre de Justice 21 en partie repris dans ce projet de loi porté par le ministre de l'économie a été douloureux mais, magie d'un réflexe sublime, cette douleur s'est effacée dans la certitude que nous avons participé à la beauté et à la force de l'œuvre commune.

Notre pays enregistre 69 000 procédures collectives par an, dont une large majorité peut être gérée par les tribunaux de commerce, 180 à 200, voire 300 dossiers appelant une technicité particulière. Le défi est de les traiter sans déséquilibrer l'ensemble du système. Le ministère de l'économie envisageait la création de 8 juridictions spécialisées sur le modèle de la carte inter-régionale des juridictions spécialisées contre la délinquance économique et financière. Nous avons estimé que ce chiffre, trop faible, créait un risque

d'éloignement des juridictions par rapport aux entreprises. Nous avons bataillé afin d'obtenir une juridiction spécialisée dans le ressort de chaque cour d'appel. Aller jusqu'à deux juridictions dans certaines cours d'appel ne serait pas problématique pour moi. À mon sens, l'existence de juridictions spécialisées ne crée pas de risque de fermeture de tribunaux de commerce. Ma doctrine n'est pas faite sur le seuil optimal : 150 salariés, 250 ? Je pencherai en faveur du seuil de 150 salariés, mais il serait bon d'avoir une étude d'impact.

Toutes les dispositions relatives à la réforme des conseils de prud'hommes ont été écrites à la Chancellerie. Aucune n'a suscité d'observation de la part du Conseil d'Etat.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Ce qui n'est pas le cas du reste du texte...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Nous avons travaillé deux ans sur le sujet, en nous inspirant notamment du rapport Lacabarats. Les conseils de prud'hommes sont une spécificité française héritée de l'histoire. L'attachement légitime au paritarisme qui caractérise ces juridictions doit s'accompagner d'un effort de formation des conseillers prud'hommes. Nous préconisons une formation obligatoire assurée par l'ENM portant à la fois sur la déontologie et sur la rédaction des jugements. Nos réformes visent à préserver l'identité de l'institution et à améliorer son fonctionnement ; la mission première des conseils est la conciliation, qui ne représente que 6 % des dossiers en moyenne. On ne peut fétichiser l'identité de l'institution, en oubliant sa vocation. Nous voulons redonner corps et vitalité à la conciliation afin de diminuer du même coup le nombre de départages et le taux élevé d'appel. Les juges prud'hommes devront apprendre à utiliser les nouveaux référentiels de règlement des litiges.

La profession d'avocat est très composite... Tous ses membres n'ont pas les mêmes attentes. Mon souci est d'assurer la présence d'avocats sur tout le territoire. Pour ce faire, il convient d'introduire de la souplesse dans le dispositif afin de parvenir à des solutions adaptées. L'expérimentation présente un intérêt indéniable...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Ce sera la plus-value sénatoriale !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Elle est incontestable. J'en ai fait l'expérience.

**M. Charles Revet.** – N'hésitez pas à le répéter !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Comme députée, j'ai pu constater l'excellence du travail sénatorial et son intérêt pour la qualité de notre droit. Je le dis sans flagornerie aucune car je m'ambitionne pas de devenir sénatrice.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Le réflexe sublime en faveur de l'intérêt général que vous avez évoqué est partagé ici. Nous expérimentons tous les jours des arbitrages qui ne touchent pas au sublime.

**M. Michel Raison.** – Nous vous remercions, madame la ministre, de nous avoir rassurés sur vos intentions. Au moins provisoirement... Seront-elles suivies d'effet ? Votre intervention ressemble à un appel à l'aide pour éviter que le texte ne bascule définitivement du côté économique. Nous avons été choqués – et vous aussi – que la loi Macron destinée à favoriser l'activité économique comporte des dispositions sur la justice. Votre absence lors des débats sur les professions réglementées à l'Assemblée nationale nous a inquiétés.

Traduisait-elle la victoire de l'économie sur la justice ? Nous sommes troublés par le poids que le texte accorde à l'Autorité de la concurrence dans le domaine judiciaire. Nous voulons vous aider, mais nous avons aussi besoin de vous et de votre soutien à nos amendements.

Ancien élu prud'homal, je me félicite des dispositions sur la formation des conseillers prud'homaux, mais pourquoi vous attaquer aux tribunaux de commerce ? Dans mon département, une entreprise de mille salariés a été sauvée parce que le dossier a été traité par la juridiction locale : les juges consulaires ont su appréhender et traiter le dossier de manière patiente et intelligente. Avec leur disparition, la loi Macron qui veut sauver des emplois pourrait en détruire, de sorte que les quelques effets positifs de la simplification du permis de conduire seraient annihilés par les conséquences de la réforme des tribunaux de commerce.

**M. Jacques Mézard.** – Ça aurait pu être pire, nous n'en doutons pas. Il est malheureux qu'un texte de cette nature inclue une réforme de fond de la justice. Celle-ci méritait un projet global porté par la Chancellerie, au lieu de quoi nous avons un catalogue auquel l'Assemblée nationale a cru bon d'ajouter quelques pages.

Notre monde évolue, il faut en tenir compte ; mais le faire en bafouant tous les grands principes n'est pas une bonne chose. Le gouvernement Fillon lui-même n'aurait pas désavoué certaines dispositions sur le périmètre du chiffre. Il existe une voie médiane entre l'immobilisme et l'assimilation de toute critique à du ringardisme. Il est positif que l'entrée de sociétés capitalistiques ait été, pour l'instant, bloquée : l'arrivée des financiers au capital des laboratoires d'analyses médicales a entraîné la fermeture de nombreux petits laboratoires dans les territoires.

L'Assemblée nationale a introduit des dispositions sur les avocats aux conseils sous la pression de quelques grands cabinets parisiens. Quelle est votre position sur le sujet ? Cette importante question mérite une réponse. De l'avis général, le système actuel fonctionne bien : les syndicats de salariés sont contents des conditions d'instauration de l'obligation de représentation devant la chambre sociale de la Cour de cassation. Confier le contrôle du fonctionnement d'une telle profession à l'Autorité de la concurrence, quelle idée singulière ! Examinez donc la composition de cet organisme à l'aune de la problématique des conflits d'intérêts. Je ne pourrai jamais y souscrire. Le Gouvernement a reculé sur les notaires parce qu'ils sont puissants et solidaires ; les avocats aux conseils ne le sont pas et pèsent moins... Tant pis pour eux ?

**M. Michel Raison.** – Ils ne savent pas se défendre !

**M. Jacques Mézard.** – Penser que l'on se mettra d'accord au niveau du bureau de conciliation pour saisir le juge départiteur est bien optimiste. Les conflits prud'homaux étaient jusqu'à présent exclus de la négociation participative – à laquelle j'étais hostile quand le gouvernement Fillon l'avait créée. Cette exclusion est supprimée, ce dont le Medef peut se féliciter ; êtes-vous à l'origine de cette mesure et qu'en pensez-vous ?

Sur la justice commerciale, vous êtes favorable au dessaisissement au seuil de 150 salariés. Je connais pourtant des dossiers qui n'ont été réglés que grâce à une bonne connaissance du terrain. Détruire les justices de proximité affectera le traitement de certaines affaires.

La question de la territorialité de la postulation n'est pas celle des états de frais : la plupart des avocats ne savent plus les calculer. La multipostulation détournera la clientèle institutionnelle, appauvrira les professionnels locaux du droit et se traduira *in fine* par une baisse de qualité. En privant ainsi les départements de leur matière grise, vous créez une désertification juridique. Je déposerai un amendement afin de mettre en place une postulation départementale... Cela améliorera les choses en Corrèze où vous créez un second TGI.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – À Saint-Gaudens aussi...

**M. Jacques Mézard.** – Cette affaire est traitée dans une approche parisienne et bureaucratique.

**M. Henri Tandonnet.** – Quelle sera la place des experts-comptables dans les sociétés juridiques interprofessionnelles ? Le décret de mars 2014 avait créé des interprofessionnalités, et une ordonnance particulière a ouvert celles des experts-comptables aux capitaux. Autoriser ceux-ci à rejoindre les professions du droit est un cheval de Troie pour les interprofessionnalités. Compte-tenu des préoccupations actuelles de sécurité juridique, de respect de la déontologie et de protection contre les conflits d'intérêts, placer les professions réglementées dans un environnement concurrentiel est-il opportun et moderne ? N'avons-nous pas une guerre de retard ? Notre système de droit latin nous offre un avantage compétitif, notamment en matière immobilière grâce au triptyque notaire-géomètre-hypothèque, et les étrangers le copient. Pourquoi l'abandonner en mélangeant les métiers du chiffre et les professions réglementées ?

La suppression de la postulation par TGI augmentera la charge de travail des greffes. Il faudra y créer des postes...

Je partage les observations de mes collègues sur l'avantage que constitue une juridiction commerciale de proximité. Je l'ai expérimenté dans mon département du Lot-et-Garonne à l'occasion du sauvetage de Pet Foods. Les magistrats locaux sont souvent très qualifiés et sont plus indépendants que ne pourront l'être les collaborateurs de grandes sociétés de banque et d'assurance qui siègeraient dans les juridictions spécialisées si elles étaient mises en place.

**M. Daniel Gremillet.** – Merci, madame la ministre, pour la clarté de vos propos. Je m'associe aux observations de Jacques Mézard sur la postulation. Derrière la question des services existants dans les territoires, il y a celle du vivre ensemble. Vider un territoire de ses compétences revient à le déstructurer.

Les objectifs en matière de couverture numérique ne sont pas atteints dans 20 % des territoires. Dès lors il est impossible d'avancer partout au même rythme. Je souhaiterais également être rassuré sur l'accès aux données personnelles dans l'entreprise. N'allons-nous pas au-delà des directives européennes ?

Je partage l'opinion de Michel Raison sur les tribunaux de commerce. Nous avons tous des exemples d'entreprises sauvées grâce aux juridictions consulaires de proximité. Nous ne pouvons nous offrir le luxe de perdre des emplois dans le contexte actuel.

Je suis réservé sur l'attribution de compétences nouvelles à l'Autorité de la concurrence, qui n'exerce pas ses compétences sur les activités et produits venant de l'étranger, d'où une distorsion de concurrence.

Mme Royal a salué le travail magnifique du Sénat lors du vote de la loi sur la transition énergétique. Je forme le vœu que notre travail sur la loi Macron ne passe pas à la trappe si la commission mixte paritaire ne débouche pas.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Le succès d’une commission mixte paritaire suppose deux volontés. Et l’absence d’interférence d’une troisième.

**M. Jacques Bigot.** – Vous avez exprimé votre respect pour le travail du Sénat et votre espoir de voir le texte de loi amélioré par notre assemblée. L’article 17 *bis*, issu d’un amendement parlementaire, invite l’Autorité de la concurrence à rédiger un rapport sur la nécessité de créer de nouveaux offices d’avocats aux conseils. Le Gouvernement s’est contenté de donner un avis de sagesse sur cet amendement... La Chancellerie a-t-elle besoin de l’Autorité de la concurrence pour se faire une opinion ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – J’ai entendu plus d’interventions que de questions sur ce texte qui est divers et complexe. N’attendez pas de moi que je le critique. Si nous avons, c’est vrai, vécu un peu difficilement qu’il intègre des dispositions que nous préparions avec les professions, j’ai refusé toute querelle publique et rappelé des principes. Je suis loyale vis-à-vis du Gouvernement qui est fondé à considérer qu’un texte peut traiter de questions relevant du périmètre de plusieurs ministères – il y a des précédents. L’important est que des champs de compétence spécifiques ne soient pas traités en dehors de la tutelle ministérielle dont ils relèvent. Ma préoccupation en matière d’accès au droit n’est pas celle d’un ministre de l’économie, certes, mais je n’appelle pas au secours, parce que je ne suis pas en état de naufrage. Je n’ai pas besoin d’espérer. Le texte sera amélioré, c’est le sort de tous les textes, car nous veillons à respecter le travail des parlementaires, du législateur.

Je crois que les autorités administratives indépendantes (AAI) sont indispensables au fonctionnement de la démocratie. L’Autorité de la concurrence a pour mission de s’assurer du respect des règles du marché dans les conditions fixées par la loi. L’extension de ses compétences a donné lieu à des discussions entre nous comme avec le président de cet organisme sur les missions et sur la symbolique. Il nous faut maintenir le lustre du droit dans notre culture et dans notre architecture institutionnelle. Il n’est pas dit que la Chancellerie sera liée par les avis de l’Autorité. Une AAI doit objectiver le sujet dont elle a la charge, fournir à l’administration des éléments d’aide à la décision. Il importe de ne pas lui donner un rôle normatif.

**Mme Catherine Génisson.** – Très bien !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – Votre pointillisme budgétaire vous conduira à vous intéresser aux conséquences financières de l’extension des missions de l’Autorité de la concurrence...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Trente emplois, sept millions.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Nous entendons le message.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** – J’aurais été ravie de porter le texte sur la réforme des conseils de prud’hommes mais la seule chose qui importe, parce qu’il s’agit d’un contentieux de détresse, est l’amélioration du fonctionnement de la justice prud’homale qui découlera de son application.

Le projet est insuffisant, il a des défauts ? Sans doute. Mais l'économie frémit : il nous faut encourager cette reprise et nous moderniser. La procédure participative facilitera les choses dans un esprit de conciliation. S'agissant des professionnels du chiffre, nous devons éviter de casser par mégarde un secteur qui fonctionne. J'entends les inquiétudes. Je suppose qu'elles se traduiront sous forme d'amendements. Mon cabinet et l'administration demeurent à votre disposition.

Je vous remercie pour la qualité de cette séance, elle laisse augurer que le texte, amélioré sans dogmatisme, aura des effets bénéfiques pour tous les citoyens.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Nous vous remercions d'avoir traité ces sujets avec hauteur de vue et précision.

*La réunion est levée à 11 h 30*



## COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL

**Mercredi 4 mars 2015**

- Présidence de M. Jean-Pierre Godefroy, président. –

*La réunion est ouverte à 14h10.*

### **Communication sur le texte et le rapport adoptés par la commission spéciale**

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Entre l'adoption du rapport de Mme Meunier le 8 juillet 2014 et l'inscription de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel à l'ordre du jour du Sénat les lundi et mardi 30 et 31 mars prochain, des élections sénatoriales sont intervenues. Notre commission a vu, en conséquence, sa composition renouvelée quasiment de moitié. Un point sur nos travaux s'imposait.

Le Sénat, saisi en décembre 2013 du texte modifié par l'Assemblée nationale, a créé une commission spéciale à la demande du groupe CRC, composée de sénateurs de toutes les commissions permanentes. En effet, ce texte relève des compétences de plusieurs commissions, notamment des commissions des affaires sociales et des lois. J'ai l'honneur d'en être le président, et Michelle Meunier la rapporteure depuis le départ de Laurence Rossignol.

De février à juillet 2014, nous avons rencontré près de 80 personnes : représentants du monde associatif et des milieux judiciaire et policier, personnes prostituées, chercheurs et personnalités qualifiées. Nous avons également entendu, par visioconférence, le vice-procureur chargé de la lutte anti-mafia à Rome sur les politiques italiennes de lutte contre la traite des êtres humains ainsi que le chef de la brigade de lutte contre la prostitution à Stockholm, qui nous a présenté un bilan d'application de la législation suédoise.

Plusieurs collègues ont participé à certaines des maraudes que l'association « Les amis du Bus des femmes » organise dans l'agglomération parisienne auprès des personnes prostituées. De plus, deux délégations de la commission se sont rendues à la permanence d'accès aux soins de l'hôpital Ambroise-Paré à Boulogne-Billancourt et à la brigade de répression du proxénétisme à la préfecture de police de Paris.

Nous avons également, grâce à l'espace participatif ouvert sur la page internet de la commission spéciale, recueilli de nombreux témoignages individuels.

Enfin, nous avons auditionné Christiane Taubira, garde des sceaux, Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, et Najat Vallaud-Belkacem, alors ministre des droits des femmes.

Vous pouvez retrouver les comptes rendus et les vidéos des auditions sur la page Internet de la commission spéciale.

Au terme de ces travaux, la commission, réunie le 8 juillet 2014, a adopté le rapport de Michelle Meunier ainsi que trente amendements, dont dix-huit présentés

conjointement par la rapporteure et moi-même. C'est sur le texte adopté ce même jour par la commission que les sénateurs pourront déposer des amendements, en vue de la séance publique des 30 et 31 mars.

Le Sénat avait déjà mené des travaux approfondis sur le sujet de la prostitution : Chantal Jouanno et moi-même avons conduit une mission sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées au sein de la commission des affaires sociales ; la délégation aux droits des femmes a également adopté en juin 2014 le rapport d'information de Brigitte Gonthier-Maurin, qui en était alors la présidente et siège dorénavant dans notre commission.

Au terme du travail approfondi que nous avons mené, notre commission a adopté un texte à une large majorité. En effet, si notre commission s'est divisée sur la pénalisation des clients, elle s'est très largement retrouvée sur le renforcement de l'accompagnement des personnes prostituées et de la lutte contre la traite. C'est pourquoi dès l'automne dernier, j'ai adressé un courrier au Président du Sénat, demandant une inscription rapide du texte à l'ordre du jour. Ma requête a enfin abouti lors de la dernière réunion de la Conférence ; je m'en félicite, cela coupe court à tout ce que l'on a pu lire dans la presse.

Pour donner à nos nouveaux collègues une vision des principaux enjeux du texte, notre rapporteure Michelle Meunier rappellera les grandes lignes de notre réflexion et mènera, dans les semaines à venir, quelques auditions, ouvertes à tous les membres de la commission, des principales associations concernées et des services de police et de justice. Enfin, la commission entendra, le 19 mars, Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des droits des femmes.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Avant de vous présenter les conclusions auxquelles notre commission a abouti le 8 juillet 2014, je m'arrêterai sur quelques éléments de contexte. Depuis 1946, la France est un pays abolitionniste. La prostitution y est donc une activité licite ; seuls sont sanctionnés par la loi son exploitation à travers le proxénétisme et les troubles qu'elle peut causer à l'ordre public à travers le racolage.

A l'origine, l'abolitionnisme ne visait pas l'abolition de la prostitution mais plutôt celle de toute réglementation en la matière. Toutefois, le sens de ce terme a évolué, ce dont témoigne l'adoption par l'Assemblée nationale, le 6 décembre 2011, d'une proposition de résolution qui « réaffirme la position abolitionniste de la France, dont l'objectif est, à terme, une société sans prostitution ».

Quelles est la réalité de la prostitution ? On estime à environ 30 000 le nombre de personnes prostituées en France, plus de 80 % d'entre elles sont d'origine étrangère. S'il est difficile d'établir une relation de cause à effet entre les deux, nous constatons que la prostitution dite traditionnelle diminue depuis trente ans face à des réseaux au poids croissant.

Qu'elles soient ou non sous contrainte, les personnes prostituées partagent des facteurs de fragilité. Je pense aux troubles sanitaires et psychologiques, à la violence mais également à l'isolement, qui les empêche trop souvent d'exercer leurs droits. Face à cette situation, la France a renforcé sa politique de lutte contre la traite des êtres humains ces dernières années. Cependant, l'accompagnement des personnes prostituées demeure insuffisant, faute d'une ligne politique claire et de moyens financiers.

L'objet de ce texte est de donner un nouveau souffle à l'engagement abolitionniste de la France. Beaucoup n'en ont retenu que la disposition la plus symbolique, celle qui

pénalise les clients des personnes prostituées, alors qu'il comporte des mesures importantes en matière de lutte contre la traite, d'accompagnement social et sanitaire des personnes prostituées ainsi que de prévention.

Nos débats se sont déroulés dans un climat constructif, de nombreux amendements adoptés sont le fruit d'un travail conjoint avec le président Jean-Pierre Godefroy. Seule la question de la pénalisation du client a réellement divisé les membres de la commission. Au total, ce texte constitue une réelle avancée dans la lutte contre ceux qui profitent de la prostitution et dans le soutien apporté aux premières victimes de ce phénomène.

Notre commission a justement renforcé les mesures d'accompagnement des personnes prostituées en transformant le « parcours de sortie de la prostitution » en un « projet d'insertion sociale et professionnelle », ouvert à l'ensemble des personnes victimes de la traite des êtres humains. Il ne s'agit pas de leur imposer un parcours prédéfini, fait d'étapes obligatoires qui risquent d'être autant d'embûches, mais plutôt de construire avec elles un projet personnalisé pour une réinsertion durable. Ce projet sera organisé sous la responsabilité du préfet, en partenariat avec une association ayant pour objet l'aide et l'accompagnement des personnes en difficulté.

L'entrée dans le projet d'insertion rendra les personnes accompagnées éligibles à la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour et au versement d'une aide financière. Elles pourront également bénéficier de remises fiscales gracieuses.

Nous avons augmenté les ressources allouées au fonds destiné à financer ces projets d'insertion. Il sera désormais alimenté par l'ensemble des recettes provenant de la confiscation des biens et produits des proxénètes et des personnes coupables de l'infraction de traite des êtres humains, et non par une partie seulement.

Les personnes accompagnées ainsi que celles reconnues victimes du proxénétisme et de la traite seront considérées comme des publics prioritaires pour l'accès aux logements sociaux. Cette mesure continue de me laisser sceptique : le droit actuel ne suffit-il pas ? N'est-ce pas montrer du doigt une population ?

Nous avons prévu que la délivrance et le renouvellement de l'autorisation provisoire de séjour seront automatiques pour les victimes de la traite ou du proxénétisme dès lors que les critères d'engagement dans le projet d'insertion seront remplis ; le préfet aura donc désormais une compétence liée. Cette autorisation sera d'un an, et non de six mois comme le prévoyait l'Assemblée nationale.

Un seul article du texte concerne l'accompagnement sanitaire des personnes prostituées. A notre sens, la politique de réduction des risques ne doit pas relever de la seule responsabilité de l'État, sans quoi nous limiterons la capacité d'initiative des autres acteurs, dont les collectivités territoriales. De façon symbolique, nous avons déplacé cet article d'un titre du code de la santé publique consacré à la lutte contre les infections sexuellement transmissibles vers le livre I<sup>er</sup> de celui-ci qui concerne la protection des personnes en matière de santé. De fait, les problèmes de santé auxquels des personnes prostituées ne peuvent se réduire aux seules infections sexuellement transmissibles.

En deuxième lieu, pour améliorer la prévention, nous avons créé un nouvel article dans le code de l'éducation qui prévoit une information sur les réalités de la prostitution par

groupe d'âges homogènes dans les collèges et lycées – intervenir dès l'école primaire nous a paru prématuré. Cette information sera l'occasion d'aborder les représentations sociales du corps humain. Nous avons également complété les dispositions du code de l'éducation relatives à l'éducation sexuelle en prévoyant qu'elle doit présenter « une vision égalitaire des relations entre les femmes et les hommes » et « contribuer à l'apprentissage du respect dû au corps humain ».

En troisième lieu, la commission spéciale a renforcé le volet du texte consacré à la lutte contre la traite, par deux mesures. D'abord, elle a introduit un article additionnel qui traduit en droit l'une des mesures du plan national de lutte contre la traite adopté le 14 mai 2014 : donner compétence aux inspecteurs du travail pour constater les infractions de traite des êtres humains. Ensuite, elle a élargi la formation des travailleurs sociaux à l'identification des situations de prostitution, de proxénétisme et de traite des êtres humains.

J'en viens aux dispositions pénales du quatrième volet de cette proposition de loi. Nous avons maintenu la suppression du délit de racolage. Aucun amendement n'avait d'ailleurs été déposé pour le rétablir. En revanche, après de longs débats, nous avons supprimé l'article 16, qui prévoyait la pénalisation du client avec la création d'une contravention de cinquième classe, de même que l'article 17, qui créait une peine complémentaire consistant en un stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels. Pour ma part, j'étais favorable à l'instauration de cette nouvelle incrimination, grâce à laquelle nous aurions, enfin, responsabilisé les clients. Mais la majorité des membres de la commission spéciale ont craint qu'elle ne dégrade la situation sociale et sanitaire des personnes prostituées.

Enfin, la commission spéciale a renommé le texte « proposition de loi visant à la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, contre le proxénétisme et pour l'accompagnement des personnes prostituées ». Ce nouvel intitulé est cohérent avec un texte amputé de l'une de ses dispositions essentielles, celle concernant la responsabilisation du client.

Je regrette qu'il en soit ainsi. Néanmoins, compte tenu des améliorations substantielles que nous avons apportées à la proposition de loi sur d'autres sujets, notamment sur l'accompagnement social, j'ai choisi de m'abstenir, plutôt que de voter contre.

Sans doute les esprits n'étaient-ils pas encore suffisamment mûrs au Sénat pour affirmer dans la loi qu'il n'est pas acceptable de disposer du corps de l'autre pour satisfaire ses besoins sexuels contre de l'argent. Tout en respectant la position majoritaire de la commission spéciale, je continuerai de défendre mes convictions personnelles en séance. Le débat reste ouvert.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – En effet !

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Je n'en doute pas...

Notre commission spéciale a abouti à un accord quasi unanime, sauf sur les dispositions pénales. Nous nous sommes inspirés du modèle italien : les personnes pratiquant la prostitution sous contrainte, sous l'empire des réseaux, sont protégées dès le dépôt de la plainte, ce qui leur garantit un accès à la justice en toute sécurité. Ce n'est pas le cas en France où la protection s'exerce seulement une fois le jugement rendu. Résultat, les personnes sont seules face à la violence des réseaux. Celle-ci prend de multiples formes, qui vont des

menaces exercées sur les enfants et la famille restés au pays jusqu'à la maltraitance. Sur ce sujet, je vous incite à assister aux auditions à venir de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains, de Véronique Degermann, vice-procureur au tribunal de grande instance de Paris, et de Christian Kalck, commissaire divisionnaire à la brigade de répression du proxénétisme. En Italie, la protection est absolue. Grâce à l'ambassade de France, nous avons pu visiter un foyer d'accueil ; en revanche, nous n'avons pas rencontré de personnes prostituées. L'anonymat complet leur est garanti. Avec ce mécanisme, qui existe depuis la loi de 2003, nos voisins ont réussi à extraire de la prostitution contrainte 11 000 personnes.

**M. Michel Savin.** – Très bien ! Cependant, la prostitution a-t-elle véritablement diminué ? Ces personnes extraites n'ont-elles pas été aussitôt remplacées par d'autres ?

**M. Jean-Pierre Godefroy, présidente.** – D'après ce que l'on sait, ce mécanisme freine la prostitution ; il ne la fait pas disparaître.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Bien sûr !

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Aucun pays n'a d'ailleurs réussi à l'éliminer. L'Italie a réduit la prostitution de rue. Toute la difficulté est d'agir sur la prostitution en milieu privé qui est, du reste, autorisée là-bas dès lors que deux personnes au plus la pratiquent dans le même appartement.

Comment lutter contre la prostitution par internet, par les sites de rencontre ? Allez naviguer sur les sites : le racolage n'est pas passif, c'est le moins que l'on puisse dire. Les policiers sont démunis : les sites sont ouverts, ils ne démarchent pas les clients ; les personnes s'y rendent volontairement. La lutte contre cette prostitution est d'autant plus difficile qu'elle est organisée par des réseaux extra-européens. Le ministre de l'intérieur veut des mesures contre les réseaux djihadistes, élargissons-les aux réseaux de traite des êtres humains.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Très bien !

**Mme Chantal Jouanno.** – Le dispositif italien s'inspire directement de la lutte contre les réseaux mafieux : accueil dans un « centre de fuite », anonymat complet, protection globale. Tout cela est indispensable pour obtenir des informations. Les personnes extraites sont souvent très méfiantes à l'égard des autorités quand celles de leur pays ont parfois organisé leur mise en prostitution. Je pense aux Nigérianes. Ce parallèle entre mafia et traite des êtres humains se justifie complètement : les deux réseaux sont souvent très proches.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – C'est exact. Les personnes prostituées arrivent souvent dans notre pays dans des conditions épouvantables. Elles ont beaucoup de réticence à parler car elles se sont habituées à se méfier tout, y compris des autorités.

**Mme Annick Billon.** – Je note l'importance de la protection des victimes pour lutter contre la prostitution. Et la pénalisation du client ? A-t-elle donné des résultats probants dans les pays qui l'ont adoptée ?

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Ah ! C'est le débat qui nous a le plus occupés. La pénalisation du client existe en Suède, en Norvège. Le Danemark y a définitivement renoncé à cause d'une décision de leur Cour suprême.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Il faut aussi citer l’Islande, l’Irlande et le Canada.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – L’Irlande souhaite la pénalisation du client mais ne le peut pas : elle dépend du régime britannique.

La Grande-Bretagne, elle, pénalise uniquement les clients des personnes prostituées sous contrainte. Philosophiquement, cela me convient parfaitement. Ce serait conforme à nos principes constitutionnels : le droit de disposer de son corps est consacré. L’idée, intéressante, réconcilierait tenants et pourfendeurs de la pénalisation du client. Elle ne fonctionne pas bien, m’a-t-on dit, en pratique.

La réalité des chiffres est la suivante : la prostitution de rue a considérablement diminué en Suède, mais elle s’est délocalisée sur des bateaux mouillant en dehors des eaux territoriales suédoises.

**M. Alain Gournac.** – Des bateaux où les gens boivent sec, en plus !

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Moi, pas plus qu’un autre, ne parvient à se faire une idée exacte de l’effet de la pénalisation du client sur la prostitution globale. Un nouveau rapport vient de sortir... Lors de son audition, le chef de la brigade anti-prostitution de Stockholm, était très satisfait de ses résultats.

**Mme Esther Benbassa.** – Ce nouveau rapport, j’en ai obtenu une copie. Une Suédoise m’en a fait un résumé en anglais. Les résultats seraient en fait plutôt négatifs. Il faudrait en savoir plus.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Oui, et en avoir une traduction complète. En tout cas, il dresserait un bilan très mitigé tant sur le plan social que sanitaire.

**M. Alain Gournac.** – A-t-on des informations sur le nombre de clients verbalisés ?

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Sujet hautement sensible... Je vous renvoie à l’audition du chef de la brigade antiprostitution de Stockholm. Là-bas, ils pratiquent des écoutes téléphoniques, ce qui supposerait des adaptations dans notre droit, et c’est à la personne inculpée d’apporter la preuve qu’elle ignorait que la personne se prostituait ou qu’elle n’a pas eu de relation rémunérée...

**Mme Michelle Meunier, rapporteur.** – Ca nous rappelle un fameux procès...

**M. Alain Gournac.** – Le téléphone ? La majorité des contacts se nouent par internet.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Certes...mais aussi dans la rue, par des sites spécialisés qui renvoient à des numéros de téléphone ou encore par des sites de petites annonces où les offres de prostitution sont noyées parmi les propositions de vente de vélo ou encore d’échange de loisirs. À mon sens, ce qui nous posera le plus de difficulté à l’avenir, c’est la prostitution par les sites de rencontres avec le développement des sites de rencontres instantanées.

**M. Alain Gournac.** – Tout ça n'est pas évident, pas facile. Les bateaux au large de la Suède sont de véritables lieux de prostitution et de beuverie. L'alcool y est 50 % moins cher !

**Mme Pascale Gruny.** – Je ne suis pas favorable à la pénalisation du client, le texte de la commission me satisfait. Pour avoir effectué plusieurs missions sur la toxicomanie, je connais les difficultés de la réinsertion professionnelle. Elles seront d'autant plus importantes pour des personnes prostituées qui ont l'habitude d'une activité très rémunératrice. Les accompagner vers un emploi grâce auquel elles pourront vivre correctement sera long.

Quelle est l'action de l'Union européenne sur le volet prévention ? Au moins, disons stop à la publicité pour la prostitution à la télévision, même si elle passe à une heure tardive et même si, derrière, il y a un gros marché.

**Mme Esther Benbassa.** – Les clients ne sont pas bêtes : ils utilisent des numéros masqués pour contacter les personnes prostituées.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Il est possible de s'interroger sur l'indépendance de la personne qui a publié le nouveau rapport sur la pénalisation du client en Suède.

Voyez en Norvège : un gouvernement de coalition s'était engagé à supprimer la mesure après enquête. Le bilan s'est révélé tout à fait positif et, finalement, la loi n'a pas été modifiée.

Les mesures sur la lutte contre les réseaux djihadistes et pédopornographiques seront des outils pour lutter contre la prostitution par internet.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – À la différence importante que les pays européens ont des législations identiques sur la pédopornographie, ce qui n'est pas le cas sur la prostitution.

**M. Michel Amiel.** – Je suis plutôt favorable à la pénalisation du client, au moins pour ceux fréquentant des personnes prostituées sous contrainte. Tout de même, la marchandisation du corps est interdite. Et, à ce titre-là, le don de sang ou d'organe à titre onéreux interdit. Au-delà des résultats statistiques, l'important est de savoir quel message on envoie.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Tout à fait !

**M. Michel Amiel.** – Personne n'est naïf : la pénalisation du client n'éradiquera pas la prostitution. Toutefois, elle constitue un signal fort.

Les mesures d'accompagnement, fort bien. A condition de considérer qu'elles s'inscrivent dans un mouvement plus large de protection des personnes fragiles. Sans vouloir raviver la polémique, le texte a été amputé de sa partie la plus symbolique.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – La notion de contrainte est tout à fait intéressante, nous en avons longuement débattu avec Robert Badinter. Peut-on dire qu'il existe une prostitution choisie, volontaire ? Pour moi, fondamentalement, l'acte sexuel répété plusieurs fois par jour et plusieurs jours de suite représente une violence.

**M. Alain Gournac.** – C’est de l’abattage !

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Nous savons ce qu’il ne faut pas faire : on voit ce qui se passe en Allemagne ou en Espagne ; mais nous ne savons pas encore ce qu’il faut faire.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – La marchandisation du corps, vaste débat. Le syndicat du travail sexuel est très hostile à l’assimilation de la prostitution à la vente de sang ou d’organe. À ses yeux, la prostitution ne correspond pas à la vente d’un corps, elle est une prestation.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Parler d’achat d’acte sexuel est préférable.

**Mme Chantal Jouanno.** – D’évidence, les personnes qui franchissent la porte du Sénat pour s’exprimer devant nous ne représentent pas la large majorité des personnes prostituées. D’où notre difficulté à avoir une connaissance claire et objective du sujet.

**M. Michel Savin.** – Le maire que je suis s’interroge. Que vais-je expliquer à mes concitoyens ? Ils me demandent ce que nous faisons pour mettre fin à la prostitution, ce scandale pour la sécurité, la santé et le respect de la femme. Je leur répondrai : nous avons supprimé le délit de racolage et refusé de pénaliser le client ? Quelle image allons-nous donner ? Circulez, tout continue comme avant.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Faire disparaître le racolage du code pénal pour la première fois depuis 1946 et pénaliser le client dans un même texte aboutit à une situation inextricable : d’un côté, la prostitution est licite et sa promotion autorisée ; de l’autre, celui qui y a recours est sanctionné. Peut-être la pénalisation freinera-t-elle certaines ardeurs, mais les personnes prostituées seront plus fragiles face à des réseaux sans pitié, des clients exigeant des prestations non protégées, voire plus, au nom du risque qu’ils prennent. En bref, nous aboutirions au résultat inverse de celui que nous recherchons. Voilà ce qui me préoccupe depuis dix-huit mois.

**Mme Esther Benbassa.** – Ce qui nous préoccupe tous !

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Vous aurez compris que cette vision n’est pas partagée. Pour moi, la pénalisation du client représente un signal important.

*La réunion est levée à 15h05.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 16 MARS ET A VENIR**

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 9 h 30*

Salle RD 204

*à 9 h 30 :*

- Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, commandant du COS (Commandement des opérations spéciales).

*à 11 heures :*

- Audition de M. Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, Représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

- Examen d'une demande éventuelle de saisine pour avis et nomination éventuelle d'un rapporteur sur le projet de loi n° 193, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la réforme de l'asile.

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 17 mars 2015**

*de 9 h 30 à 10 h 30*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 323, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 804, 2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (MM. Georges Labazée et Gérard Roche, rapporteurs).

*de 13 h 30 à 14 h 30*

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 323, 2014 2015) sur le projet de loi (n° 804, 2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (MM. Georges Labazée et Gérard Roche, rapporteurs).

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 323, 2014 2015) sur le projet de loi (n° 804, 2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (MM. Georges Labazée et Gérard Roche, rapporteurs).

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

*à 9 h 30 :*

- Audition de Mme Hortense Archambault, ancienne directrice du festival d'Avignon, MM. Jean-Denis Combrexelle, ancien directeur général du travail et Jean-Patrick Gille, député, co-auteurs du rapport « Bâtir un cadre stabilisé et sécurisé pour les intermittents du spectacle ».

*à 11 heures :*

- Audition de M. Jacques Sallois, président de la commission scientifique nationale des collections (CNSC), sur le rapport de la CNSC au Parlement prévu par l'article 4 de la loi n°2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections.

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, de candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger :

. au Conseil d'administration de l'établissement public du musée du quai Branly (un siège de titulaire à pourvoir) ;

. à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (un siège de titulaire à pourvoir) ;

. à l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (un siège de titulaire et deux sièges de suppléants à pourvoir) ;

. au Conseil d'administration de la société Radio France (un siège de titulaire à pourvoir) ;

. au Conseil d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel (un siège de titulaire et un siège de suppléant à pourvoir) ;

. au Conseil d'orientation de l'Institut français (un siège de titulaire à pourvoir).

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, de membres appelés à siéger :

. au Conseil d'administration de Campus France (un siège de titulaire à pourvoir) ;

. au Conseil d'administration de l'Institut français (un siège de titulaire à pourvoir).

**Groupe d'études sur la photographie et autres arts visuels**

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Constitution du Bureau.

- Echange de vues sur les thèmes de travail et projets d'activités.

**Groupe d'études sur l'éducation populaire et la culture**

**Mercredi 25 mars 2015**

*à 14 heures*

Salle n° 245

- Constitution du Bureau.
- Echange de vues sur les thèmes de travail et projets d'activités.

**Groupe d'études sur les arts de la scène, de la rue et des festivals en région**

**Mercredi 25 mars 2015**

*à 14 h 30*

Salle n° 245

- Constitution du Bureau.
- Echange de vues sur les thèmes de travail et projets d'activités.

**Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire**

**Groupe d'études « Gestion des déchets »**

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 15 heures*

Salle n° 67

- Constitution du Bureau.

**Commission des finances**

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Audition de M. Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement (ouverte à la presse).
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 269 (2014 2015) visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.
- Désignation d'un sénateur titulaire et d'un sénateur suppléant comme candidats proposés par la commission des finances pour siéger au sein de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.
- Nomination d'un représentant au groupe de travail institué par la commission du développement durable consacré au suivi des négociations internationales sur le climat.

à 10 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution n° 298 (2014-2015) de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du règlement, sur le plan d'investissement pour l'Europe.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : lundi 16 mars, à 12 heures

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 18 mars 2015**

à 9 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

Auditions relatives au « droit des entreprises, enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté »

à 9 heures :

- Mme Carole Champalaune, Directrice des affaires civiles et du Sceau, M. François Ancel, sous-directeur du droit civil, Mme Pascale Compagnie, sous-directrice du droit économique, et M. Christophe Tissot, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques, Ministère de la Justice.

à 9 h 45 :

- M. Philippe Arraou, Président, Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables ;  
- Compagnie nationale des commissaires aux comptes (composition de la délégation en attente).

à 10 h 30 :

- M. Didier Kling, trésorier de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile de France, M. Jean Yves Durance, président de la Chambre de commerce et d'industrie des Hauts de Seine, et Mme Anne Outin Adam, directeur des politiques législatives et Juridiques, Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile de France ;

- Mme Dorothee Pineau, Directrice générale adjointe en charge de la sphère publique et de l'international, Mme Joëlle Simon, Directrice des affaires juridiques, et Mme Ophélie Dujarric, Directrice de mission à la Direction des affaires publiques, Medef ;

- Mme Stéphanie Robert, Directeur, Mme Emmanuelle Flament Mascaret, Directrice concurrence, consommation, propriété intellectuelle, et Mme Odile de Brosses, Directrice du service juridique, Association française des entreprises privées ;

- M. Vincent Champain, Président du Comité Policy et Directeur des opérations France, General Electric, M. Philippe Koch, Vice-Président du Comité Policy et Directeur des relations institutionnelles France, IBM, et M. Tanguy Marziou, Directeur des Affaires Publiques, Chambre de commerce américaine en France (AmCham).

à 11 h 30 :

- Mme Claire Favre, Vice-présidente, et M. David Viros, chef du service du Président, Autorité de la concurrence ;
- M. Benoît de Juvigny, Secrétaire général, Autorité des marchés financiers ;
- Mme Valérie Michel Amsellem, conseiller faisant fonction de président de la chambre de la régulation économique, et M. Olivier Douvreur, conseiller spécialiste du droit boursier, Cour d'appel de Paris ;
- M. Franck Gentin, Président du tribunal de commerce de Paris ;
- M. Baudouin Delforge, Président, et Mme Irina Guerif, Secrétaire Générale, Chambre arbitrale internationale de Paris.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat**

**Mardi 17 mars 2015**

*à 17 heures*

Salle 6550 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 15 heures*

Salle A120

- Lutte contre le terrorisme : proposition de résolution de MM. Jean Bizet, Philippe Bonnacarrère, Michel Delebarre, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Gattolin, Jean-Jacques Hyst, Mme Colette Mélot, MM. Michel Mercier, André Reichardt et Simon Sutour.

**Jeudi 19 mars 2015**

*à 10 heures*

Salle A 120

- Semestre européen et flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance : communication de Mme Fabienne Keller et M. François Marc.
- Projet de taxe sur les transactions financières : communication de Mme Fabienne Keller.

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

**Mardi 17 mars 2015**

*à 15 heures et à 21 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission spéciale sur le projet de loi n° 300 (2014-2015), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

**Mercredi 18 mars 2015**

*à 10 heures, à 15 heures et à 21 heures*

Salle n° 216

- Suite de l'examen du rapport et du texte proposé par la commission spéciale sur le projet de loi n° 300 (2014-2015), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

**Jeudi 19 mars 2015**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Suite de l'examen du rapport et du texte proposé par la commission spéciale sur le projet de loi n° 300 (2014-2015), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Dans la perspective des réunions d'examen du rapport et du texte de la commission spéciale, le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Jeudi 19 mars à 11 heures

*Pour les articles du projet de loi suivants : articles 11, 11 bis B, 11 bis C, 11 ter, 12 à 22 bis, 28 bis, 33 septies, 34 à 40, 40 ter, 41 A à 41 ter, 55 A à 59 quinquies, 60 bis, 63 bis, 64 bis à 70 ter et 83 à 84 bis.*

**Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel**

**Jeudi 19 mars 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Audition de Mme Pascale Boistard, secrétaire d'Etat chargée des droits des femmes, auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

**Commission d'enquête « Service public de l'éducation, repères républicains et difficultés des enseignants »**

**Lundi 16 mars 2015**

*à 15 heures*

Salle Médicis

*à 15 heures : Syndicats de direction et d'inspection de l'éducation nationale*

Table ronde avec :

- M. Patrick Fournié, président d'Indépendance et direction-Force ouvrière (ID FO) ;
- Mme Claudie Paillette, secrétaire nationale chargée de la politique éducative et de la formation professionnelle, et M. Michel Flores-Garcia, principal du collège Gabriel Havez de Montataire (académie d'Amiens), du Syndicat général de l'éducation nationale-Confédération française démocratique du travail (Sgen-CFDT) ;
- M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale-Union nationale des syndicats autonomes (SIEN-UNSA) ;
- M. Philippe Tournier, secrétaire général du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale-Union nationale des syndicats autonomes (SNPDEN UNSA) ;
- M. Paul Devin, secrétaire général du Syndicat national des personnels d'inspection-Fédération syndicale unitaire (SNPI-FSU).

*à 16 h 30 : Syndicats de personnels enseignants des premier et second degrés*

Table ronde avec :

- M. Jérôme Legavre, secrétaire fédéral de la Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle-Force ouvrière (FNEC FP-FO) ;
- M. Christian Chevalier, secrétaire général du Syndicat des enseignants-Union nationale des syndicats autonomes (SE-UNSA) ;
- M. Frédéric Sève, secrétaire général, et Mme Catherine Nave-Bekhti, professeure au lycée polyvalent Paul Doumer du Perreux-sur-Marne (académie de Créteil), du Syndicat général de l'éducation nationale-Confédération française démocratique du travail (Sgen-CFDT) ;
- MM. François Portzer, président national du Syndicat national des lycées et collèges-Fédération générale autonome des fonctionnaires (SNALC-FGAF), et Pierre Favre, président du Syndicat national des écoles-Fédération générale autonome des fonctionnaires (SNE-FGAF), pour le Syndicat national des lycées et collèges (SNALC) ;
- Mme Valérie Sipahimalani, secrétaire générale adjointe du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) ;
- M. Sébastien Sihr, secrétaire général du Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC)-Fédération syndicale unitaire (SNUipp-FSU).

*à 18 heures : Fédérations de parents d'élèves*

Table ronde avec :

- Mme Caroline Saliou, présidente, et M. Christophe Abraham, secrétaire général adjoint, de l'Association de parents d'élèves de l'enseignement libre (Apel) ;

- Mme Sylvie Fromentelle, vice-présidente, et M. Guillaume Dupont, vice-président, de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) ;
- Mmes Valérie Marty, présidente nationale, et Myriam Menez, secrétaire générale, de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP).

**Jeudi 19 mars 2015**

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

à 9 heures :

- Audition de M. Alain-Gérard Slama, journaliste, professeur à Sciences-Po.

à 10 heures :

- Audition de M. François-Xavier Bellamy, professeur de philosophie, auteur de *Les déshérités ou l'urgence de transmettre*.

à 11 heures :

- Audition de Mme Gabrielle Déramaux, professeure de lettres modernes, auteure de *Collège inique (ta mère !)*.

à 12 heures :

- Audition de M. Daniel Keller, Grand maître du Grand Orient de France.

**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 19 mars 2015**

à 9 h 45

Salle n° 67

Ouvertes à la presse

à 9 h 45 :

- Audition de M. Serge Weinberg, président directeur général de Sanofi.

à 10 h 45 :

- Audition de MM. Laurent Gouzènes, président du comité financement et développement de l'innovation et Patrick Schmitt, directeur recherche, innovation et nouvelles technologies du Medef.

à 11 h 45 :

- Audition de MM. Patrick Lemaire, directeur de recherche au CNRS, fondateur de Sciences en marche, François Métivier, professeur à l'Institut de Physique du globe de Paris et Mme Elen Riot, maître de conférences à la Reims management school.

**Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air**

**Jeudi 19 mars 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

Auditions ouvertes au public et à la presse

*à 9 h 30 :*

- Audition de M. Bernard Garnier, président, de Mme Anne Laborie, secrétaire générale, et de MM. Guy Bergé, trésorier (président d'Air Lorraine), et Daniel Huot, membre du bureau (président d'Atmo Franche-Comté), d'Atmo France ;

*à 10 h 30 :*

- Audition de MM. Marc Mortureux, directeur général, Gérard Lasfargues, directeur-général adjoint scientifique, Dominique Gombert, directeur de l'évaluation des risques, de Mme Alima Marie, directrice de l'information, de la communication et du dialogue, et de M. Benoît Vergriette, chef de l'unité risques et société, de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;

*à 12 heures :*

- Audition de Mme Nathalie Girouard, chef de la division des performances environnementales et de l'environnement, et de M. Nils-Axel Braathen, administrateur principal, à la direction de l'environnement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

*à 14 heures*

Salle n° 213

Audition ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Philippe Hubert, directeur des risques chroniques, et de Mme Laurence Rouil, responsable du pôle modélisation environnementale et décision de cette direction, à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

**Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

**Jeudi 19 mars 2015**

*à 9 heures*

Grande salle Delavigne

Auditions femmes et laïcité

*à 9 heures* – Le point de vue de la philosophe

- Mme Catherine Kintzler, professeure émérite de philosophie à l'Université Lille III, auteure de *Penser la laïcité* (2014), de *Qu'est-ce que la laïcité ?* (2007) et de *Tolérance et laïcité* (1998).

*10 heures* – Le point de vue de l'historienne : « Laïcité, égalité des sexes : une approche socio-historique »

- Mme Florence Rochefort, présidente de l'Institut Émilie du Châtelet, co-directrice de Clio Femmes, histoire.

### **Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**

**Mardi 17 mars 2015**

*à 15 h 30*

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Présentation du rapport d'information de M. Hervé Maurey sur « les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte ».

### **Délégation aux entreprises**

**Jeudi 19 mars 2015**

*à 8 h 30*

Salle 46 E

- Examen éventuel d'amendements au projet de loi n° 300 (2014-2015) pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

- Compte rendu du déplacement dans le Rhône du 6 mars 2015 par Mme Elisabeth Lamure.