

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 237

- *Projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (sera publié ultérieurement).....* 237
- *Accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 237
- *Avenir des chantiers navals STX France (ex-Chantiers de l'Atlantique) – Communication de M. Yannick Vaugrenard.....* 246
- *Article 13 – Audition de Mme Isabelle de Silva, candidate proposée aux fonctions de présidente de l'Autorité de la concurrence.....* 248
- *Vote sur la proposition de nomination de la présidente de l'Autorité de la concurrence.....* 256

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 257

- *Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international.....* 257
- *Elections présidentielles américaines - Table ronde.....* 266
- *Projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada - Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (sera publiée ultérieurement).....* 283
- *Approbation de l'accord entre la France et le Gouvernement de la République d'Autriche relatif au statut juridique des personnels de l'armée fédérale autrichienne au cours de leur séjour dans la collectivité territoriale française de Guyane - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 283
- *PLF pour 2017 - Audition du général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air (sera publiée ultérieurement).....* 286
- *PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement).....* 286

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 287

- *Nomination d'un rapporteur.....* 287
- *Éthique, régulation et transparence du sport professionnel - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 287
- *Adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 301

- *Contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 - Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions (sera publiée ultérieurement) 311*

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 313

- *Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen des amendements au texte de la commission..... 313*

COMMISSION DES FINANCES..... 315

- *Action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement) 315*
- *Contrôle budgétaire – Financement et efficacité de la sûreté du transport aérien - Communication 315*

COMMISSION DES LOIS 327

- *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre – Examen des amendements au texte de la commission..... 327*
- *Réforme de la prescription en matière pénale – Examen des amendements au texte de la commission..... 330*
- *Permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle – Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission..... 333*
- *Action extérieure des collectivités territoriales et coopération des outre-mer dans leur environnement régional – Examen du rapport et du texte de la commission..... 340*
- *Évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 344*
- *Questions diverses..... 344*

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »..... 345

- *Égalité et citoyenneté - Examen d'amendements déposés par les rapporteurs sur le texte de la commission spéciale..... 345*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSER LE CHÔMAGE 349

- *Examen du rapport..... 349*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 363**

- *Audition de MM. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, et Jean-Louis
Bourlanges, ancien parlementaire européen 363*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 OCTOBRE ET A VENIR
..... 371**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 11 octobre 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président, M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

Projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Mercredi 12 octobre 2016

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

Accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous examinons une proposition de loi sur la stabilisation du droit de l'urbanisme, déposée par MM. Calvet et Daunis, et à laquelle plusieurs d'entre nous se sont associés.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Les deux auteurs de la proposition de loi ont fait un excellent travail, qu'ils ont déjà présenté devant notre commission en juin dernier. Ils ont depuis rendu un rapport, intitulé « droit de l'urbanisme : l'urgence de simplifier ». Ils ont été les rapporteurs d'un groupe de travail constitué au sein de la délégation aux collectivités territoriales et présidé par M. Pointereau. Ce texte comporte donc des mesures répondant prioritairement aux besoins des collectivités. Cette démarche a été impulsée et suivie personnellement par le président du Sénat. Elle est donc, au-delà de la démarche personnelle de ses deux co-auteurs, l'expression d'une initiative institutionnelle plus large, dont l'ambition est de positionner le Sénat sur la thématique de la simplification du droit. Cela exige de trouver un accord entre les différents groupes politiques du Sénat, et de trouver un accord institutionnel entre les deux chambres et le Gouvernement. C'est l'ambition, peu commune, de ce texte.

Cet objectif explique largement son contenu et son format. Il retient l'urbanisme comme champ de simplification, parce qu'une consultation menée en 2014 par le Sénat auprès des maires, et qui avait obtenu plus de 4 000 réponses, avait montré que l'urbanisme et le droit des sols sont les domaines où le besoin de simplification est le plus fort pour les collectivités. Ces questions sont de surcroît modérément clivantes : à l'évidence, trouver un accord politique dans des domaines comme le droit de l'environnement, du patrimoine ou de l'accessibilité aurait été plus difficile. Les auteurs du texte se sont enfin efforcés de lui garder

un format raisonnable – une quinzaine d’articles – pour qu’il ait des chances d’être adopté dans la durée limitée d’une niche parlementaire.

Si les auteurs ont limité la taille et le champ de ce texte, ils ont adopté une démarche ambitieuse car inclusive et innovante. Ils se sont appuyés sur une grande consultation nationale, qui a reçu quelque 11 000 réponses. Ils ont également – ce qui est original – soumis l’ensemble de leurs propositions à une étude d’impact pour faire le tri entre les vraies simplifications et les fausses bonnes idées, si bien que les dispositions qui vous sont soumises visent juste, en traitant le contentieux de l’urbanisme, le dialogue entre l’État et les collectivités territoriales ou encore l’articulation des documents d’urbanisme. En tout cas, leur démarche a été très appréciée et les simplifications qu’ils proposent sont attendues. Ce n’est certes pas une révolution, mais c’est une avancée significative dans la bonne direction.

Les deux premiers articles comportent cinq mesures pour accélérer le contentieux de l’urbanisme. La première est la cristallisation des moyens à l’initiative du juge et non plus seulement à l’initiative des parties dans le contentieux de l’urbanisme. La deuxième oblige les requérants à rédiger des conclusions récapitulatives liant les parties. Ces dernières seront obligées d’indiquer, à chaque étape de l’instance, les moyens qu’elles invoquent devant le juge. Les moyens non évoqués seront réputés abandonnés. Cela accélèrera le travail des juges, qui ne seront plus obligés de produire eux-mêmes la synthèse des dossiers en rassemblant des informations dispersées dans de nombreux documents. Cela donnera également plus de transparence aux parties, qui sauront exactement quels sont les arguments de la partie adverse. Enfin, cela accélèrera le traitement des recours en appel. Troisième mesure : la création d’un mécanisme de caducité de l’instance, afin de lutter contre les procédures dilatoires. Tout requérant qui ne produira pas dans un certain délai un élément demandé par le juge sera réputé s’être désisté, rendant caduque l’instance avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire. C’est un outil pour lutter contre les procédures dilatoires où certaines parties ont intérêt à ne pas produire des pièces ou à le faire très tardivement.

Les délais de jugement en matière d’urbanisme seront encadrés, et le tribunal administratif devra prononcer sa décision dans un délai de six mois à compter de l’enregistrement de la réclamation au greffe. Enfin, la suppression de l’appel pour le contentieux de l’urbanisme dans les zones tendues serait prorogée pour cinq ans, ce qui ferait mécaniquement gagner deux ans.

Les articles 3 et 4 portent sur l’articulation des documents d’urbanisme, question très sensible pour les collectivités locales. L’article 3 simplifie la mise en compatibilité des plans locaux d’urbanismes (PLU). Le code de l’urbanisme prévoit une obligation de compatibilité des documents d’urbanisme, devant être satisfaite dans des délais stricts – trois ans en cas de révision. Cette obligation est une cause d’instabilité pour les PLU, qui doivent être révisés à intervalles rapprochés pour suivre l’évolution, souvent désynchronisée, des documents supérieurs. Cet article revoit donc les mécanismes de la mise en compatibilité. La solution proposée, plébiscitée par l’Association des maires de France (AMF), l’Assemblée des Communautés de France (ADCF) et la Fédération des SCoT, et soutenue par le Gouvernement, consiste à établir tous les trois ans un rendez-vous au cours duquel la collectivité sera tenue d’analyser la situation de son PLU et de décider s’il faut le mettre en compatibilité avec les documents supérieurs. C’est le constat d’une incompatibilité éventuelle du PLU, à l’occasion de cette analyse triennale, qui marquera le point de départ de l’obligation de mise en compatibilité. Ainsi, toutes les évolutions du PLU liées à la hiérarchie des documents d’urbanisme interviendront selon un calendrier triennal connu d’avance, car propre au PLU, au lieu de dépendre de l’évolution des documents supérieurs sur lesquels la commune

ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'ont aucune maîtrise. Par ailleurs, les délais pour mettre le PLU en compatibilité avec les documents supérieurs courent à compter du moment où, suite au rendez-vous triennal, la décision d'engager une évolution du PLU est prise. Cela assouplit le délai de mise en compatibilité, puisque l'on passe d'un délai de rigueur de trois ans à un délai, adapté à la situation de la collectivité, qui sera compris entre trois et six ans.

Les articles 5 et 6 portent sur le domaine de l'aménagement. Ainsi, l'article 6 concerne les zones d'aménagement concerté (ZAC). Il donne aux collectivités la faculté de fusionner la délibération de création de la ZAC avec la délibération de réalisation, ce qui peut être utile pour des projets de faible dimension, dont les éléments sont connus largement à l'avance. Il permet aussi de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC. Nous avons un débat avec le Gouvernement pour savoir si cette dernière disposition est conforme au droit européen. La question n'est pas encore tranchée.

L'article 7 fait face à la dégradation des relations entre les services de l'État et les collectivités qui est constatée par les acteurs de terrain dès lors qu'il s'agit de mener à bien des projets de construction ou d'aménagement complexes. Les élus se sentent en effet confrontés à des injonctions contradictoires des différentes administrations, qui travaillent en silos et adoptent trop souvent une posture répressive plutôt que facilitatrice. Pour encourager voire systématiser le dialogue entre l'État et les collectivités sur les projets structurants, l'article 7 avance deux propositions majeures. D'abord, la nomination d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme. Nommé par le préfet et placé sous son autorité, il serait chargé de conseiller et d'informer les porteurs de projets et les élus en matière d'aménagement, d'urbanisme et de construction. Ensuite, la mise en place d'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux, présidée par le préfet. Cette conférence aurait un rôle de consultation sur les projets locaux qui lui seraient transmis par le maire ou le président de l'EPCI de la commune d'implantation. Elle serait la transformation de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme. Le texte la renomme et élargit ses compétences afin de renforcer la transversalité et la coordination entre les services de l'État face aux projets locaux : ce sera un lieu où les services de l'État parlent avec les collectivités et les porteurs de projets, ce qui les aidera à accompagner les projets. Le texte ne lui donne aucune attribution décisionnelle, pour ne pas donner prise au contentieux et pour ne pas rajouter une nouvelle étape aux processus déjà longs d'élaboration de projets.

L'article 9 propose d'expérimenter un mécanisme d'association des architectes des bâtiments de France (ABF) à la définition des règles locales d'urbanisme, afin de rendre plus intelligible la motivation de leurs décisions. Il ne s'agit de toucher ni aux missions ni aux pouvoirs des ABF, ni de nier que ces derniers jouent un rôle clé dans la préservation du patrimoine, mais de favoriser un dialogue entre collectivités et ABF afin que les règles, souvent implicites, qui motivent les décisions des ABF soient davantage objectivées, mieux connues des acteurs et donc mieux intégrées, dès le départ, dans leurs projets.

Le dispositif expérimental prévoit que l'autorité compétente en matière de PLU puisse demander à l'ABF de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords des monuments historiques. Si l'ABF accepte, l'autorité compétente en matière de PLU pourra décider d'annexer ses prescriptions au PLU. Dans ce dernier cas, les décisions de l'ABF devront être motivées sur le fondement des prescriptions qu'il a lui-même édictées. Cette expérimentation est prévue pour une durée de trois ans.

Enfin, les articles 11, 12 et 13 comportent des dispositions visant à expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées, à clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles et à accélérer les procédures de travaux en site classé en cas d'urgence.

Les auteurs de ce texte ont voulu s'en tenir à une approche sectorielle, en se concentrant sur l'urbanisme et le droit des sols. Les textes sur l'urbanisme ayant tendance à l'embonpoint, il faudra une discipline forte et partagée pour éviter l'inflation et donc l'échec du texte. Il ne s'agit pas ici de rejouer les débats sur la loi ALUR ou le texte relatif à l'Égalité et la citoyenneté, mais d'examiner un texte de simplification avec bon sens et pragmatisme, qui offre des simplifications de procédures pour les collectivités. Les auteurs ont souhaité continuer à s'inscrire dans une démarche de co-construction unissant la majorité et l'opposition, ainsi que le Sénat et le Gouvernement, afin d'aboutir à des propositions techniquement robustes en commission et à une adoption conforme par la suite.

Mes quelques amendements visent essentiellement à clarifier et sécuriser certaines dispositions du texte.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ce texte est excellent et je l'ai d'ailleurs cosigné.

M. François Calvet, auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi résulte d'une initiative du président Larcher. Un groupe de travail a été constitué au sein de la délégation aux collectivités territoriales, qui comportait deux membres de chaque commission permanente, sous la présidence de M. Pointereau. J'ai travaillé en parfaite intelligence avec M. Daunis, et nous avons cherché dans la plus grande clarté à trouver des compromis transpartisans. Nous avons pu réaliser une étude d'impact, ce qui devrait toujours être le cas pour les propositions de loi. L'idée du Président du Sénat, celle aussi qui résultait des réponses aux questionnaires – plus de 10 000 élus y ont répondu cette année, après 4 000 il y a deux ans – était d'accélérer les procédures, de lever les freins à l'activité économique. Aussi nous en sommes-nous modestement tenus à quelques secteurs, pour être aussi efficaces que possible.

M. Marc Daunis, auteur de la proposition de loi. – J'ai eu grand plaisir à travailler avec M. Calvet, car notre méthode a été simple et claire : rechercher le consensus sur le fonds des questions, et non des compromis qui auraient flirté avec la compromission. Notre but était d'être utile aux acteurs de terrain. Ceux-ci constatent en effet que, si la demande de simplification est générale, ses modalités paraissent souvent insaisissables, ce qui place le Parlement en porte-à-faux lorsqu'il souhaite y répondre. Aussi avons-nous été guidés par une idée simple : faire en sorte que le dialogue entre l'État, les collectivités et les porteurs de projets se noue le plus tôt possible, afin de développer dans notre pays un urbanisme de projet. Nous avons veillé à ce que simplification ne rime pas avec déréglementation, ni avec déstabilisation. D'où l'étude d'impact, grâce à laquelle nous avons évité les fausses bonnes idées.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il y a trois catégories de propositions de loi. La première regroupe celles qui n'ont aucune chance d'aboutir, ni même d'être examinées par une commission. La seconde, celles qui ont une fonction d'affichage, mais n'iront pas jusqu'à l'adoption. La troisième rassemble celles qui, comme le présent texte, procèdent d'un travail transpartisan, et pour l'élaboration desquelles le concours de notre administration est essentiel, notamment pour les études d'impact.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel n° COM-13 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – L'article 1^{er} prolonge l'expérimentation de la suppression de l'appel pour le contentieux de l'urbanisme dans les zones tendues. L'amendement n° COM-2 étend ce dispositif en dehors des zones tendues. Avis défavorable, car le droit à l'appel est important pour les justiciables. Sa suppression ne peut être acceptée qu'à la condition d'être motivée par un intérêt général fort et d'être strictement encadré dans le temps et dans l'espace. Par conséquent, avis défavorable à l'amendement n° COM-1.

Les amendements n^{os} COM-1 et COM-2 ne sont pas adoptés.

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – L'article 3 instaure une procédure réduisant les contraintes que fait peser sur les PLU l'obligation de mise en compatibilité avec les documents supérieurs. Mon amendement n° COM-4 étend ce dispositif de simplification aux SCoT, qui sont soumis à une obligation identique.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est une proposition très intéressante, face à ce problème de poule et d'œuf...

L'amendement n° COM-4 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Mon amendement n° COM-3 reprend l'essentiel du dispositif de l'article 3 tout en apportant certaines modifications. Il clarifie le point de départ du délai à partir duquel commence à courir l'obligation de mise en compatibilité. Il prévoit la transmission au préfet et à la personne en charge du SCoT de l'analyse sur laquelle se fonde la décision de maintenir ou de réviser le PLU. Cette information en amont permet d'engager un dialogue entre l'ensemble des acteurs concernés. La troisième modification consiste à informer l'ensemble des personnes associées à l'élaboration ou la révision du PLU de la délibération visant à maintenir en vigueur ou à réviser le PLU.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

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

Article 4

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Mon amendement n° COM-5 étend la disposition de l'article 4 au cas des communes nouvelles. En cas de création d'une commune nouvelle, les dispositions des PLU applicables aux anciennes communes restent applicables

dans la commune nouvelle jusqu'à l'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire. La procédure d'élaboration à l'échelle de la commune nouvelle est engagée au plus tard lorsqu'un des PLU maintenus applicables doit être révisé. Une telle formulation ne fait pas de distinction entre les cas de révision simplifiée d'un PLU et les cas de révision pleine et entière. Mon amendement assouplit donc la législation en vigueur pour que seule une révision pleine et entière des PLU transitoirement maintenus en vigueur oblige à élaborer un PLU couvrant intégralement la commune nouvelle.

M. Marc Daunis. – Très bien.

L'amendement n° COM-5 est adopté.

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

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Mon amendement n° COM-6 est de précision rédactionnelle et sécurise la procédure pour fusionner la création et la réalisation d'une zone d'aménagement concertée (ZAC).

M. Marc Daunis. – Nous avons eu une discussion avec le Gouvernement sur la meilleure rédaction à retenir. Votre proposition apporte une précision utile, et aboutit à une rédaction meilleure que celle que nous avons choisie.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 6

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Mon amendement n° COM-17 traite un problème de renchérissement du coût d'acquisition du foncier qui peut survenir lors d'une opération d'aménagement réalisée dans le cadre d'une zone d'aménagement différé (ZAD). La date de référence utilisée pour évaluer la valeur d'un bien faisant l'objet d'une procédure d'expropriation dans le cadre d'une ZAD est la date de création de cette ZAD ou la date de délimitation de son périmètre provisoire. Mon amendement propose de conserver la date de référence de la création de la ZAD au-delà des six ans dès lors que la procédure de DUP, qui dure cinq ans, a été engagée avant l'expiration de la ZAD. L'objectif est d'éviter l'inflation du foncier.

M. Marc Daunis. – Quand une DUP valant mise en compatibilité d'un PLU est intervenue, *quid* des ZAC ? Est-il possible de distinguer les réserves qui ont été faites ? Dans la rédaction actuelle, elles ne s'appliqueraient que pour les ZAD. Peut-on effectuer une telle distinction entre ZAC et ZAD ? Nous verrons cela en séance.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Nous regarderons cette question de près.

L'amendement n° COM-17 est adopté. Un article additionnel est inséré après l'article 6.

Article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – La conférence de conciliation accompagnera l'organisation des services déconcentrés. Le renvoi à un décret, prévu par mon amendement n° COM-7, pour déterminer ses conditions de mise en place doit permettre à l'État de s'approprier ce nouveau dispositif et d'accélérer sa mise en place.

M. Marc Daunis. – Pouvons-nous nous assurer que la publication de ce décret ne sera pas renvoyée aux calendes grecques ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – C'est l'objet de mon amendement à l'article 14, qui fixe comme date butoir le premier jour du sixième mois suivant la promulgation de la loi.

M. Marc Daunis. – Nous fixons à l'article 14 un calendrier pour ces mesures de simplifications.

M. François Calvet. – En effet, les auditions nous ont montré que les délais pour monter des dossiers ZAC s'allongent. Ainsi, à Toulouse, l'extension de la ZAC d'Airbus va mettre plus de cinq ans, alors qu'il avait fallu deux ans pour la première ZAC. Plus de 100 projets de ZAC sont ainsi bloqués en France. C'est autant d'activité économique qui se trouve ralentie.

L'amendement n° COM-7 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – L'amendement n° COM-8 supprime la remise d'un rapport des préfets au Gouvernement, qui n'est pas de notre compétence. Il modifie la périodicité de la remise d'un rapport au Parlement, qu'il fait passer d'un à deux ans.

M. Marc Daunis. – Je le regrette. N'y a-t-il jamais, dans nos textes, de demandes adressées aux préfets ?

Sur le deuxième point, nous savons déjà que les services centraux ne disposent pas des éléments nécessaires pour suivre les simplifications. Mieux vaudrait, donc, un rendez-vous annuel. Votre argumentaire m'inquiète. Pas assez de matière en un an ? Je craindrais plutôt qu'il n'y en ait trop ! Sauf à se donner l'éternité pour avancer... Quelle que soit la majorité, il est urgent de simplifier, et cela demandera du législateur une nouvelle discipline. S'il n'y a pas, au moins les premières années, un rapport annuel, cela signifie que nous commençons à renoncer à un contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de la simplification. Je m'abstiendrai, donc.

L'amendement n° COM-8 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° COM-14.

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

Article 8

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

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

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

L'amendement rédactionnel n° COM-15 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 10

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – L'amendement n° COM-16 revient sur une erreur de la loi sur la liberté de la création, l'architecture et le patrimoine qui, pour étendre, à partir de 2020, à 500 mètres le périmètre d'interdiction de publicité autour des monuments historiques, a supprimé depuis juillet cette interdiction dans un périmètre de 100 mètres ! Nous devons combler ce vide juridique.

M. Marc Daunis. – Espérons que cet amendement aidera à faire aboutir rapidement le processus législatif...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Tout dépend du sort que l'Assemblée nationale réservera à ce texte... Quoi qu'il en soit, je reste confondu devant cette erreur ! Nous risquons une floraison de panneaux publicitaires aux abords de nos monuments historiques d'ici 2020.

L'amendement n° COM-16 est adopté. Un article additionnel est inséré après l'article 10.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

L'amendement de précision n° COM-12 est adopté.

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

Article 13

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Mon amendement n° COM-11 apporte de la sécurité juridique. Dans l'état actuel du droit, les maires font face à des délais excessivement longs pour obtenir l'autorisation de mener des travaux en site classé ou en cours de classement en cas d'urgence. Cela peut conduire à l'inaction des maires, ce qui peut se révéler dangereux dans ces situations d'urgence, ou créer un risque de contentieux lorsque les maires prennent des mesures d'aménagement sans attendre l'avis des commissions compétentes.

M. Marc Daunis. – Mme Estrosi Sassone le sait bien : nous avons eu ce problème dans les Alpes-Maritimes après les inondations. Les absurdités qui en résultent ne sont pas comprises par nos concitoyens.

L'amendement n° COM-11 est adopté.

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

Article 14

L'amendement de coordination n° COM-9 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vais mettre aux voix cette proposition de loi.

M. Joël Labbé. – Je m'abstiendrai – positivement - sur ce texte. Pourquoi l'étude d'impact devrait-elle être produite uniquement dans le dossier de réalisation d'une ZAC ? L'impact doit être pris en compte dès le dossier de création.

M. Marc Daunis. – Nous ne supprimons pas l'étude d'impact du dossier de création des ZAC. Mais souvent, l'étude est faite sur la base d'une idée trop vague du projet, et le dialogue citoyen passe à côté des enjeux réels. Au stade du dossier de réalisation, davantage d'éléments sont disponibles, et la concertation est plus pertinente. En outre, c'est uniquement pour les très petites opérations que les dossiers de création et de réalisation sont fusionnés.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Souvent, l'étude d'impact figurant dans le dossier de création est légère, et le public est mal informé.

M. Ladislas Poniatowski. – Quel sera le sort de cette proposition de loi ? Sera-t-elle débattue à l'Assemblée nationale ? Lorsque le président Larcher évoque devant des assemblées d'élus locaux ces propositions de loi rédigées par des élus de la majorité et de l'opposition, il fait un tabac ! Samedi dernier, il a évoqué ce texte devant 400 maires de mon département, et cela a été très apprécié. Encore faut-il qu'il aboutisse...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ce texte sera débattu en séance publique le 25 octobre à 16 h 30. Pour la suite, tout dépend de la majorité à l'Assemblée nationale... et du Gouvernement !

M. Marc Daunis. – Nous avons souhaité être tous deux les seuls signataires de cette proposition de loi, afin de ne pas tomber dans des jeux politiques. Tout au plus avons-nous envisagé d'en rendre M. Pointereau, le président du groupe de travail, co-signataire. Or les signataires se sont multipliés, ce qui ne me semble pas opportun, car cela révèle une volonté de s'accaparer ce travail, alors que celui-ci a été conduit dans le seul but de servir l'intérêt général. Dont acte. Le Règlement du Sénat permet à chacun de co-signer un texte, et je ne me vois pas m'opposer à ce que le président du groupe Les Républicains le signe... J'espère que le débat en séance fera suffisamment ressortir le caractère transpartisan de ce texte pour que son sort ne soit pas menacé par des comportements politiques.

M. Ladislas Poniatowski. – La position du Gouvernement aura son importance.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le problème que vous évoquez est relativement secondaire par rapport à la qualité de ce texte sur le fond.

M. Martial Bourquin. – Le Sénat a un rôle à jouer auprès des élus, sur les questions qui préoccupent nos concitoyens. Nous devons veiller à ce que l'intérêt général, comme celui des collectivités territoriales, soit défendu : c'est l'avenir de notre assemblée qui est en cause. Nous devons veiller à éviter toute récupération de cette situation. Ne tombons pas dans des jeux de rôles, même si nous entrons en période électorale...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le président du Sénat lui-même a montré que ce travail dépasse les clivages politiques. Cette proposition de loi sera portée, je l'espère, par l'ensemble de notre commission.

Mme Annie Guillemot. – Le problème soulevé par M. Daunis n'est pas secondaire. Nous avons respecté la volonté des auteurs du texte, et nous regrettons que tous ne l'aient pas fait. Au congrès des maires du Rhône il y a quinze jours, j'ai eu le même sentiment que M. Poniatowski.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure. – Ce texte est surtout pragmatique, et ne vise qu'à simplifier la vie des collectivités territoriales. Il n'est pas politique. Veillons à ne pas le dénaturer en déposant des amendements qui en élargiraient le champ. L'objectif du président Larcher et du Gouvernement est qu'il soit adopté rapidement.

M. François Calvet. – Nous avons travaillé pendant quatre mois dans un excellent esprit, transpartisan, sur des questions pratiques. Les questionnaires reçus ne sont ni de droite, ni de gauche !

Mme Annie Guillemot. – Les signatures, elles, le sont.

M. François Calvet. – Sachons prendre de la hauteur.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le texte dans la rédaction issue de ses travaux.

Avenir des chantiers navals STX France (ex-Chantiers de l'Atlantique) – Communication de M. Yannick Vaugrenard

M. Jean-Claude Lenoir, président. – M. Vaugrenard nous avait accueillis l'an dernier lorsque nous avons visité les chantiers navals de Saint-Nazaire. Il va nous faire le point sur l'évolution du capital de STX France.

M. Yannick Vaugrenard. – L'industrie navale est souvent méconnue. Les Chantiers de l'Atlantique ont pourtant construit, en un siècle, plus de 150 paquebots, parmi lesquels le Normandie, le France, le *Queen Mary 2* ou l'*Oasis of the Seas*. Il s'agit donc d'un fleuron industriel de notre pays, reconnu au niveau européen et même mondial. Le mot d'industrie évoque des mains sales, des ateliers encombrés. En fait, les investissements qui y sont effectués – car le secteur est en pleine expansion – ne sont pas toujours visibles. Ainsi, en même temps qu'un immense portique coûtant 30 millions d'euros, STX France a récemment acquis des solutions robotiques faisant appel aux dernières technologies pour un montant équivalent. L'entreprise garde ainsi un temps d'avance sur ses concurrents, surtout extra-

européens. Le centre de réalité virtuelle dont elle dispose permet à un armateur de contribuer à la conception du navire, et constitue un avantage concurrentiel évident.

En avril 2016, STX France a reçu la commande de quatre nouveaux paquebots de croisière, pour un montant de 4 milliards d'euros. Le client est MSC Croisières, une entreprise dirigée par un Italien et dont le siège social est à Genève. Pour information, ce montant correspond à 46 Airbus A320, à 37 Rafales ou encore à 7 bâtiments de projection et de commandement de type Mistral, comme ceux que nous avons vendus aux Égyptiens.

STX France compte 2 600 salariés, et en fait travailler plus de 4 000 chez ses sous-traitants. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas tous localisés près des chantiers navals, et il est bien rare qu'un département ne compte pas une petite entreprise travaillant pour les Chantiers de l'Atlantique.

Le marché de la croisière est en pleine expansion. Les Allemands, les Britanniques, les Italiens, et à présent les Français, sont de plus en plus nombreux à opter pour ce mode de loisir : en 2015, 6,6 millions d'Européens ont effectué une croisière. Les Américains le plébiscitent depuis longtemps, et les Chinois commencent à l'apprécier : ils furent 1 million à faire une croisière en 2015, mais seront 4,5 millions en 2020, sans doute 8 à 10 millions en 2030 et encore davantage ensuite.

Actuellement, STX France appartient à *STX Offshore & Shipbuilding*, son propriétaire Sud-Coréen. Ses chantiers asiatiques sont concurrentiels sur les cargos, les méthaniers ou les pétroliers, mais pas encore sur la construction de navires de croisière. Il existe trois grands constructeurs au monde : l'allemand *Meyer Werft*, l'italien *Fincantieri* et le français STX France. *Fincantieri* a conclu des accords de transfert de compétences avec les Chinois ces derniers mois. Nous craignons donc qu'il devienne leur cheval de Troie.

Le rachat de STX France intéresse *Damen Group*, une entreprise familiale néerlandaise, qui construit des ferries de petit tonnage et des bâtiments militaires. Sont aussi intéressés MSC Croisières et *Royal Caribbean Cruise Line* (RCCL), qui a déjà fait construire l'*Oasis of the Seas*, le plus grand paquebot du monde. Il serait tout à fait intéressant que ces deux clients s'intéressent à la construction de navires de croisière, et que DCNS prenne une participation à l'accord. Certes, le carnet de commandes de DCNS est plein jusqu'à 2026 – ce qui est inédit – mais à l'avenir, les commandes militaires pourraient prendre le relais des commandes civiles, qui connaissent des cycles. Les chantiers de Saint-Nazaire disposent d'une forme de près d'un kilomètre de long : si nous devons construire un nouveau porte-avion nucléaire, cela ne pourra se faire que là.

Le deuxième acheteur potentiel serait *Fincantieri* mais l'ensemble des acteurs économiques, syndicaux et politiques locaux y sont foncièrement opposés. Comme je l'ai dit, seule la forme de 900 mètres de long de Saint-Nazaire permet de construire d'immenses navires. À l'heure actuelle, un paquebot embarque 10 000 personnes, dont 2 500 à 3 000 salariés. Mais à l'avenir, les croisiéristes pourraient préférer voyager sur de plus petits paquebots offrant une atmosphère plus intimiste. La concurrence directe deviendrait alors extrêmement forte et *Fincantieri* pourrait préférer le chantier naval italien. En outre, cette entreprise réalise des transferts de technologie majeurs vers la Chine, notamment avec la construction de deux navires de croisière.

La troisième hypothèse est celle d'un constructeur chinois, dont il a été question dans la presse ces derniers jours. En réponse, l'État, qui possède un tiers du capital de STX

France après le rachat d'Alstom en 2008 pour 90 à 100 millions d'euros, réaffirme sa volonté de s'impliquer, d'autant que la possibilité de construction militaire comporte un aspect stratégique. J'ai récemment rencontré M. Christophe Sirugue à ce sujet.

Si, pour l'instant, la Chine est incapable de construire des paquebots de croisière aussi grands et fins que la France, le danger de sa concurrence est évident à moyen et long terme.

Il n'est pas question d'imaginer une nationalisation des chantiers navals nazairiens. En revanche, une entrée de DCNS au capital est envisageable, par complémentarité entre le civil et le militaire. L'entrée des deux clients principaux, MSC et RCCL, répondrait à une logique industrielle pertinente.

Les Coréens obéissent à un impératif financier, la banque possédant STX France étant dans une situation extraordinairement difficile, tandis que les Français favorisent le maintien de l'outil industriel. Au-delà des emplois, l'enjeu des chantiers navals de Saint-Nazaire porte sur les bureaux d'étude qui sont extrêmement performants.

La valeur de STX France, d'un montant de 200 à 300 millions d'euros, est dérisoire par rapport au prix d'un paquebot, d'un milliard. En effet, cette entreprise ne rapporte rien ou presque à ses actionnaires. Elle a été bénéficiaire pour la première fois en 2015, dégageant 2 millions pour un chiffre d'affaires de plus d'un milliard. Le but d'un tel rachat est plutôt d'encourager l'industrie française face à la concurrence chinoise.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cet exposé est extrêmement intéressant. Nous inviterons bientôt M. Christophe Sirugue à s'exprimer devant notre commission sur la politique industrielle du Gouvernement.

Mme Élisabeth Lamure. – Je me suis rendue en Corée du Sud début septembre. J'ai parlé de STX à l'ambassadeur de France et à la directrice des services économiques, qui n'ont pas montré de signes d'inquiétude. La clé, d'après eux, réside dans la rédaction des critères de l'appel d'offres. Détenant un tiers des parts, l'État peut peser afin d'orienter le choix vers un consortium.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci encore à Yannick Vaugrenard.

La réunion est suspendue à 10 h 50 et reprend à 11 h 20.

Article 13 – Audition de Mme Isabelle de Silva, candidate proposée aux fonctions de présidente de l'Autorité de la concurrence

M. Jean-Claude Lenoir, président. – En application de l'article 13 de la Constitution, nous procédons à l'audition de Mme Isabelle de Silva, dont le nom est proposé par le Président de la République pour succéder à M. Bruno Lasserre à la présidence de l'Autorité de la concurrence, qui vient d'être nommé président de section au Conseil d'État.

La commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale ayant auditionné Mme de Silva ce matin même, nous pourrions procéder au dépouillement immédiatement à l'issue de notre vote.

Madame de Silva, vous avez fait l'essentiel de votre carrière au Conseil d'État, après un bref passage en cabinet ministériel, en 1999 auprès de Mme Trautmann, alors ministre de la culture, et après avoir exercé auprès du directeur du budget entre 2007 et 2009 et occupé le poste de directrice des affaires juridiques au ministère de l'écologie entre 2009 et 2011. Vous êtes actuellement présidente de chambre à la section du contentieux du Conseil d'État.

Si elle devait advenir, votre nomination en qualité de présidente de l'Autorité de la concurrence s'inscrirait dans une double continuité institutionnelle : un conseiller d'État succéderait à un autre conseiller d'État qui réintègre les formations consultatives du Conseil d'État ; vous assureriez une continuité avec vos propres fonctions dans la mesure où vous êtes également membre du collège de l'Autorité de la concurrence depuis mars 2014. À ce titre, vous connaissez bien cette autorité administrative indépendante, dont le champ de compétence et les prérogatives n'ont fait que s'étendre depuis la transformation, en 2009, du Conseil de la concurrence en Autorité de la concurrence. La loi Macron a attiré dans votre champ de compétences un certain nombre de professions juridiques réglementées, dont les notaires.

L'Autorité de la concurrence occupe, dans le paysage institutionnel, un rôle de régulateur essentiel, qui lui vaut certaines critiques, émanant notamment du Parlement – mais c'est le lot de tout organisme doté d'un pouvoir de décision en matière économique, *a fortiori* lorsqu'il est quasi-juridictionnel... On attend d'elle un rôle de régulateur vigilant de l'activité économique, mais dans le même temps, certains critiquent soit son impuissance à sanctionner des pratiques commerciales qui font courir un réel danger pour la concurrence, telles que la multiplication des accords entre grandes enseignes de distribution, soit, à l'inverse, son activisme en faveur d'une concurrence jugée trop ouverte par certains.

Comment entendez-vous gérer la montée en puissance de l'Autorité dans ses nouveaux domaines de compétence ? L'organisation et les moyens de l'autorité actuels sont-ils à la hauteur des enjeux ?

Que pensez-vous de l'articulation de vos compétences d'autorité administrative indépendante avec celles encore détenues par le ministre de l'économie et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), notamment en ce qui concerne les pratiques commerciales restrictives de concurrence ? Le partage actuel est-il satisfaisant ? Des évolutions devraient-elles être apportées ?

Enfin, dans un monde de plus en plus mondialisé, la place occupée par les autorités nationales de concurrence est-elle toujours pertinente ? Doit-elle évoluer ?

Mme Isabelle de Silva, candidate proposée par le président de la République aux fonctions de présidente de l'Autorité de la concurrence. – Je suis heureuse d'être devant vous ce matin pour cette audition ; les relations entre l'Autorité de la concurrence et le Parlement sont importantes.

Après une formation à la gestion d'entreprise, j'ai choisi d'entrer au service de l'État par goût des politiques publiques. En tant que présidente de chambre au Conseil d'État, j'organise le traitement de 700 à 1 000 dossiers par an par une équipe de magistrats et d'un greffe. Ces dossiers portent sur l'environnement, l'urbanisme, les professions réglementées, la justice et les contentieux financiers. Lorsque j'étais directrice des affaires juridiques au ministère de l'écologie, j'ai suivi la loi Grenelle II, ainsi que des lois favorisant la

concurrence, telles que la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité et la loi relative à l'organisation et la régulation du transport ferroviaire.

Je me suis intéressée depuis longtemps à certains secteurs tels que la presse et la radio, au ministère de la culture puis en tant que membre de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, au sein de laquelle j'ai traité la mutation de ce secteur.

Je me suis également penchée sur la régulation *via* diverses autorités sectorielles telles que la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) ou l'Autorité des marchés financiers (AMF).

En tant que membre de l'Autorité de la concurrence, j'ai participé à des décisions portant sur des concentrations telles que le rapprochement entre la Fnac et Darty, à des sanctions de pratiques anticoncurrentielles et à des avis au Gouvernement et au Parlement.

J'ai acquis quelques convictions au fil de ma carrière, que je souhaite mettre au service de l'Autorité.

Face aux dossiers complexes, je crois à la rigueur dans l'analyse des faits et du droit, tout en recherchant l'innovation et l'adaptation. J'ai à cœur de me nourrir du droit comparé et des échanges avec les professionnels.

Je crois fortement aux valeurs d'indépendance et d'impartialité qui s'appliquent à tout responsable public.

Je pense qu'on décide mieux à plusieurs que seul. En tant que juge, j'ai une pratique approfondie de la décision collégiale. Membre de l'Autorité de la concurrence, j'ai apprécié à quel point la diversité de son collège participait à la richesse et à la pertinence de ses décisions.

J'estime qu'il faut s'interroger sur l'applicabilité et les conditions d'exécution des décisions.

Enfin, l'État doit faire preuve d'adaptation. Tous les organismes publics doivent s'imposer de réfléchir régulièrement à leurs missions et à leurs conditions d'exercice, tout comme le font les entreprises.

Je crois profondément à la nécessité de la concurrence. L'économie a besoin de règles du jeu claires et d'arbitres pour les appliquer, afin de garantir un marché libre et non faussé. Les vertus de la concurrence dépassent le cadre économique : elle pousse la société à se moderniser, à innover.

Le développement de la concurrence n'est pas le seul objectif de l'État. L'aménagement du territoire, la solidarité, le développement de l'industrie ou de la recherche sont tout aussi légitimes. Néanmoins, la concurrence doit posséder une place éminente parmi ces objectifs. L'Autorité y veille spécifiquement, grâce au choix du législateur de conforter ses missions et à l'action de M. Bruno Lasserre, à qui je dis ici mon admiration.

En ce qui concerne les concentrations, l'Autorité doit continuer à adapter ses principes à chaque secteur considéré. Ainsi, à l'occasion du rapprochement entre la Fnac et

Darty, l'Autorité a pris en compte, dans sa décision, les ventes en ligne – elle a été la première à le faire parmi ses homologues en Europe.

La répression des pratiques anticoncurrentielles, pour laquelle l'Autorité doit disposer de moyens d'investigation importants, se fait en étroite symbiose avec le ministère de l'économie et la DGCCRF. La coopération est extrêmement fructueuse. La répartition des rôles équilibrée retenue en 2009 reste satisfaisante. Ses modalités sont connues : l'Autorité ne se saisit des dossiers que s'ils ont une résonance nationale ou nécessitent de fixer un cap lorsque la doctrine n'est pas claire.

Si l'Autorité a pu acquérir un rôle structurant dans la vie économique, c'est parce que les entreprises savent qu'elles risquent des sanctions importantes, fixées par le législateur, soit au maximum 10 % du chiffre d'affaires du groupe auxquelles elles appartiennent. Les sanctions élevées ne constituent pas une fin mais elles sont pleinement justifiées lors d'un dommage important porté à l'économie. L'Autorité sait toutefois prendre en compte les difficultés économiques des entreprises mises en cause.

Dernier grand domaine d'activité de l'Autorité, les avis et recommandations. Sa capacité à mener des enquêtes sectorielles, par exemple en ce moment sur les prothèses auditives, est reconnue. Par son pouvoir d'avis, l'Autorité peut éclairer le débat public, faciliter les évolutions, tracer des perspectives. Ainsi en a-t-il été du dossier très conflictuel des VTC – les avis de l'Autorité ont participé à définir leur nouveau cadre d'exercice – et du transport interrégional par autocar – les propositions de l'Autorité ont été retenues par le législateur, favorisant l'émergence d'un nouveau marché économique, avec des emplois à la clé.

L'Autorité de la concurrence doit continuer à rechercher des gisements de croissance et à mettre en cause des réglementations qui préserveraient des rentes injustifiées. Le mouvement lancé par la loi d'août 2015 sur les professions réglementées a montré que l'Autorité était attachée à l'existence de débouchés pour les jeunes diplômés.

Le réseau européen des autorités de la concurrence fonctionne bien depuis 2004, favorisant une répartition fluide des dossiers et un travail en commun extrêmement précieux. Ainsi, c'est en collaborant avec les autorités suédoise et italienne que l'Autorité de la concurrence est parvenue à forger une décision sur les plateformes de réservation hôtelière acceptée par les différents acteurs et étendue à toute l'Union européenne.

Le numérique est l'un des secteurs où la vigilance doit être prioritaire. Les acteurs des plateformes sont capables d'acquérir très rapidement le contrôle de pans entiers de l'économie. Nous pouvons lutter en recourant, si nécessaire, à des actions concertées avec les autres autorités nationales chargées de la concurrence et la Commission européenne. À cet égard, l'Autorité a récemment travaillé avec son homologue allemande sur l'analyse économique du *big data*.

Deuxième secteur de vigilance prioritaire, la grande distribution. L'action de l'Autorité y est, légitimement, très attendue. Des avancées récentes doivent être soulignées, telles que la nouvelle obligation de notification des rapprochements entre centrales d'achat auprès de l'Autorité, qui sera très vigilante. Désormais, il faut informer l'Autorité : durant deux mois, les accords ne peuvent entrer en œuvre, ce qui lui permet d'examiner les risques que ces rapprochements font naître à l'égard de la concurrence. Elle a aussi élaboré en 2015

une cartographie très complète des risques concurrentiels tant du côté des fournisseurs que des consommateurs.

Les concessions autoroutières méritent également toute l'attention de l'Autorité. De nouveaux pouvoirs ont été conférés à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

L'Autorité est confrontée à un enjeu de budget, d'effectifs et de dimensionnement. Je serai très attentive à ses moyens. Elle ne doit pas être victime de son succès mais, au contraire, doit pouvoir remplir ses nouvelles missions avec efficacité. Elle a déjà commencé à se pencher sur le cas des professions règlementées, et elle a déjà rendu ses conclusions pour les notaires et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Alors que l'économie se mondialise, les autorités nationales de la concurrence sont plus pertinentes que jamais. La présence reconnue d'une autorité forte est un élément important de l'attractivité de l'économie française. En outre, l'autorité française joue un rôle important d'accompagnement des autorités de pays émergents, notamment pour que les entreprises françaises trouvent des marchés concurrentiels et ouverts à l'étranger.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Chers collègues, je souhaite que vous posiez vos questions en une minute afin que nous puissions laisser Mme de Silva répondre avant le début d'une réunion à laquelle beaucoup d'entre vous sont conviés.

M. Philippe Leroy. – N'avez-vous pas l'impression que les autorités administratives indépendantes, et notamment la vôtre, se substituent à l'Etat et remplacent ses services ? La conduite des affaires lui échappe, ce qui pose un vrai problème démocratique.

Le numérique pose un problème mondial. Vous êtes, avec l'Arcep, une autorité administrative indépendante reconnue. Comment se partagent vos prérogatives ? J'ai le sentiment qu'Orange abuse de sa position dominante...

M. Henri Cabanel. – Je suis heureux d'écouter une candidate et non un candidat. Il faut savoir réguler et déréguler sans décourager les initiatives. Que pensez-vous de la nécessité de modifier notre cadre concurrentiel pour faire émerger des champions français et européens du numérique ? Madame de Silva, lors du rapprochement entre la Fnac et Darty vous avez pris en compte la vente en ligne avant de prendre votre décision. Le nouvel acteur issu de leur rapprochement – soit huit milliards d'euros de chiffre d'affaires – ne pèse pas lourd face à Google, Amazon ou Facebook. Il faut réfléchir à une autre échelle. Comment les autorités nationales peuvent-elles adopter une stratégie commune ?

M. Gérard Bailly. – Pourquoi l'Autorité de la concurrence a-t-elle laissé les grandes centrales agro-alimentaires se regrouper, tandis que les agriculteurs ont été punis pour s'être unis en temps de crise ? Quand les acheteurs sont peu nombreux, ils pèsent sur les prix et asphyxient les producteurs de notre pays.

Mme Delphine Bataille. – On ne peut que vous souhaiter le plaisir de goûter à des fonctions très exposées. Confirmez-vous que l'Autorité dispose de 190 personnes et 20 millions d'euros de budget ? Cela paraît peu pour assumer l'extension de ses missions.

L'Autorité de la concurrence aura fort à faire en matière de télécommunications. Quelle sera la sanction pour SFR ? L'amende théorique serait de 500 millions.

L'Autorité a relevé des freins économiques à l'appareillage en audioprothèses. Quelles réformes proposez-vous ?

M. Martial Bourquin. – Le montant des amendes a été de 1,25 milliard d'euros en 2015 et s'élève à 5,8 milliards depuis 2004. La mondialisation accentue-t-elle les ententes illicites ?

Parlez-nous de la procédure de clémence, nouvelle mesure de l'Autorité de la concurrence réservée aux groupes qui avouent une entente illicite.

M. Roland Courteau. – Qu'allez-vous faire en ce qui concerne les tarifs des péages d'autoroutes qui s'envolent alors qu'elles sont plus que rentables ? Même question pour le marché de l'audioprothèse qui pèse plus d'un milliard : les prix sont exorbitants, d'où le sous-équipement de nos compatriotes.

M. Daniel Gremillet. – Quelle place pour l'Autorité de la concurrence dans la zone euro ?

Mme Élisabeth Lamure. – L'économie collaborative est en pleine expansion, notamment grâce à diverses *start-up*, mais elle n'est soumise à aucune règle. Quelle est votre approche ?

M. Ladislas Poniatowski. – Par le passé, des membres de l'Autorité de la concurrence ont été juges et parties sur certains dossiers, ce qui a nui à sa crédibilité. Vous déporterez-vous si vous êtes amenée à traiter de sujets que vous avez eu à connaître durant votre carrière ?

Que pensez-vous de la privatisation des aéroports ?

M. Alain Bertrand. – Vous avez fait carrière à Paris : connaissez-vous la ruralité et l'hyper-ruralité ? En outre, n'est-ce pas un handicap d'avoir fait l'ENA ?

Allez-vous vous préoccuper de l'absence de concurrence qui règne dans le monde rural et qui amène les consommateurs à payer leurs achats beaucoup plus cher ?

M. Yves Rome. – Le numérique envahit l'espace économique mondial. Comment la puissance publique pourra-t-elle s'organiser face à la mondialisation des échanges ? Comment faire respecter le principe de libre concurrence en Europe face aux champions d'outre-Atlantique ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez un parcours professionnel éclectique. Vous avez ainsi été membre de la commission de contrôle organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification institutionnelle de cette île, membre de la Commission nationale de recensement général des votes pour l'élection des représentants au Parlement européen, vice-présidente de la caisse de retraite de l'Opéra national de Paris. En quoi ces expériences vous aideront-elles à présider l'Autorité de la concurrence ?

Mme Isabelle de Silva. – En ce qui concerne mon parcours professionnel, j'ai effectivement eu l'occasion d'exercer diverses responsabilités. Il est vrai que la chose publique me passionne. Je suis nourrie de toutes ces expériences : au nom de l'Union européenne, j'ai ainsi participé au contrôle de la régularité des élections au Mozambique.

S'agissant de l'Opéra national de Paris, j'ai accepté d'assumer des fonctions à la caisse de retraite en raison de mes goûts personnels mais aussi parce qu'il s'agissait de prendre en compte les spécificités de ces métiers.

On peut me faire le reproche d'avoir beaucoup habité à Paris, mais je suis née à l'étranger et j'ai des racines rurales à Verneuil-sur-Avre.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Vous savez trouver les arguments pour vous attirer la sympathie de cette commission !

Mme Isabelle de Silva. – Je suis très sensible aux questions d'aménagement du territoire. Aujourd'hui, l'ENA n'a pas bonne presse : les reproches qui lui sont faites ne me semblent pas justifiés. Les fonctionnaires qui en sortent sont dévoués et motivés par l'intérêt général.

J'en viens aux questions plus sectorielles qui m'ont été posées.

Sur le numérique, la frontière entre l'Arcep et l'Autorité de la concurrence est bien délimitée même si nous sommes toutes deux concernées par l'itinérance et le développement du numérique sur tout le territoire. L'Autorité de la concurrence aura un rôle important à jouer pour réguler ce secteur. La concurrence entre les opérateurs devra être réelle. Je rappelle que l'Autorité n'a pas craint d'user de ses pouvoirs en infligeant à Orange une amende record en raison de ses pratiques sur le marché des entreprises. En lien avec l'Arcep, l'Autorité de la concurrence a ouvert ce secteur à la concurrence. Lorsque les trois opérateurs mobiles ont mis en place une forme d'oligopole tarifaire, elle a fermement sanctionné ces pratiques. Elle continuera à se préoccuper de ce secteur pour que la concurrence soit pleine et entière et que les infrastructures se développent sur tout notre territoire.

Comment faire émerger des champions français ou européens ? Cet objectif légitime n'est pas du seul ressort de l'Autorité. L'environnement économique doit être suffisamment ouvert et dynamique. Grâce à ses capacités d'innovation, la France peut devenir un champion du numérique. Lorsque nous avons examiné le projet de rapprochement entre la Fnac et Darty, nous avons pris en compte la concurrence d'Amazon, d'où la décision finalement prise. Ces enseignes ont complètement intégré la stratégie numérique dans leur processus de vente. Le droit de la concurrence n'est pas un obstacle à certains rapprochements et à la constitution de champions nationaux ou européens. L'Autorité a néanmoins été vigilante pour éviter des positions dominantes au niveau local. Le numérique étant le domaine stratégique de demain, j'y porterai une attention toute particulière.

L'économie collaborative, qui est soumise à très peu de règles, peut poser des problèmes d'égalité de traitement puisque les acteurs économiques traditionnels sont soumis à diverses régulations. Outre la décision de l'Autorité de la concurrence, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la situation respective des taxis et des VTC. La question de la modernisation de la réglementation doit se poser lorsqu'émergent de nouveaux secteurs économiques, notamment du fait du numérique. L'Autorité souhaite éviter de brider les nouvelles formes d'économies. La réglementation ne doit pas être un obstacle à la modernisation de notre économie.

Il a été reproché à l'Autorité de la concurrence de ne pas s'être prononcée sur les rapprochements des centrales d'achat. Mais la législation ne le lui permettait pas, car il ne

s'agissait pas d'opérations de concentration *stricto sensu*. Avec la loi d'août 2015, l'Autorité est entrée dans une nouvelle ère : désormais, elle pourra notifier les rapprochements entre centrales d'achat, qui sont une nouvelle forme de travail en commun entre les entreprises. Certes, il y a distorsion de concurrence lorsque quatre centrales se rapprochent et regroupent 90 % du marché de la grande distribution et que les producteurs sont éparpillés. Dans son avis de 2015 sur le rapprochement des centrales d'achat, l'Autorité a dressé la liste de ses préoccupations, qu'il s'agisse des distributeurs ou des fournisseurs qui s'adressent à ces centrales. L'Autorité a indiqué les limites à ne pas franchir et a rappelé qu'elle serait attentive à la bonne exécution de ces contrats. Elle a également démontré sa capacité d'adaptation à la spécificité du secteur agricole. Si elle dénonce les ententes, elle encourage les rapprochements officiels, sous forme de coopératives ou de filières. Ainsi, elle a souhaité la constitution d'une filière officielle des producteurs de volailles, plutôt que d'infliger des amendes.

L'Autorité est en train d'examiner le fonctionnement du marché des audioprothèses : celles-ci sont très chères et de nombreux Français ne peuvent s'appareiller faute de remboursement suffisant. Certaines prestations comprennent à la fois la vente de l'appareil et le suivi de la personne appareillée. Sans doute faudra-t-il distinguer le coût de l'appareil du suivi du patient. Le choix du consommateur serait ainsi mieux éclairé.

Le réseau européen de la concurrence fonctionne bien. Les autorités nationales de la concurrence rapprochent leurs pratiques et mènent des enquêtes croisées. Elles travaillent également en bonne intelligence avec la Commission européenne qui n'intervient que sur les grands dossiers européens.

J'ai été étonnée lorsque, jeune fonctionnaire j'ai assisté au démembrement d'administrations d'État pour créer des autorités administratives indépendantes (AAI). Cette évolution était pourtant nécessaire car la Commission européenne voulait démanteler les monopoles nationaux souvent détenus par des États actionnaires. À l'épreuve des faits, le modèle fonctionne : il s'agit d'un nouveau mode d'action de l'État : les AAI, au service de l'État et des politiques publiques, rendent compte de leur action. Je suis attachée à la légitimité démocratique de ces institutions.

Je serai, bien sûr, attentive aux moyens qui me seront alloués, tant budgétaires qu'humains. Des crédits supplémentaires ont été accordés depuis la loi d'août 2015, mais il n'est pas certain qu'ils soient suffisants. Comptez sur moi pour tirer le signal d'alarme si je ne peux faire face aux missions qui me sont confiées.

L'affaire SFR est en cours d'instruction : je préfère ne pas évoquer ce sujet à ce stade, mais nous en reparlerons.

Lorsque certains membres de l'Autorité se trouvent en situation de conflit d'intérêt, la règle est, bien évidemment, de ne pas siéger.

Vote sur la proposition de nomination de la présidente de l’Autorité de la concurrence

La commission procède au vote sur la candidature de Mme Isabelle de Silva, proposée aux fonctions de présidente de l’Autorité de la concurrence, en application de l’article 13 de la Constitution.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Voici les résultats du scrutin : sur 26 votants, 22 oui, 2 non et 2 blancs.

La réunion est levée à 12 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 27 septembre 2016

- Présidence de Jean-Pierre Raffarin, président -

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

La réunion est ouverte à 14 h 35

La commission auditionne M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation internationale, en particulier sur la Syrie, l'Irak et la Libye.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'être présent devant notre commission, dès le début de notre session, pour faire le point sur les dossiers les plus brûlants. Nous proposons de nous concentrer sur les sujets les plus graves du moment – la Syrie, l'Irak et la Libye –, même si vous pouvez bien sûr évoquer les sujets que vous souhaitez.

Je précise que la conférence des présidents devrait valider ce soir l'organisation le 18 octobre prochain d'un débat de politique étrangère avec vous, monsieur le ministre. Nous pourrions définir comme thème pour ce débat « la France et l'Europe face à la crise au Levant », ce qui permettrait de traiter de nos rapports sur les migrants et la Turquie, en partenariat avec la mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord. Je signale donc à cet égard à Mme Aïchi et à MM. Gorce, Malhuret et Haut qu'il serait opportun qu'ils demandent à leur groupe respectif du temps de parole pour pouvoir s'exprimer à cette occasion.

Enchaînons tout de suite avec notre sujet. Quelle est votre analyse, monsieur le ministre, de la situation syrienne ? Notre diplomatie est sommes initialement partie avec les États-Unis contre Bachar Al-Assad et nous nous trouvons maintenant en négociation avec les Russes, et un peu moins contre Bachar Al-Assad. La situation est donc confuse, d'où la clarification demandée par la France.

Par ailleurs, vous nous direz où nous en sommes en Irak, notamment en ce qui concerne l'offensive sur Mossoul, puis vous évoquerez la Libye, dont les nouvelles sont particulièrement préoccupantes puisqu'on y est proche de la guerre civile.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international. – Je reviens de l'Assemblée générale des Nations unies et ces questions, en particulier celle de la Syrie, étaient au cœur de nos échanges et ont fait l'objet de multiples réunions. La France a pris l'initiative de commencer par une réunion avec les pays dits « affinitaires », puis il y a eu deux réunions du groupe international de soutien à la Syrie, le GISS, et la réunion du Conseil de sécurité au niveau ministériel. En outre, de nombreuses rencontres bilatérales ont été organisées.

Vous connaissez la situation. Nous étions tous dans l'attente de la mise en œuvre de l'accord russo-américain, négocié depuis des semaines et qui a abouti le 9 septembre dernier. Cet accord est très fragile, il y a eu beaucoup d'accrocs dans sa mise en œuvre. Une frappe américaine contre Daech a provoqué, parmi des soldats syriens, 60 tués et 150 blessés, ce qui a fourni un prétexte à des ripostes, un convoi humanitaire étant attaqué par des tirs d'aviation *a priori* russes, bien que la Russie le nie, ce qui a entraîné de nombreux morts parmi des travailleurs humanitaires (Croissant rouge et ONU). Cet enchaînement a fait voler l'accord en éclat.

Le régime a alors accentué ses attaques, prétendument sur des groupes terroristes, en réalité sur Alep. Cette ville est ainsi privée de toute aide humanitaire depuis des mois et cette situation ne peut rester sans réponse. Or j'ai assisté, je vous le dis franchement, avec beaucoup de consternation aux réunions du GISS, durant lesquelles se manifestaient des tensions fortes et des échanges verbaux très durs entre Sergueï Lavrov et John Kerry.

Dans ce contexte, que faire ? Nous nous battons pour l'instauration d'un nouveau cessez-le-feu, mais il faut changer de méthode. On le voit, on a atteint les limites de la négociation russo-américaine, qui n'est pas efficace. C'est pourquoi la France a pris l'initiative de demander un cessez-le-feu, en priorité à Alep, afin de permettre aux organisations humanitaires d'y accéder. Elle a aussi proposé au GISS et au Conseil de sécurité de mettre en place un mécanisme, ouvert à tout pays volontaire, en vue d'un suivi collectif de ce cessez-le-feu. Après une discussion très franche, cette idée a fait son chemin et recueilli un large soutien des membres du GISS ou du Quint, qui s'est réuni à Boston à l'issue de la semaine ministérielle de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Cette réunion du Quint (Etats-Unis, Royaume Uni, Italie, Allemagne, France et Union européenne) a abouti à une déclaration qui met en cause le soutien russe aux bombardements du régime à Alep, appelle à une action du Conseil de Sécurité, appelle à une condamnation de l'usage d'armes chimiques par le régime de Damas par l'ONU et inclut une référence au mécanisme de suivi que j'évoquais.

Il faut maintenir notre position sur la Syrie, d'autant qu'il existe un débat de fond avec la Russie en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Nos positions sont claires vis-à-vis de Daech et la coalition, à laquelle nous participons activement, lutte contre cette organisation. La Russie met l'accent sur la lutte contre l'ex-Front Al-Nosra – il a récemment changé de nom –, affilié à Al-Qaïda. Nous sommes d'accord sur le principe – l'accord russo-américain portait d'ailleurs principalement sur la séparation des groupes de l'opposition modérée d'Al Nosra et sur une coordination des opérations contre cette organisation, ce qui supposait une localisation précise des différents acteurs présents sur le terrain.

Au cours des derniers mois, Al-Nosra s'est renforcé. Plus le régime frappe les opposants modérés, plus il encourage leur radicalisation et renforce leur proximité d'Al Nosra. Nous avons donc demandé à Riad Hijab, le président du haut comité des négociations, d'encourager toutes les forces de l'opposition modérée à se distinguer d'Al-Nosra. Il en est d'accord, mais il a du mal à être entendu du fait d'une radicalisation des combattants sur le terrain qui luttent pour leur survie. Les Russes en déduisent qu'il existe une ambiguïté au sein de l'opposition syrienne et qu'il faut donc soutenir le régime, qui frappe tant Al-Nosra que les autres groupes de l'opposition, alors que ces frappes poussent ces groupes sans cesse davantage dans les bras d'Al Nosra.

Les objectifs du régime, qui bénéficie de l'appui russe – 5 000 hommes – et iranien – 2 000 à 3 000 hommes –, sont de prendre Alep pour obtenir une victoire militaire avant toute négociation et de créer une « Syrie utile » incluant, entre autres, Damas, Homs, Alep et Lattaquié. Cette approche va à l'encontre des objectifs de la France qui estime qu'il ne peut y avoir qu'une solution politique au conflit en Syrie, résultant de négociations de paix à Genève.

Notre but demeure en effet une Syrie unitaire, non confessionnelle, qui respecte les minorités et qui prépare une transition ayant pour finalités des élections libres et le départ de Bachar Al-Assad, avec qui la perspective d'une Syrie en paix est devenue impossible. Comment en serait-il autrement alors que sa stratégie consiste à perpétrer des massacres ? Ce que disait d'ailleurs le ministre syrien des affaires étrangères au Conseil de sécurité était épouvantable. À part le Venezuela, qui compare la situation de la Syrie à celle du Mali – un pays indépendant qui a été attaqué par des groupes terroristes et s'est défendu –, personne ne le soutenait.

Je conclus sur la Syrie en répondant à une remarque que j'entends régulièrement. On demande parfois si une nouvelle résolution de l'ONU ou une condamnation de l'usage d'armes chimiques suffisent et s'il ne faudrait pas plutôt une intervention militaire visant à clouer l'aviation syrienne au sol. Je vais être franc : en 2013, alors que la ligne rouge de l'utilisation des armes chimiques a été franchie, la France s'est retrouvée seule, du fait de la défection des États-Unis et du Royaume-Uni, et l'intervention n'a pas eu lieu. Une telle hypothèse n'est donc pas crédible, alors que la complexité de la situation s'est encore accrue. Il faut garder le fil avec la Russie, même si c'est difficile, et la convaincre que son intérêt est d'avoir la paix, car le risque encouru est l'installation durable de forces terroristes dans cette région. On peut certes faire reculer Daech, mais, si la radicalisation se poursuit, cela représente une menace pour tout le monde : la France, l'Europe, les États-Unis et la Russie.

J'en arrive à la situation en Irak. Je ne retracerai pas l'histoire de l'intervention américaine dans ce pays ni la façon dont les suites ont été gérées. Ce pays a également fait l'objet de discussions au sein de l'Assemblée générale de l'ONU. Il faut continuer de permettre à l'armée irakienne de reprendre les territoires conquis par Daech, en particulier Mossoul.

Cela dit, il faut aussi pousser en faveur d'une gouvernance en Irak plus inclusive. En effet, si les conditions militaires sont réunies pour reconquérir Mossoul, la France y prenant d'ailleurs sa part, deux problèmes subsistent : le départ, auquel nous nous préparons, de nombreux réfugiés de Mossoul et la gouvernance à venir de cette ville une fois libérée de Daech. Il faut en effet définir un schéma politique incluant notamment, après les opérations militaires, les Kurdes et les sunnites. Le Président de la République et moi-même avons rencontré le président irakien et avons abordé ce sujet.

En ce qui concerne la Libye, le Président de la République et moi-même allons recevoir cet après-midi le Premier ministre El-Sarraj, qui verra aussi M. Jean-Yves Le Drian. Lors de l'Assemblée générale de l'ONU, nous avons largement abordé ce sujet. La communauté internationale a renouvelé sa confiance au gouvernement libyen, mais les forces du général Haftar ont pris le contrôle des puits de pétrole à l'est du pays. Si rien n'est fait, si la ressource nationale est dans les mains d'un concurrent, le risque de guerre civile que vous évoquiez est réel ; la situation s'est d'ailleurs considérablement dégradée.

Nous allons donc rappeler que seule la société nationale d'exploitation pétrolière peut contrôler le pétrole et que le Gouvernement doit décider de l'utilisation de cette ressource dans l'intérêt de la population, qui en a besoin. Mais M. El-Sarraj doit aussi avoir une attitude ouverte vis-à-vis des forces politiques de l'est et rechercher avec elles un compromis. C'est le message que nous allons faire passer.

On voit toutefois les limites de cette méthode. Aussi allons-nous réunir à Paris dans les prochains jours tous les pays qui ont quelque chose à dire ou à faire pour faciliter l'émergence d'une Libye rassemblée. Cela concernera notamment l'Égypte, les Émirats arabes unis, le Qatar et la Turquie. Il est compliqué de mettre tous ces États autour de la table, mais c'est notre objectif et nous allons y parvenir.

Je voudrais aborder, pour terminer, deux derniers points.

Le premier concerne l'initiative française de paix au Proche-Orient. Je ne dis pas qu'elle est facile à mettre en œuvre, mais elle a fait bouger les lignes. Nous en avons beaucoup discuté lors de l'Assemblée générale de l'ONU. La France a été reçue par le Quartet et j'ai organisé une rencontre de tous les participants à la réunion du 3 juin dernier au niveau des hauts fonctionnaires ; j'ai aussi participé à la réunion du groupe *ad hoc* de soutien aux Palestiniens. De nombreuses initiatives se font jour de l'Égypte, de la Russie ou des États-Unis qui peuvent peut-être avancer sur ce sujet, notamment si le président Obama en prend l'initiative avant la fin de son mandat. En tout cas, nous avons pu remettre la question du Proche-Orient à l'ordre du jour, bien que ce soit compliqué, compte tenu de la persistance de fortes divergences entre Mahmoud Abbas et Benyamin Netanyahu qui se sont clairement exprimées à l'occasion de l'Assemblée générale.

Le second point concerne le Gabon. La politique française a toujours été claire : pas d'ingérence, rappel de certains principes et utilisation des voies juridictionnelles en cas de recours. Nous avons d'ailleurs calé notre position avec nos voisins européens, d'autant que l'Union européenne avait envoyé des observateurs, lesquels ont relevé des insuffisances dans le déroulement du scrutin, la cour constitutionnelle gabonaise ayant elle-même souligné quelques zones d'ombre. Il ne faut pas déstabiliser le Gabon – ce pays et cette région n'en ont pas besoin –, mais il faut encourager l'Union africaine à définir les conditions dans lesquelles le président élu pourrait inclure l'ensemble des forces politiques gabonaises dans leur diversité. L'objectif est que le Gabon ne s'éloigne pas des standards démocratiques internationaux.

M. Gilbert Roger. – On peut tous tenter d'agir pour trouver des voies de sortie aux situations que vous avez décrites, monsieur le ministre. Les sujets sont, il est vrai, nombreux, mais il faudrait tout de même faire le point sur la Turquie, où la situation est très préoccupante, ainsi que sur le Brexit et Calais. Le temps vous est aujourd'hui compté, mais j'aimerais que l'on puisse revenir ultérieurement sur ces deux sujets.

Sur le Proche-Orient, je constate qu'il y a de petits mouvements et, à force de petits mouvements, on arrivera peut-être à une avancée importante...

M. Robert del Picchia. – Vous avez parlé, monsieur le ministre, du comportement des Russes et des Américains à l'ONU. Qu'en est-il des Iraniens ? Comment se comportent-ils ?

M. Gaëtan Gorce. – Je m’interroge sur le sens de nos interventions militaires en Syrie, en raison de trois déclarations réalisées au cours des derniers mois. La première a été faite ici même par de hauts responsables militaires, qui estimaient qu’environ 20 % des 100 000 combattants rebelles sont fiables, c’est-à-dire non terroristes ni salafistes extrémistes. Notre situation est donc ambiguë. Deuxième déclaration, pendant l’été, le procureur de la République de Paris, M. François Molins, a dit que les victoires sur Daech accroissent le risque d’attentats sur notre sol. Enfin, votre déclaration sur l’accord russo-américain sous-entendait que notre engagement militaire ne permet pas d’influencer les positions de notre allié américain. Dans ces conditions, ne devrions-nous pas suspendre notre intervention dans la région, le temps que les buts de guerre soient clairement définis ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Cette question est effectivement grave et l’on sent qu’elle se pose de plus en plus dans le pays.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – On estime qu’il y a 5 000 Européens parmi les 20 000 combattants djihadistes, dont 200 Français. Est-ce le cas ?

Par ailleurs, il y a eu des enlèvements d’Italiens et de Canadiens en Libye. Quelle est la présence française dans ce pays aujourd’hui et de quelles protections bénéficient nos compatriotes ?

Ensuite, contrairement à ses engagements internationaux, la Russie emploierait des bombes à fragmentation. Peut-on faire pression pour qu’elle n’utilise pas ces armes ?

Enfin, je regrette que la rupture du cessez-le-feu en Syrie n’ait pas été plus condamnée par les chancelleries européennes.

M. Bernard Cazeau. – Monsieur le ministre, vous terminez votre entretien avec le journal *Libération*, dans son édition d’aujourd’hui, en affirmant que nous soutenons le pays syrien et que nous l’aiderons à se reconstruire quand la transition démocratique sera engagée. J’ai deux séries de questions à ce sujet. Tout d’abord, quels sont les Syriens que l’on peut qualifier de démocrates, que représentent-ils, dans la guerre, et que pensez-vous des connivences que l’on prête à certains d’entre eux vis-à-vis d’Al-Nosra ? Ensuite, au Moyen-Orient, ce sont les systèmes reposant sur un homme fort, voire les dictatures – je pense à l’Égypte, à l’Iran, ou encore à l’Arabie saoudite –, qui fonctionnent. N’est-il pas temps que les Occidentaux laissent les Syriens, et les autres, décider de leur sort et évitent d’interférer ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il y a un drame humanitaire sans nom à Alep. Nous arrivons trop tard et l’aide est insuffisante. En outre se pose une question migratoire sans précédent en France. On parle de Calais, mais la résolution des conflits syrien et libyen apporterait une solution durable. Or on paraît impuissant... Quel est l’engagement réel des autres pays ? La France, les États-Unis sont engagés, mais existe-t-il une motivation assez forte, notamment de la part de l’Europe, pour apporter une réponse globale ?

En ce qui concerne la Turquie, nous avons vu la situation politique interne, mais il y a aussi un contexte international, avec la position ambiguë de ce pays vis-à-vis de Daech. La place de la Turquie dans l’OTAN pourrait-elle être remise en question ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je voudrais pour ma part savoir où nous en sommes de la coopération avec la Tunisie.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – La Tunisie fait justement partie des intervenants que j'évoquais pour résoudre problème libyen.

Plusieurs d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, ont évoqué la question des migrations. La situation libyenne est très difficile et les migrants qui viennent en France *via* la Libye font des récits terribles de leur passage dans ce pays. Ils font ainsi état de l'exploitation des migrants dont se rendent coupables les passeurs et de viols de femmes. Le passage le plus terrible de tout leur parcours est donc la Libye. Or cela a des conséquences, du point de vue tant du terrorisme que des migrations – des bateaux ont encore coulé récemment avec des migrants à leur bord. Si l'on n'avance pas sur la question libyenne, la question se posera à nous de façon dramatique.

L'Union européenne est très engagée pour lutter contre les passeurs. Son action inclut notamment un programme de formation des garde-côtes, mais l'on part de très loin et l'on se heurte à une corruption importante. L'opération EUNAVFOR MED SOPHIA a vu son mandat élargi à la lutte contre le trafic d'armes, grâce à une résolution dont nous avons pris l'initiative au Conseil de sécurité de l'ONU. Nous avons fait avancer cette cause au niveau européen.

En ce qui concerne la Turquie, il faut que ce pays reste dans l'OTAN.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je posais cette question en raison du rapprochement de ce pays avec la Russie et de son positionnement ambigu vis-à-vis du conflit syrien.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Rappelons tout de même deux ou trois éléments. Même si beaucoup de choses ne nous plaisent pas, la Turquie reste un État de droit. Les 28 membres de l'Union européenne ont reçu le ministre turc des affaires européennes à Bratislava et il ne faut pas sous-estimer l'impact sur ce pays de la tentative de coup d'État militaire de juillet dernier. Les autorités turques ont eu le sentiment que les Européens sous-estimaient l'importance de cet événement – cela n'a pas été le cas de la France, puisque nous avons réagi tout de suite. Or on ne peut nier à un État le droit de poursuivre les auteurs d'une tentative de coup d'État, même s'il est vrai que la Turquie en profite pour procéder à des « purges », visant notamment les membres du mouvement Gülen, au sein de l'armée, de l'administration et de la presse.

Pour ce qui concerne l'application de la peine de mort, il est clair qu'un pays membre du Conseil de l'Europe ne peut revenir en arrière.

Quant à la question kurde, nous assumons clairement notre position selon laquelle le PKK est un groupe terroriste, mais nous poussons au dialogue pour régler la question kurde.

Vous évoquez également les relations de la Turquie avec certains pays, mais ne sous-estimons pas le poids des liens qui l'unissent à l'Europe. Certes, elle a renoué avec la Russie, ce qui est plutôt positif, ainsi qu'avec Israël et l'Iran, mais cela n'a pas eu pour effet de réduire notre dialogue avec elle. Nous avons un partenariat stratégique avec la Turquie et y avons des intérêts importants.

La Turquie est intervenue militairement en Syrie pour, d'abord, protéger sa frontière, avec un effet non négligeable pour la France : ce faisant, elle empêche le passage des membres de Daech.

L'objectif de la Turquie était ensuite d'empêcher la jonction de deux cantons kurdes en Syrie, pour éviter l'établissement d'une zone contrôlée par les Kurdes à ses portes. C'est pour elle fondamental.

La Turquie est donc devenue un acteur engagé en Syrie, comme en Libye où elle soutient les milices de Misrata. Il faut par conséquent parler avec elle.

J'en viens à la crise migratoire. La France accueille des demandeurs d'asile dans le respect de ses engagements internationaux. Elle le fait dans la clarté et l'humanité, d'où la décision du Gouvernement, rappelée par le Président de la République hier, de démanteler la jungle de Calais, qui pose un problème majeur pour la région, mais aussi pour l'image internationale de la France – certains s'en servent contre nous.

Mais démanteler ne suffit pas. Il faut aussi gérer l'accueil de façon équitable et répartir les demandeurs d'asile par petits groupes sur l'ensemble du territoire national. C'est faisable pour un pays de 67 millions d'habitants. Pour l'essentiel, les demandeurs d'asile sont syriens, soudanais ou afghans. Ils viennent de régions exposées à la guerre. Mais soyons clairs : les autres, les migrants qui n'ont pas vocation à rester en France, doivent repartir.

J'en viens à l'Iran. Nous avons eu une réunion intéressante à l'ONU sur le nucléaire iranien. Globalement, les experts indépendants de l'Agence internationale de l'énergie atomique le disent, l'accord est respecté. La levée des sanctions économiques, engagement pris dans le cadre de cet accord, pose en revanche problème du côté des États-Unis. Cela tend les relations avec les Iraniens, qui s'en plaignent et accusent les Américains de jouer un double jeu. Pour notre part, nous ne cessons de leur demander de lever ces sanctions.

L'Iran, vous le savez, soutient Bachar Al-Assad et souhaite sa victoire. Mon homologue iranien, Mohammad Javad Zarif, à qui j'ai posé la question, affirme être défavorable à la partition de la Syrie et à la préservation de la Syrie utile.

La France, quant à elle, tient sa place. Elle a fermement dénoncé les violations du cessez-le-feu en Syrie. Si nous n'avions pas été aussi fermes dans nos positions – au Conseil de sécurité, dans les réunions ministérielles du Quint –, les lignes n'auraient pas autant bougé.

Les Américains ont cru que, en discutant avec les Russes, la situation allait s'arranger. C'est tout le contraire qui s'est passé. Notre marge d'action est réduite, mais nous devons l'utiliser. C'était très clair lors de la réunion ministérielle du Quint dont je vous ai parlé : nous avons fait bouger les Américains et les Britanniques et ainsi fait en sorte que le Conseil de sécurité se réunisse en urgence à l'initiative de nos trois pays.

Gaëtan Gorce, quant à lui, me demande s'il ne vaudrait pas mieux suspendre notre intervention militaire pour faire baisser le nombre d'attentats en France.

M. Gaëtan Gorce. – Je n'ai pas dit cela !

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – C'était presque cela ! Mais peut-être ai-je mal compris ? Vous vous appuyiez même sur les propos du procureur de la République de

Paris. Je les comprends différemment. Pour lui, avec le recul de Daech en Irak et en Syrie, il faudra se préparer au retour des Français partis y faire le djihad.

Il n'y a quasiment plus de départs de France vers l'Irak et la Syrie, grâce aux mesures que nous avons prises et à la coopération que nous avons avec les pays voisins, notamment avec la Turquie. Mais il faudra, le procureur Molins a raison de le dire, être d'une grande vigilance avec les Français déjà partis, endoctrinés et formés militairement, et qui veulent revenir.

Notre engagement militaire se fait dans le cadre de la coalition internationale contre Daech, et seulement dans ce cadre. Il ne faut pas y mettre fin. Cela ne suffira pas, bien sûr, à combattre le terrorisme, car la bataille est aussi politique, mais cela y contribue.

Ceux qui pensent qu'il suffit d'arrêter nos interventions contre Daech pour être protégés s'illusionnent. Daech nous attaque pour notre modèle de société, notre démocratie. Et la France n'est d'ailleurs pas la seule attaquée. Il y a eu des attentats à New York, quand j'y arrivais pour l'Assemblée générale des Nations unies, motivés par la même cause. L'Allemagne est également visée. Je ne parle pas des pays musulmans, qui sont les plus touchés. C'est une réalité nouvelle, durable, à laquelle nous devons nous confronter entièrement, sans baisser la garde.

Bernard Cazeau, dans sa question, se demande qui sont les Syriens sympathiques. Je soulignerai seulement qu'il y a 10 millions de déplacés et de réfugiés syriens. Ils sont presque plus nombreux hors du pays, au Liban par exemple, où j'en ai vu certains, en Turquie et en Jordanie. Ces gens-là n'aspirent qu'à revenir dans leur pays, mais une fois qu'il aura retrouvé la paix.

De la même façon, les dirigeants libanais, par exemple, ne souhaitent qu'une chose, le départ des réfugiés syriens, qui sont 2 millions et qui s'ajoutent aux camps palestiniens.

Nous sommes prêts à aider à la reconstruction du pays, je l'ai dit. Il y a énormément de villes, d'équipements, d'écoles et d'hôpitaux détruits. Toutefois, nous ne participerons à cet effort que si les conditions politiques sont réunies. Cela vaut aussi pour l'Union européenne, qui est prête à consacrer beaucoup de moyens.

Nous condamnerions par ailleurs, si les enquêtes diligentées le prouvaient, l'usage par la Russie de bombes à fragmentation ou de bombes incendiaires. Il faut, en la matière, procéder de la même façon que pour l'utilisation des armes chimiques par le régime de Damas : une enquête internationale doit établir les faits et permettre au Conseil de Sécurité de prendre ses responsabilités en condamnant les actes qui le méritent. Si la Russie utilisait de telles armes, cela aggraverait encore ses responsabilités.

J'en viens au Brexit. Notre position n'a pas changé : la négociation doit démarrer au plus vite. Cette situation d'entre-deux est néfaste pour tout le monde. Il y a toutefois une difficulté : les Britanniques ne sont pas nécessairement d'accord entre eux. Boris Johnson est pressé ; il a dit clairement qu'il fallait assumer le résultat du référendum. C'est moins clair pour le reste du Gouvernement, notamment pour le Premier ministre.

L'article 50 doit donc être activé au plus vite, et je souhaite que Michel Barnier, qui a reçu mission de la Commission européenne de négocier la sortie du Royaume Uni puisse se mettre au travail.

M. Rachel Mazuir. – La coalition internationale contre Daech a évolué. Qui compte-t-elle désormais, notamment parmi les pays du Golfe ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Plus largement, qui sont nos alliés pour préparer la suite ? Qui sont nos partenaires fiables ? Quand on connaît le coût des interventions extérieures -accru par le déploiement récent du porte-avions *Charles-de-Gaulle* qui vient encore renforcer notre dispositif- il est légitime de se demander s'il ne faudrait pas dépenser cette somme plutôt pour la prévention et le développement : je pense notamment à l'aide nécessaire à la jeune démocratie tunisienne... Avons-nous une influence autre que marginale sur la conduite des opérations militaires par la coalition, et quelles sont les possibilités de sortie de crise politique ? Ces questions se posent.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – L'envoi du porte-avions ne bouleversera pas la donne militaire, mais il manifeste notre engagement clair et durable.

Les membres de la coalition se sont réunis à Washington en juillet dernier. Tous les pays du Golfe en font partie, hormis le Koweït et Bahreïn. Tous les membres participent à l'effort, en fonction de leurs moyens. Et tous les pays qui en ont la capacité ont plutôt augmenté leur niveau d'engagement.

La lutte contre la source du terrorisme en Syrie et en Irak est un objectif militaire, politique et stratégique.

Je n'opposerai pas, monsieur le président, la politique de développement, en faveur de la Tunisie, mais aussi de toute l'Afrique, à la politique de défense. À chaque Conseil des affaires étrangères, j'essaie de convaincre nos partenaires européens, notamment les Allemands, qu'il faut combiner la solidarité dans la protection – au Mali, avec l'opération Barkhane, ou encore la lutte contre Boko Haram – et la nécessité de monter en puissance dans l'aide au développement de l'Afrique. J'ai d'ailleurs noté que Mme Merkel faisait référence, pour la première fois à ma connaissance, à la complémentarité entre sécurité et développement, lors de la réunion du Quint en marge du sommet de l'OTAN de Varsovie. C'est un progrès, car, si le ministère français des affaires étrangères a aussi compétence en matière de développement, l'Allemagne dispose d'un ministère dédié au développement qui voit avec méfiance cette approche globale.

C'est souvent avec les Britanniques que nous avons une certaine identité de vues sur ces questions, même si je les pousse à s'engager plus contre Boko Haram. En l'espèce, sécurité et développement vont de pair. Le Niger, par exemple, pays pauvre, mais sérieux, est très fragilisé par Boko Haram. Il faut l'aider à la fois à se protéger et à se développer, sans se substituer aux efforts qui doivent venir de lui. Le G5-Sahel doit être aidé, car la solidarité en matière de défense a un coût pour les pays qui en font partie et c'est autant d'argent qu'ils ne placent pas dans le développement.

Les perspectives démographiques du continent africain doivent être bien comprises par les Européens : il y a énormément de potentiel, mais aussi énormément de risques.

Bernard Cazeau disait que nous n'avions pas à imposer le modèle démocratique. Les Tunisiens, pourtant, ont fait le choix de la démocratie. C'est le seul pays ayant connu le printemps arabe dans ce cas. Cela nous engage à les aider.

Avec le Qatar, qui a des moyens, nous allons d'ailleurs co-présider une conférence à la fin du mois de novembre sur l'investissement en Tunisie. Il faut aider la population tunisienne, sa jeunesse, qui sans cela s'impatientera, avec les risques de radicalisation que cela emporte.

Je suis admiratif des choix faits par les Tunisiens. La situation est fragile, mais la tendance est constante. Il faut donc les aider sans se substituer à eux.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, monsieur le ministre.

La réunion est levée à 15 heures 35

Mercredi 5 octobre 2016

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

Elections présidentielles américaines - Table ronde

La réunion est ouverte à 9 heures 33.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Mes chers collègues, cette table ronde va vous passionner : nous allons en effet parler d'élections présidentielles qui vont prochainement avoir lieu, où le *suspens* sera bientôt à son comble. Personne ne peut vraiment dire ce qu'il va advenir. Les sondages sont serrés. L'avenir du monde en dépend : il s'agit naturellement des élections américaines.

Le présent rendez-vous est essentiel pour comprendre ce qui se passe aux États-Unis. Les choses sont actuellement très tendues au Levant du fait d'une situation politique complexe, y compris entre le président et le Congrès.

Nous voudrions naturellement interroger nos interlocutrices sur tout ce qui concerne les questions domestiques, sociales et économiques, qui sont majeures, ainsi que sur les sujets de politique de sécurité et de politique étrangère. À quoi peut-on s'attendre, alors qu'on est dans un système politique paradoxalement stable, avec un président relativement fort ?

Je schématise sûrement, mais nous partons en Syrie avec les Américains contre Daech et Bachar al-Assad, et nous nous retrouvons aujourd'hui contre Daech, mais avec Bachar al-Assad. Tout ceci démontre que les situations internationales peuvent être complexes.

La situation américaine étant incertaine, les sujets pourraient être particulièrement compliqués, à l'exemple de la relation entre les États-Unis et la Russie.

Pour réfléchir à ces sujets, nous avons choisi l'angle de la compétence et de l'expertise en conviant deux chercheuses à s'exprimer devant vous. Il s'agit de Célia Belin, du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères, qui

collabore également avec le Centre Thucydide, et de Maya Kandel, de l'Institut du monde anglophone de l'université de Sorbonne Nouvelle, responsables du programme États-Unis à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire jusqu'à cet été, qui anime également un *blog* particulièrement créatif sur tous ces sujets.

Je vous propose, mesdames, de faire un point sur la situation électorale américaine, puis d'évaluer les grandes perspectives et de nous donner votre sentiment sur l'influence que peut avoir la situation américaine sur notre propre politique étrangère et de défense.

Mme Célia Belin, chercheuse au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères et au Centre Thucydide. - Merci beaucoup pour cette invitation.

Je commencerai par parler de l'élection présidentielle américaine elle-même, du contexte de la campagne, des programmes des candidats, et plus spécifiquement du contexte dans lequel se déroule cette élection.

J'imagine qu'elle ne cesse de vous fasciner par son côté grotesque, encore plus que les précédentes, et également parce qu'il s'agit d'une élection serrée, dont on ne connaît pas encore l'issue - même si elle se dégage un peu ces dernières semaines.

D'un point de vue européen, on a du mal à comprendre comment Hillary Clinton peut perdre face à Donald Trump, bien qu'elle soit structurellement devant.

Donald Trump se situe actuellement à deux à trois points derrière Hillary Clinton, à 45 % contre 47,5 %. En réalité, ces courbes ne se sont croisées que deux fois, très rapidement, en mai et juillet, époque à laquelle Donald Trump est passé très légèrement devant.

Quant au candidat libertarien Gary Johnson, il est crédité de sept points. Le score de la candidate écologiste, Jill Stein, est estimé à deux points, Donald Trump étant toujours à 41 %, Hillary Clinton à 43 % ou 44 %. Les marges demeurent donc les mêmes.

Le second avantage d'Hillary Clinton réside également dans la carte électorale. Elle est assurée de disposer de deux cent un grands électeurs : c'est le « *blue wall* », le « mur bleu » dont on parle souvent, qui représente tous les États qui vont forcément voter démocrate. Donald Trump, lui, est assuré d'en avoir cent soixante-cinq. Or, il en faut deux cent soixante-dix. Hillary Clinton est donc bien plus proche de ce chiffre.

Pour Donald Trump, le chemin pour parvenir aux deux cent soixante-dix électeurs est plus ardu. Il va lui falloir remporter l'Ohio, la Floride, mais aussi probablement la Caroline du Nord ou la Pennsylvanie. Or il est très compétitif en Ohio, en Caroline du Nord, un peu moins en Floride, mais il perd actuellement cinq à six points en Pennsylvanie. Sans cet État, le chemin est plus difficile.

Hillary Clinton est devant, mais son vrai problème, ce sont les indécis. Environ 17 % à 20 % de personnes ont décidé de ne pas choisir entre Donald Trump ou Hillary Clinton. Parmi elles, 10 % peuvent se reporter sur des partis tiers, mais une frange peut choisir de ne pas voter ou de recourir un vote sanction à la dernière minute, ce qui pourrait privilégier Donald Trump. En outre, ce dernier suscite un vote d'enthousiasme et d'adhésion, ce qui est

beaucoup moins le cas d'Hillary Clinton, qui bénéficie principalement du rejet de Donald Trump.

On peut se demander pourquoi cette campagne est si serrée. Elle oppose en fait deux candidats mal aimés. Donald Trump est le candidat le plus mal aimé de toute l'histoire des élections présidentielles, depuis que l'on compte les points des candidats. 58 % des Américains ont un avis défavorable à son encontre, mais Hillary Clinton est la deuxième plus mal aimée, à 54 % d'avis défavorables.

Ce sont donc deux candidats dont personne ne veut qui s'oppose (*sourires*).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Pourrait-on compter sur un esprit positif dans cette commission ? (*rires*).

Mme Célia Belin. - Hillary Clinton est très expérimentée, et considérée comme très compétente. C'est la première candidate femme d'un parti majeur pour la présidentielle, qui pourrait être la première femme élue présidente. Pourtant, l'enthousiasme est sans commune mesure avec ce qui s'est passé en 2008, quand le premier président noir de l'histoire des États-Unis a été élu. 37 % seulement des Américains la jugent honnête ou digne de confiance, contre 45 % pour Donald Trump. C'est une image qui se nourrit d'une longue liste de scandales qui remontent aux années 1990, accentués récemment par l'affaire de Benghazi, l'affaire des e-mails, l'affaire de la fondation Clinton, etc.

Même si c'est une femme plutôt centriste et pragmatique, elle est accusée de ne pas avoir de convictions réelles. Les Américains se méfient énormément d'elle.

Elle incarne aussi une figure du passé. Elle est là depuis quarante ans. C'est pourquoi, pendant les primaires, beaucoup de jeunes lui ont préféré Bernie Sanders qui, bien que plus âgé, bénéficiait d'une image plus rafraîchissante.

D'un autre côté, Donald Trump constitue un phénomène politique médiatique unique. Ce phénomène s'explique de trois manières. Il fait tout d'abord preuve d'un certain génie médiatique. Vous l'avez constaté. Donald Trump, d'une certaine manière, est doué pour le marketing. Il affuble ses opposants de petits noms qui leur collent à la peau, comme « Petit Marco », à propos de Marco Rubio, « Jeb sans énergie », à propos de Jeb Bush, ou « Hillary la corrompue », à propos d'Hillary Clinton.

Denis Lacorne, du Centre de recherches internationales (CERI), a dit qu'on était entré dans l'ère de la politique de la « pop culture ». On y est entré selon moi depuis Barack Obama et Sarah Palin, mais cela s'est encore accentué. Les médias traditionnels ont perdu leur importance, les réseaux sociaux sont très présents, les personnalités comptent davantage que les programmes, les sentiments que les raisonnements.

Donald Trump est l'incarnation de tout cela, mais c'est aussi le symptôme d'une maladie grave du parti républicain. On l'a vu avec la naissance du *Tea Party* en 2008, qui a fait voler en éclat l'important rassemblement réunissant conservateurs religieux, fiscaux et les Américains attentifs à la politique étrangère des États-Unis, qui constituait la grande coalition sous Ronald Reagan.

En 2008, 2009 et 2010, on assiste à une insurrection droitière anti-élites, antipartis, qui a noyauté le parti républicain, au point de renouveler ses instances dirigeantes : elle a fait tomber le numéro deux à la Chambre, puis John Boehner, le *speaker* de la Chambre

des représentants, qui a jeté l'éponge. Elle a appuyé des personnalités radicales qui sont emporté au sein des primaires.

L'argumentaire est basé sur l'opposition entre les Américains souvent plus âgés, méritants, et ceux considérés comme non méritants, comme les jeunes ou les minorités qui vivraient au crochet du système. Plus profondément, derrière le phénomène Trump apparaît une crise politique et identitaire américaine.

La société américaine est très polarisée. L'élection de Barack Obama, en 2000, avait semblé réconcilier les Américains, mais cela n'a pas eu de suites. Barack Obama le disait lui-même dans le discours sur l'état de l'Union en 2016 : « *C'est un des regrets de ma présidence que la rancœur et la méfiance entre les partis ait empirée au lieu de s'améliorer.* »

De fait, les républicains sont de plus en plus conservateurs, les démocrates de plus en plus libéraux. Le centre disparaît. Dans le même temps, de plus en plus d'Américains se déclarent indépendants. Ils ne veulent être ni démocrates ni républicains.

Les divisions ne sont plus seulement idéologiques entre libéraux et conservateurs, mais deviennent sociales, générationnelles et ethniques. La société est de moins en moins blanche et de plus en plus jeune. En 2016, les minorités représentent 30 % des électeurs éligibles. Vers 2050, l'Amérique ne sera plus majoritairement blanche. L'Amérique blanche a pris note de cette réalité et ne l'accepte pas forcément.

De l'autre côté, on assiste à une montée des « *Millennials* », ces jeunes nés dans les années 1980 ou 1990, qui seront 34 % du corps électoral en 2020. Ils sont de moins en moins républicains et de plus en plus progressistes, mais surtout de plus en plus indépendants et rejettent les systèmes des partis. Le parti démocrate devient donc le parti de la diversité, et celui des républicains le parti des Américains blancs, âgés et ruraux.

Enfin, on assiste à une radicalisation identitaire, la question raciale étant revenue très fort durant les deux dernières années, notamment avec le mouvement de contestation « *Black Lives Matter* », qui représente le nouveau combat en faveur des droits civiques américains, face auquel Donald Trump se positionne comme le candidat du droit et de l'ordre, comme Nixon dans les années 1960.

Le système politique est malade. Vincent Michelot, de l'IEP de Lyon, parle d'un « grand corps malade », parce qu'il existe une perte de confiance absolue dans le Congrès, un Congrès qui ne produit plus de lois. La cohabitation et les gouvernements divisés deviennent la norme. Barack Obama n'a eu un Congrès démocrate que durant deux années. Les six années suivantes, il a dû composer avec une Chambre des représentants républicaine, puis un Congrès entièrement républicain. Le phénomène des redécoupages des circonscriptions fait qu'il existe maintenant une majorité républicaine permanente à la Chambre des représentants, qui favorise l'immobilisme et ne permet pas le renouvellement des élus. L'influence disproportionnée des primaires favorise et mobilise les extrémistes.

Un chercheur a parlé d'un processus de désintermédiation et d'une perte des corps intermédiaires, avec un affaiblissement des partis, mais aussi des lobbyistes et de l'ensemble des corps qui favorisaient la création politique.

Les hommes et femmes politiques américains sont laissés face aux électeurs et deviennent plus irresponsables, plus individualistes. Le « *insider politics* » est aujourd'hui

déconsidéré. On valorise plutôt le rapport direct. C'est pourquoi Donald Trump passe son temps sur Twitter.

Le dernier phénomène est celui de l'accroissement des inégalités. Le modèle social basé sur la consommation des classes moyennes aux États-Unis est remis en cause. Cette question a été très forte dans la campagne de Bernie Sanders. C'est une explication à l'engouement qui se manifeste en faveur de Donald Trump. Aujourd'hui, 1 % des Américains les plus riches possèdent 42 % du patrimoine, contre seulement 22 % en 1979.

Les inégalités se sont creusées avec la grande récession. Depuis 2009, 90 % des Américains les moins riches se sont appauvris, alors que 1 % des plus riches s'appropriaient 95 % de la croissance. De plus en plus d'Américains vivent sous le seuil de pauvreté, avec une mobilité sociale très faible, malgré la reprise économique qui a suivi la grande récession.

Ces inégalités sont également territoriales et ethniques. Les Américains blancs récupèrent moins vite que les minorités, et les comtés ruraux ont perdu plus d'emplois que les comtés urbains. Or le parti républicain est bien inséré dans toute l'Amérique rurale et centrale.

Quelques scénarios pour terminer. On ne sait comment Donald Trump pourra gouverner, quelles seront les personnalités qui pourront l'accompagner. Il a suggéré qu'il laisserait son vice-président mener la politique intérieure, voire étrangère. On a vu cette nuit, avec les débats entre les vice-présidents, que Mike Pence est un conservateur assez classique, qui mènerait donc une politique aux antipodes de Donald Trump. On peut donc avoir un duo Trump-Pence où Mike Pence fait de la politique et Donald Trump des *tweets*.

Quant à Hillary Clinton, est-ce une sorte d'« Obama plus » ou une continuation ? Il est certain qu'elle aura en face d'elle un Congrès soit entièrement républicain, soit divisé, entre une Chambre républicaine et un Sénat démocrate. L'obstruction à laquelle a dû faire face Barack Obama continuera donc nécessairement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Les États-Unis sont convaincus que leurs institutions sont les meilleures au monde. On ne peut discuter de ce sujet avec eux. Ce système génère toutefois une certaine impuissance. On l'a vu avec le « *Patient Protection and Affordable Care* » : on élit un président pour mener une réforme dans le domaine de la santé, et on opte au bout de deux ans pour une chambre qui est contre ce projet. Il est difficile d'agir dans ces conditions.

Il y a longtemps que nous aurions, pour notre part, réformé la Constitution !

Mme Maya Kandel, chercheuse associée à l'Institut du monde anglophone de l'université Sorbonne Nouvelle (Paris 3), ancienne responsable du programme États-Unis de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire. - C'est la religion des pères fondateurs qui les en empêchent.

Je vous remercie de votre invitation.

Je vais essayer de vous présenter les positions des deux candidats en matière de politique étrangère, et tenter un peu de prospective.

Plutôt que de vous présenter un catalogue de propositions, je soulignerai quatre points essentiels à mes yeux.

Tout d'abord, quel est le poids de la politique étrangère dans les élections américaines ? Ce n'est traditionnellement pas déterminant dans le choix des électeurs américains. Cela étant, l'emploi et le terrorisme constituent des éléments importants pour eux. Pour toute sorte de raisons, les Américains font davantage confiance à Hillary Clinton sur ces points.

D'après le premier débat, et au vu des sondages, on peut se demander si Donald Trump a réussi le test du « commandant en chef », qui avait déjà coûté sa candidature à Michael Dukakis, dans les années 1980. L'aspect le plus marquant de cette élection concernant la politique étrangère réside dans une certaine inversion des camps entre les deux principaux partis sur plusieurs sujets, en particulier la Russie, les interventions militaires et les accords commerciaux.

Pour la première fois depuis plusieurs décennies, le candidat d'un des deux principaux partis se situe hors du consensus dominant en matière de politique étrangère. Ce consensus, c'est celui d'un activisme américain sur le plan international, avec l'idée que l'Amérique est une nation indispensable, un gendarme du monde, qui fait respecter l'architecture mise en place par Washington après 1945.

On a vu que la campagne des primaires a exprimé la montée du mécontentement des Américains contre les élites et le système. En politique étrangère, ceci s'est traduit par la remise en cause du consensus interventionniste dominant. Cette remise en cause a été exprimée par Donald Trump et par Bernie Sanders. La différence vient du fait que le candidat populiste l'a emporté dans les primaires de droite. On se retrouve de façon originale avec un candidat républicain « isolationniste », et face à une candidate démocrate beaucoup plus interventionniste.

Je ne pense pas que l'on puisse parler d'une véritable vision internationale de Donald Trump, ni même d'un discours cohérent. Je vous invite à ce sujet à vous faire une idée en visionnant un extrait de ses interventions. Il arrive encore, dans une même phrase, à se contredire sur des sujets majeurs, comme le nucléaire, ou sur certains dossiers cruciaux relatifs à l'Asie.

Donald Trump se rattache à un courant populiste américain qui resurgit périodiquement. La caractéristique de ce courant est plus le nationalisme que l'isolationnisme. Il rejette la conception des États-Unis en tant que gendarme du monde, mais il n'est en revanche ni isolationnisme ni pacifiste.

Donald Trump prévoit d'ailleurs une forte augmentation des dépenses militaires, et une présence militaire en Asie-Pacifique. C'est sans doute un des aspects qui différencie les partisans de Bernie Sanders de ceux de Donald Trump, même si le résultat était le même en termes de politique étrangère, les partisans de Bernie Sanders étant plutôt pacifistes. Il ne s'agit donc pas de la même contestation - même si le résultat est de remettre en cause le consensus dominant.

Vous vous souvenez des propos de Donald Trump sur l'OTAN : même s'il les a édulcorés depuis, il avait remis en question l'article 5, fondement de l'architecture de sécurité américaine. Il a affirmé que Washington défendra les pays baltes s'ils payent ce qu'ils doivent. On n'est plus dans l'idée d'une Amérique gendarme du monde, mais plutôt dans celle d'une Amérique mercenaire, avec une armée à louer aux plus offrants. C'est frappant

lorsqu'on pense que c'est ce même parti républicain qui, depuis huit ans, accuse Barack Obama de faiblesse et d'abandonner les Européens de l'Est face à Poutine.

Autre aspect encore plus frappant : après la reprise en main assez musclée d'Erdoğan en Turquie, interrogé par le New York Times sur l'ensemble des mesures répressives, Donald Trump avait dit : « *Qui sommes-nous pour donner des leçons alors que, chez nous, on tue des policiers de sang-froid ?* ». Il avait conclu en disant : « *Je ne crois pas que nous puissions donner des leçons aux autres* ». Rien d'inédit, me direz-vous ? Si, car il s'agit d'une phrase qu'on a l'habitude d'entendre, mais jamais dans la bouche d'un candidat républicain à la présidentielle américaine.

Les Américains ont la conviction que les États-Unis sont les plus qualifiés pour mener le monde vers la paix et la prospérité globale. Ils peuvent donc parfaitement donner des leçons au reste du monde. Il est donc étonnant d'entendre Donald Trump remettre ce fameux exceptionnalisme américain en question, que cultivaient Mitt Romney ou, plus récemment, Marco Rubio et Jed Bush. Même Newt Gingrich, pourtant l'un des plus proches alliés de Donald Trump, a écrit un livre accusant Barack Obama de remettre en cause l'exceptionnalisme américain.

Hillary Clinton, à l'inverse, est beaucoup plus représentative d'une vision traditionnelle de la politique étrangère américaine. On peut estimer qu'elle est froidement réaliste et plus interventionniste que Barack Obama. Elle est considérée comme un faucon, voire comme un va-t'en guerre, mais elle est en tout cas plus convaincue que le *leadership* des États-Unis et les outils militaires sont nécessaires et positifs pour l'ordre international.

Elle s'oppose en cela au premier abord à Barack Obama, qui a plutôt poursuivi un certain désengagement américain. Ces différences avec Barack Obama se sont manifestées pendant la première administration, lorsqu'elle était secrétaire d'État, à propos d'une série de dossier, comme le dossier afghan, en 2009. Il existait une revue stratégique avec différentes options. Hillary Clinton avait défendu l'option haute, celle du général Mac Crystal, qui avait été limogé, option que Barack Obama n'avait pas choisie, puisqu'il avait retenu une version plutôt intermédiaire, annonçant le retrait américain.

En Irak, Hillary Clinton partageait l'avis du Pentagone qui, fin 2011, voulait laisser 10 000 à 20 000 soldats américains sur place. Barack Obama a finalement achevé le retrait des soldats américains d'Irak en 2014, même si l'on assiste maintenant à un réengagement.

Hillary Clinton a bien plus défendu l'intervention en Libye, face à un président Obama plutôt réticent.

Enfin, sur le dossier syrien, Hillary Clinton a été, dès 2011, bien plus favorable au fait de soutenir les rebelles modérés syriens par des livraisons d'armes. Toutefois, Hillary Clinton veut éviter ce qui, à ses yeux, a affaibli Barack Obama, qui a su convaincre l'opinion mais aussi les chefs d'État étrangers et les groupes armés qu'il ne voulait à aucun prix réinvestir militairement les Américains. Ceci lui a posé un problème de crédibilité, et Hillary Clinton veut éviter d'agir de la sorte, même avant d'être élue.

Par ailleurs, ses priorités devraient être avant tout intérieures, ce qui pourrait limiter son activisme à l'international - mais les présidents américains n'ont pas toujours le choix.

L'opinion américaine est profondément ambiguë, puisqu'on a l'impression qu'elle critique l'hyperactivisme de l'administration Bush, mais aussi l'extrême prudence de Barack Obama. Les Américains sont insatisfaits des deux, sans vraiment savoir ce qu'ils veulent.

Cette remise en cause du consensus est très présente dans l'opinion et commence à gagner les élites du Congrès.

A priori, le Sénat pourrait basculer et devenir démocrate, mais la Chambre devrait rester républicaine. Historiquement, ces Congrès divisés sont les plus inefficaces. Ils comportent des risques de blocages.

Je trouve frappant que les élus républicains du Congrès, à une très large majorité, soutiennent Donald Trump. Le ralliement le plus spectaculaire a été celui du sénateur Ted Cruz qui, après avoir défié Donald Trump lors de la convention républicaine, s'est finalement rallié à lui. Il existe des calculs politiques, mais c'est aussi le signe que Donald Trump exprime les souhaits de beaucoup d'électeurs.

Enfin, une grosse interrogation demeure sur l'avenir du parti républicain après l'élection, surtout si Donald Trump perd, ce qui est probable. On peut même assister à une éventuelle scission du parti. Ce sera à suivre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci.

La parole est aux commissaires.

M. Christian Cambon. - Merci pour l'éclairage que vous apportez à une élection qui surprend à bien des égards.

Je voudrais revenir sur la relation entre les États-Unis et le continent européen. Si l'on met de côté l'hypothèse de l'élection de Donald Trump, qui s'éloigne - mais on n'est sûr de rien - il existe néanmoins des incertitudes concernant Hillary Clinton.

Face à la crise européenne très aiguë, décrite hier soir dans cette maison par Valéry Giscard d'Estaing, avec des mots très forts, que peut-on attendre de Mme Clinton ? Que va-t-elle souhaiter - pour ne pas dire exiger - de la part d'une Europe partagée sur la relation avec les États-Unis ?

Une partie de l'Europe de l'est et des pays baltes souhaite rester sous le parapluie d'une OTAN forte, l'autre partie de l'Europe désirent qu'on aborde un jour de manière sérieuse le concept d'Europe de la défense sous forme de coopération. Mme Clinton a une longue expérience en tant que secrétaire d'État. Va-t-elle nous aider à prendre la mesure de ce que les Européens peuvent faire pour leur défense ou poursuivre sur les voies classiques de l'OTAN ? Possède-t-on une grille de lecture à travers ses déclarations ?

M. Joël Guerriau. - Il est vrai que l'élection américaine nous effraie du fait des propos tenus par Donald Trump, qui sont souvent caricaturaux qui vont très loin. Je pense à sa position sur le Mexique, au fameux mur aux frais des Mexicains, à ses propos sur le chômage à 42 %, considérant que les étudiants sont aussi des chômeurs, tout comme les femmes au foyer, etc.

Comment peut-on en arriver là ? Les grands électeurs reflètent-ils l'opinion américaine ? Un vote direct aurait-il eu le même résultat, ou existe-t-il un véritable décalage,

du fait de la Constitution, avec l'opinion publique, aucun des deux candidats ne semblant satisfaire l'opinion publique ?

Quel sera le taux de participation ? Généralement, il est plus faible pour les primaires que pour l'élection générale. Ce taux pourrait-il être plus fort ?

Enfin, il existe toujours une possibilité pour les candidats indépendants, mais il faut qu'ils soient particulièrement riches, puisqu'ils doivent déposer leur candidature dans les cinquante États, ce qui représente un effort financier considérable. Pour autant, ils ont peu de chances de l'emporter. Cela ne s'est jamais vu, mais pourrait-il y avoir un candidat indépendant issu du mécontentement général, eu égard aux deux personnalités qui se présentent ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La lecture française qui transparaît à travers chaque intervention est assez amusante !

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Je vais essayer de me garder de toute lecture française.

Une des questions que je désirais aborder concerne la possibilité de voir un candidat indépendant émerger. Joël Guerriau vous l'a déjà posée. Je n'y reviendrai donc pas.

Vous nous avez dit que cette élection serait très serrée. Pour l'heure, Mme Clinton semble tenir la corde. Pour autant, quel pourrait être le rôle de ces fameux « *swing states* », ces États versatiles qui, jusqu'à dernier moment, sont sur la corde raide ?

Vous avez cité la Floride, l'Ohio, la Caroline du Nord. Sont-ils de nature à faire bouger les lignes ? Quelles marges de manœuvre ont chacun des candidats, et plus particulièrement Mme Clinton ?

Concernant l'élection, M. Trump a fait allusion à des risques de *hacking* et au fait qu'elle pourrait être insincère. Ces risques existent-ils ou est-ce une vue de l'esprit ?

Nous sommes habitués aux excès de M. Trump, qui nous paraissent pourtant totalement invraisemblables dans une démocratie. Or, ils sont réels. Si M. Trump était élu, pensez-vous qu'il pourrait évoluer ? Vous avez rappelé qu'il n'avait pas réussi le fameux test du « commandant en chef » et qu'il n'avait pas de discours cohérent en termes de politique étrangère. Tout cela nous paraît inquiétant. Sera-t-il un président fantoche qui laissera les rênes à d'autres, notamment à son vice-président - ce qui est très important ?

Concernant Mme Clinton, vous avez fait référence à des inflexions possibles en termes de politique étrangère, car elle est plus interventionniste que M. Obama. Pour autant, elle aura des préoccupations intérieures majeures. Quelle sera selon vous sa position ? Privilégiera-t-elle d'abord la politique intérieure ou, fidèle à sa fibre, s'intéressera-t-elle prioritairement à la politique étrangère ?

M. Jeanny Lorgeoux. - Quand on relit l'interview de Kirk Douglas, on est saisi d'épouvante, et lorsqu'on écoute les discours de Donald Trump, qui sont dignes d'un bateleur de foire, la même impression est renforcée : contradictions constantes, racisme, extrémisme. S'il advenait par malheur que ce monsieur soit élu président des États-Unis, qui l'entourera ? Peut-il compter sur de hauts fonctionnaires, des gens sérieux qui connaissent la machine de l'État ? Dispose-t-il de conseillers pragmatiques ?

Je m'inquiète pour les États-Unis, qui sont nos alliés et nos amis. Je suis élu du Loir-et-Cher : le souvenir de Rochambeau y est encore très fort !

M. Daniel Reiner. - Vous évoquiez une lecture française, Monsieur le président : en réalité il s'agit d'une lecture européenne sinon mondiale de la situation ! La démocratie est en crise, aux États-Unis comme dans d'autres pays. On a donc naturellement tendance à regarder ce qui se passe autour de soi et à avoir un esprit critique - même modéré - de ce qui se passe aux États-Unis.

Il y a quelques années, au cours d'un forum transatlantique que les membres de l'assemblée parlementaire de l'OTAN connaissent bien, où l'on rencontre des universitaires américains, des représentants de l'administration en poste ou qui l'ont été, on nous avait laissé entendre que le système institutionnel américain était en crise profonde, blocage après blocage, et nous avons été surpris. C'était l'époque où les budgets étaient gelés. On nous avait expliqué qu'il y avait peu d'espoir d'en sortir, et que cela déboucherait sur des crises plus profondes encore. Je me dis rétrospectivement que ce qui se passe est la suite d'une évolution d'un système institutionnel à bout de souffle - celui du Congrès de Philadelphie. Il était fait pour des gens raisonnables. Aujourd'hui, ce ne sont pas forcément les gens raisonnables qui l'emportent dans le débat politique !

La question quasi philosophique que je me pose - mais on peut également se la poser à propos d'autres sujets - est de savoir s'il existe actuellement aux États-Unis une recherche universitaire ou politique à l'intérieur de ces partis malades, pour faire évoluer un système institutionnel figé, considéré comme un modèle pour toutes les démocraties du monde depuis Philadelphie, et qui permet aujourd'hui d'aboutir à une élection que vous avez qualifiée de grotesque, avec deux candidats dont personne ne veut vraiment.

Jean-Marie Bockel et moi avons récemment rencontré des responsables américains, qui paraissent inquiets - pour ne pas dire effarés ou désespérés - de ce qu'ils vivent. Ils osent à peine parler de l'élection en cours. Ils ont honte de ce qui se prépare. C'est un vrai souci pour eux mais, je le répète, il faut prendre notre part de cette difficulté. Engager des réflexions aux États-Unis sur la question serait évidemment excellent. L'existence d'expressions ou de groupes extrémistes justifie une part de ces difficultés, mais les États-Unis recherchent-ils une solution ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - On assiste à une montée des pouvoirs autoritaires, et le match est de plus en plus compliqué - Turquie, Iran, Chine, Russie. La crise est profonde et les systèmes politiques sont en compétition.

M. Jean-Marie Bockel. - J'ai regardé le débat entre Donald Trump et Hillary Clinton, en essayant de laisser de côté mes *a priori*. Je l'ai trouvé intéressant. Donald Trump a fait des efforts. Je n'ai pas changé d'opinion pour autant, mais cela m'amène à ma première question.

On dit souvent que la fonction fait l'homme. N'y a-t-il pas deux Donald Trump, celui qui écrase un à un tous ses compétiteurs, en forçant le trait, et un autre qui pourrait, bien conseillé et bien entouré, habiter la fonction. La catastrophe est-elle certaine ?

M. Jeanny Lorgeoux. - Tu es un bon chrétien !

M. Jean-Marie Bockel. - Concernant Hillary Clinton - je me situe là du point de vue des enjeux stratégiques - son activisme supposé ne sera-t-il pas, une fois qu'elle sera dans la fonction, écrasé par tout ce qui freine pour le meilleur et pour le pire la capacité d'action d'un président ? Au-delà de sa mauvaise image, a-t-elle en elle-même la possibilité d'être une présidente des États-Unis capable de comprendre les enjeux de la planète ?

Enfin, cette dimension géopolitique, internationale et militaire va-t-elle vraiment jouer dans la dernière ligne droite, ou bien cela sera-t-il, comme souvent aux États-Unis, un peu marginal ?

M. Gilbert Roger. - Je pensais que la social-démocratie aurait raison du bloc américain et du bloc soviétique, mais je constate que nous sommes véritablement très malades. Cela arrive, et l'on va essayer de se soigner. Cela va prendre du temps.

Ce que font nos amis américains donne le sentiment qu'ils sont en train de se dissoudre dans leurs institutions et dans leurs pratiques politiques internes. C'est ce qu'illustrent les violences que connaît la société américaine, qui se traduit par la richesse des uns et l'extrême pauvreté des autres.

Que va devenir l'Union européenne ? Pensez-vous qu'on ne puisse pas dépasser la disparition d'un grand pays qui organise le monde ? Ne peut-on bâtir autre chose ? Si l'on ne fait rien, les Chinois risquent de nous manger tout crus !

M. Alain Gournac. - On n'a pas parlé du rôle des vice-présidents. Il ne faut pas minimiser leur rôle, qui est important aux États-Unis. Peuvent-ils améliorer l'image d'Hillary Clinton ? Peuvent-ils amener Trump à faire preuve d'une certaine modération et d'un certain équilibre ?

Enfin, souvenez-vous de l'image du président Reagan lors de sa campagne : il était considéré comme un cow-boy, un artiste. Il est aujourd'hui perçu comme ayant été un bon président. Il faut donc faire attention concernant Donald Trump.

M. Jacques Legendre. - Quelle image Mme Clinton et M. Trump se font-ils de la France ?

M. André Trillard. - Je ne souscris pas totalement à l'image démocratique et aimable des États-Unis. La NRA (National Rifle Association) constitue à cet égard un bon exemple d'association clairement engagée dans un sens qui n'est pas celui que j'apprécie.

Beaucoup d'Américains ont également subi des violences extraordinaires lors de la crise des *subprimes*. Des milliers de personnes ont dû quitter leur domicile, mis à la porte de chez eux comme des gueux. L'incompétence ou le manque d'intérêt que manifestent les politiques américains pour l'économie peut expliquer la situation. J'aimerais que vous nous éclairiez sur le sujet.

Par ailleurs, est-ce que Donald Trump a déjà déclaré que certaines parties du monde ne l'intéressaient pas ? La base navale de Bahreïn, où je me suis rendu, compte 24 000 personnels. Je rappelle que la marine nationale française en a 40 000. Si l'on vide une quarantaine de bases, cela risque de constituer un problème pour l'emploi !

Les États-Unis sont un pays bien plus violent qu'on ne le raconte. Cela peut expliquer le choix d'un candidat violent.

Mme Éliane Giraud. - Vous faites la différence entre une politique ou un candidat isolationniste et une candidate interventionniste. La question n'est-elle pas plus profonde ? Ne s'agit-il pas d'une modification progressive des centres d'intérêt des États-Unis, qui semblent désormais s'attacher à l'Asie ?

Deuxièmement, quelle appréciation portez-vous sur la campagne elle-même, que je trouve personnellement plutôt nouvelle ? Quelque chose s'est passé en termes de communication, que l'on n'arrive pas complètement à saisir.

M. Cédric Perrin. - Je suis atterré par un certain nombre de propos de Donald Trump, notamment concernant le climat. Il s'est engagé à revenir sur certaines des décisions prises par ses prédécesseurs. Cela m'inquiète beaucoup.

Comment l'opinion publique américaine perçoit-elle ce type de décision - même si l'on sait que les climatologistes sont nombreux aux États-Unis ?

Mme Gisèle Jourda. - L'électorat de Bernie Sanders va-t-il se reporter sur Hillary Clinton ? Lors de l'harmonisation de leur programme, on a bien vu que cela n'allait pas tellement de soi.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Hier soir, Valéry Giscard d'Estaing affirmait devant nous que les États-Unis étaient redevenus une nation belliciste qui, sous la pression des industries de l'armement, pousse aux tensions militaires. C'est une stratégie qui fonctionne puisqu'on est reparti dans une vague d'armement massif. Confirmez-vous ce diagnostic ?

Par ailleurs, le fait que les États-Unis abandonnent l'Europe, comme en Syrie, entraîne une opération chinoise bien plus importante qu'on ne le dit, avec la route de la soie. Ils ont choisi seize pays d'Europe centrale pour réaliser quarante-cinq infrastructures ferroviaires majeures, et investissent 100 milliards d'euros sur ces objectifs.

M. Christian Cambon. - Pour pouvoir déverser leurs marchandises en vingt jours !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Tout cela va dans le sens du concept d'Eurasie. Selon le parti communiste chinois, « *Who has Europe has the world.* » : « *Qui possède l'Europe possède le monde* ». Le risque est de voir une situation de relative indifférence se transformer en une situation d'excessives pressions. C'est une question très liée à stratégie américaine.

Mme Maya Kandel. - Je commencerai par l'Europe et la dimension transatlantique, qui reviennent dans plusieurs de vos nombreuses et passionnantes questions.

La première portait sur la position d'Hillary Clinton par rapport à l'Europe. Barack Obama avait aussi cette originalité : pour la première fois, un président américain n'avait aucune expérience européenne. Il n'a pas vécu en Europe, il n'a pas fait la guerre en Europe, il n'a pas de liens transatlantiques très forts. Toutefois, sa politique étrangère comportait deux originalités.

En premier lieu, il considérait que l'administration Bush s'était fourvoyée en se concentrant sur le Moyen-Orient et en ignorant la Chine. Barack Obama ne voulait plus, pour la première fois, faire de l'Europe le cœur de la stratégie américaine. Ceci reposait sur deux

présupposés, qui se sont en fait révélés erronés. Le premier voulait que la Russie constitue une puissance régionale gérable, avec qui l'on pouvait s'entendre sur certains dossiers. Il s'est heurté au refus de Vladimir Poutine de partager cette vue. C'est une erreur d'appréciation de la part de Barack Obama.

En second lieu, l'administration Obama a estimé que l'Europe ne constituait plus un problème, que la paix du continent européen était acquise. Là encore, Vladimir Poutine lui a donné tort quelques années plus tard. L'administration Obama a alors ajusté sa position : après avoir retiré ses derniers chars, allégé son dispositif, elle a dû les envoyer à nouveau lors des événements de Crimée.

Quant à Hillary Clinton, elle était, dans la première administration Obama, chargée de s'occuper du *reset* avec la Russie. Tous les témoignages le montrent : elle était beaucoup plus réticente que d'autres au fait d'accepter des concessions vis-à-vis de la Russie. Elle était plutôt favorable aux alliés, et ses positions et son programme, contrairement à ceux de Donald Trump, sont très détaillés.

Ce sont des propos de campagne, mais elle insiste beaucoup sur la centralité de l'OTAN dans l'action internationale des États-Unis, sur l'alliance avec l'Europe, sur le fait que l'alliance transatlantique est la pierre angulaire de l'action américaine, et tient des propos très durs vis-à-vis de la Russie. Elle est d'accord pour collaborer sur un certain nombre de dossiers, mais elle parle aussi de transgression, d'agression russe. Elle veut renforcer l'OTAN et améliorer la sécurité énergétique d'un certain nombre de pays européens.

Mme Célia Belin. - Hillary Clinton a une relation particulière avec la France. C'est un pays qu'elle a utilisé comme modèle assez fréquemment dans le passé. Elle était même allée faire, au début des années 1990, des voyages d'études en France pour étudier le système de protection de santé et le système social. Elle est notamment très intéressée par les questions d'accueil de la petite enfance ou de congé maternité, qui sont d'ailleurs aux avant-postes de tout ce qu'elle propose dans cette campagne. C'est là que l'on trouve les éléments les plus concrets de son programme.

Hillary Clinton a donc une vision *a priori* très favorable de l'Europe et de la France en particulier. Donald Trump s'en moque bien. Il ne l'évoque pas. Il ne parle pratiquement exclusivement que des États-Unis, pose le modèle américain comme modèle absolu par rapport à tous les autres et, à ce titre, fait assez peu de commentaires sur l'Europe ou sur la France.

Pour en revenir à la politique étrangère de Mme Clinton, que pourrait-elle être ? Sera-elle réellement interventionniste ? Je pense que l'un comme l'autre des deux candidats seront très contraints par l'héritage de Barack Obama. La politique étrangère américaine s'est véritablement transformée ces huit dernières années. Le monde géopolitique a changé et Barack Obama a pris des orientations politiques majeures, sur lesquelles le prochain candidat ne reviendra pas.

On a évoqué le pivot vers l'Asie, baptisé « rééquilibrage » pour ne pas heurter les oreilles européennes. Les Américains ont pris conscience que l'Asie sera, dans les prochaines années, d'un point de vue économique, commercial et sécuritaire, la région la plus importante pour les États-Unis, qui sont à la fois une puissance atlantique et une puissance pacifique.

Cependant, le Moyen-Orient retient l'attention des États-Unis, du fait de l'instabilité et du chaos qui règnent dans cette région, tout comme celle de l'Europe qui, jusqu'au début 2010 pouvait se permettre de ne pas s'en occuper. Les enjeux actuels - retour de la question territoriale, crise de l'euro et des réfugiés - font que l'Europe occupe à nouveau les pensées américaines.

Cela étant, le pivot vers l'Asie et l'attention portée à la Chine perdureront au-delà du mandat de Barack Obama.

Par ailleurs, l'outil militaire américain s'est transformé avec l'abandon des contre-insurrections avec troupes au sol, pour favoriser des opérations plus légères - « *light footprints* » - et un usage accru des forces spéciales et des drones.

Les Américains ne sont pas prêts à réaliser des interventions au sol. Hillary Clinton a affirmé à plusieurs reprises qu'il n'y aurait pas un soldat américain sur le sol syrien ni sur le sol irakien. C'est une promesse de campagne, et je pense qu'on peut lui faire confiance. On a donc beau mettre en avant l'interventionnisme de Mme Clinton, il est certain qu'elle n'ira guère plus loin que Barack Obama.

On dit que l'administration Obama a été humiliée ces dernières années par les Russes en Syrie et par les Chinois lorsqu'ils n'ont pas déroulé le tapis rouge devant l'avion de Barack Obama. Ce récit, alimenté par la droite républicaine, Fox News ou Donald Trump, a pris dans une partie de la population américaine. Il y a là un grand paradoxe : une partie de la population ne veut plus d'interventions au sol, ne veut plus que l'Amérique soit le gendarme du monde mais, dans le même temps, éprouve un sentiment d'humiliation, estimant que le président américain devrait rester l'homme le plus puissant du monde, et être le dirigeant le plus craint. Mme Clinton devra peut-être répondre à ce paradoxe avec quelques interventions musclées.

Mme Maya Kandel. - On compte déjà environ 5 200 soldats américains de retour sur le sol irakien - armée de terre, forces spéciales, etc. Ils se sont même réinstallés dans un certain nombre de bases. Ils préparent une offensive sur Mossoul et sont assez présents.

Qui entoure Donald Trump ? Pendant longtemps, on s'est demandé s'il avait des conseillers. En l'occurrence, il en avait très peu. On a évoqué le général Flynn, qui est quelqu'un d'assez trouble, qui possède des liens très forts avec la Russie et Vladimir Poutine.

J'étais à Washington il y a quelques mois : un certain nombre de républicains commençaient à penser que Donald Trump pouvait être élu et devait donc être bien entouré. Certains adhèrent à ses positions.

Les républicains les plus opposés à Donald Trump étaient ceux qui étaient les plus spécialisé en politique étrangère. Le bastion de cette résistance était le *think tank* néo-conservateur, l'American Enterprise Institute. J'ai constaté depuis quelques semaines que cet institut sort quelques papiers disant que certains aspects de ce que dit Donald Trump ne sont pas si négatifs que cela. S'il est élu, un certain nombre d'élites traditionnelles vont se rallier à lui.

On peut compter sur le caractère de Donald Trump pour qu'il n'embauche pas des gens qui l'ont critiqué trop vertement - il y en a, mais il y a aussi beaucoup de gens qui s'en sont gardés.

Existe-t-il une recherche pour faire évoluer le système ? Oui, bien évidemment. Il existe beaucoup d'articles sur le sujet.

Plusieurs aspects doivent être distingués. Le système des primaires n'est pas inscrit dans la Constitution. Il peut donc être réformé, tout comme un certain nombre de règles dans le fonctionnement du Sénat américain, notamment la super-majorité des soixante voix, qui rendent le fait de pouvoir passer un certain nombre de lois très difficile. Ces règles sont apparues au début du XXe siècle et peuvent être modifiées.

Certes, le parti républicain est allé vers la droite et le parti démocrate vers la gauche, mais l'un est plus allé vers la droite que l'autre vers la gauche. Cette tactique politique a été celle de parlementaires comme Newt Gingrich à la chambre des représentants, au début des années 1980, pour reprendre aux démocrates une majorité qu'ils ont détenue de 1954 à 1994.

Je ne suis pas certaine de l'évolution du parti républicain après cette élection. C'est un système conçu pour fonctionner avec deux partis. Si on en a trois, on entrera à nouveau dans une période relativement inédite.

Une question a été posée à propos des vice-présidents. Je n'ai pas regardé le débat mais, traditionnellement, il n'a pas un grand impact. Il est cependant vrai que, dans l'évolution récente, les vice-présidents ont eu énormément d'importance. Cela a commencé avec Dick Cheney, qui était pour certains l'éminence grise de George W. Bush. Barack Obama, qui concentrait pourtant entre ses mains un certain nombre de dossiers et de décisions, a laissé Joe Biden s'occuper de l'Irak et d'un certain nombre d'autres dossiers.

La question du vice-président est donc très importante, mais je ne suis pas sûre que le débat de cette nuit ait eu un réel effet.

Donald Trump laisserait-il son vice-président traiter un certain nombre de dossiers ? C'est possible, mais cela rejoint la question consistant à savoir s'il existe deux Donald Trump. Je ne le pense pas. C'est quelqu'un d'extrêmement narcissique. Son activité sur Twitter le montre, de même que le déroulement de ces journées. Son propre *staff* reconnaît lui-même qu'il commence sa journée en faisant imprimer les dix premières pages de recherche faites sur Google à son propos. Il ne peut s'empêcher d'y réagir.

Donald Trump pourrait-il être aussi incontrôlable que le président philippin, par exemple, lorsque celui-ci s'exprime à propos de Barack Obama ? Oui, en effet, car les mots et les comportements ont, à ce niveau, des conséquences...

Mme Célia Belin. - On a vu s'opposer cette nuit Tim Kaine, gouverneur de Virginie, et Mike Pence, gouverneur de l'Indiana pour le poste de vice-présidents.

D'après les analyses que j'ai pu voir, Mike Pence a exposé un programme politique très conservateur, très classiquement républicain. C'est une fine stratégie politique destinée à convaincre une certaine partie républicaine de l'Amérique bien éduquée, qui joue à se faire peur avec Donald Trump, qu'il ne faut pas s'inquiéter, que le dogme n'a pas changé, que les grandes positions politiques seront respectées. Donald Trump a évoqué l'idée qu'il pourrait confier une partie des dossiers importants à Mike Pence. Cela peut être un jeu politique, Donald Trump plaisant à la classe ouvrière ou aux classes moyennes appauvries,

tandis que Mike Pence rassure les républicains de Washington et de la côte Est. On verra ce qu'il en est.

On connaît en effet peu de conseillers à Donald Trump, que ce soit en matière d'affaires intérieures ou de politique étrangère. D'un autre côté, il démontre qu'il n'a aucun intérêt de fond sur les dossiers. Il a très peu travaillé le dossier nucléaire, sur lequel il avait été pourtant pris en défaut lors des primaires. Il n'a pas plus de position à ce sujet qu'il y a six mois.

Cela ne l'intéresse pas. Si Donald Trump est élu, il devrait nommer énormément de personnes. Or le Sénat doit valider les nominations. Il aurait donc tout intérêt à nommer des républicains classiques et à garder près de lui les extrémistes qui ne passeraient pas forcément la barrière des nominations au Sénat. Ce n'est pas forcément rassurant : on peut en effet avoir un chef de la diplomatie américaine ou du Pentagone assez raisonnable et des personnalités plus radicales à la Maison-Blanche.

Il existe plusieurs scénarios. Donald Trump est surtout un hyperactif de Twitter. Il ne peut s'empêcher de commenter l'actualité et tout ce qui dit sur lui, mais on peut imaginer une bureaucratie qui s'occupe des affaires courantes, avec un président qui commet quelques excès que l'on essaye de rattraper.

Le système est-il malade ? Existe-t-il des réflexions pour en changer ? Le paradoxe vient du fait que le système du suffrage indirect, celui des grands électeurs, favorise plutôt Hillary Clinton et sera donc plutôt confirmé. Je ne crois pas qu'on le remettra en cause pour cette élection.

La question est plutôt celle des primaires. Comment ces deux candidats ont-ils pu l'emporter ? Encore Hillary Clinton a-t-elle largement le soutien de sa base démocrate. Pour Donald Trump, c'est très différent.

Comment expliquer qu'il ait gagné ? On comptait dix-sept candidats au départ. Aucun n'a rassemblé de manière supérieure à Donald Trump. Il a gagné avec une minorité, sans jamais dépasser 40 % des voix.

Plus important est le fait que les primaires sont une élection directe d'une base républicaine qui s'est largement radicalisée ces dernières années, et qui va favoriser les positions extrémistes.

Certains demandent de réformer les primaires républicaines et réclament la réintroduction de super-délégués, comme pour les primaires démocrates. Il s'agirait de délégués du parti, celui-ci contrôlant alors le système et choisissent son propre candidat. Le paradoxe est que les démocrates, dans le même temps, critiquent leurs super-délégués et veulent les supprimer. Peut-être ce système sera-t-il remis en question.

Comment Hillary Clinton peut-elle l'emporter dans les « *swing states* » ? Comment cela fonctionne-t-il ?

Ce qui peut faire gagner Hillary Clinton, c'est son armature de campagne. Elle est très organisée et a levé beaucoup d'argent. Cela va permettre de solliciter des volontaires pour aller frapper à toutes les portes pour savoir si les gens ont voté. Elle a développé, comme Barack Obama précédemment, tout un système de données électroniques. On sait exactement

où habitent les démocrates, qui est susceptible d'aller voter, etc. Ce processus, appelé « *get out the vote* », dont on parle très souvent, lui donne une supériorité sur le terrain.

Les Américains ont commencé à voter. Les Bureaux sont déjà ouverts. Environ 35 % du corps électoral aura voté avant le jour de l'élection, grâce à de gros efforts d'organisation. Par exemple, le dimanche, en Géorgie, à la fin de la messe, dans l'église noire américaine, on invite toutes les personnes à monter dans un bus et à aller voter ensemble. Cela va favoriser Hillary Clinton.

Enfin, concernant le risque de *hacking*, plusieurs incidents ont en effet eu lieu. Le parti démocrate a vu ses 20 000 e-mails échangés par les responsables du parti démocrate et dévoilés sur WikiLeaks juste au début de la convention démocrate, ce qui a ébranlé le parti. Il a été prouvé que les responsables politiques avaient favorisé Mme Clinton par rapport à Bernie Sanders, à tel point que Debbie Wasserman-Schultz, chef du parti démocrate, a dû démissionner. En filigrane, le parti et Hillary Clinton accusent les Russes de cette intervention.

Deux *hackers* russes proches des services de renseignements seraient par ailleurs entrés dans des bases de données d'électeurs dans l'Illinois et l'Arizona. Le FBI communique à présent en disant que les bornes électorales seront très sécurisées. Il y a eu une prise de conscience mais on n'estime pas, à ce stade, qu'il existe un risque de *hacking* le jour de l'élection. On pense toutefois qu'il peut y avoir des attaques contre d'autres sites - sites d'information, sites d'État ou gouvernementaux. Je ne suis pas sûre que cela change le résultat, le chaos peut toujours survenir.

Mme Maya Kandel. - S'agissant du climat, pour près de 80 % des démocrates ou des sympathisants le changement climatique est l'une des questions primordiales. À l'inverse, les républicains n'y croient pas. Ce n'est absolument pas lié à Donald Trump, puisque cela remonte aux auditions sur le sujet, au début des années 1990, au Congrès.

À partir de 1994 et du retour d'une majorité républicaine au Congrès, les républicains ont donné la parole à tous les climatosceptiques et ont contribué, par ces auditions parlementaires, à partager les Américains sur cette question, alors qu'ils l'étaient moins dans les années 1990. La polarisation partisane s'est donc accrue sur ce sujet.

L'électorat de Bernie Sanders va-t-il se reporter sur Hillary Clinton ? C'est une vraie question. Si l'on regarde certains forums ou certaines discussions, je pense que le report ne sera pas total.

Toute l'issue de l'élection va se décider en fonction de la mobilisation de la base de Donald Trump, qui représente seulement 36 % du corps électoral - la classe moyenne blanche, très touchée par la désindustrialisation et la mondialisation. À l'opposé, tous les électeurs que Donald Trump a offensés d'une manière ou d'une autre - des femmes aux minorités en passant par pas mal d'autres - vont-ils se mobiliser contre lui et en faveur d'Hillary Clinton ? Même Gary Johnson, qui a un certain écho dans quelques États, pourrait finalement nuire à Hillary Clinton. Lui-même se pose la question. On pourrait donc avoir des reports en faveur de ce candidat libertarien.

Les États-Unis sont-ils à nouveau bellicistes ? Je pense en effet qu'il existe un complexe militaro-industriale-parlementaire aux États-Unis. Le Congrès en est le premier défenseur. Le fait d'augmenter les dépenses militaires et de lancer de nouveaux programmes

ne conduit pas nécessairement à être plus belliciste. Ronald Reagan, qui avait augmenté de manière historique le budget de défense américain, n'a finalement pas envahi tant de pays que cela.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le candidat a un degré de liberté que n'aura probablement pas le président...

Je vous remercie de nous avoir éclairés sur ces sujets. Nous allons rester en contact durant une longue période, après le vote, pour la mise en place des institutions, tout ceci dans un calendrier mondial très important, la France et l'Allemagne notamment devant enchaîner leurs débats électoraux juste après. Une nouvelle donne internationale va donc s'installer au cours de l'année 2017. Nous aurons beaucoup d'efforts de lecture à réaliser en commun.

La réunion est levée à 11 heures 01.

Mardi 11 octobre 2016

- Présidence de MM. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques, Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères, et Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 19 h 05

Projet d'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada - Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 20 h 35

Mercredi 12 octobre 2016

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

La première réunion est ouverte à 10 heures

Approbation de l'accord entre la France et le Gouvernement de la République d'Autriche relatif au statut juridique des personnels de l'armée fédérale autrichienne au cours de leur séjour dans la collectivité territoriale française de Guyane - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Robert del Picchia et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 863 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Autriche relatif au statut juridique des personnels de

l'armée fédérale autrichienne au cours de leur séjour dans la collectivité territoriale française de Guyane.

M. Robert del Picchia, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif au statut juridique des personnels de l'armée autrichienne au cours de leur séjour en Guyane dans le cadre d'échanges militaires entre nos deux pays.

Avant de vous présenter cet accord de 4 articles, d'une portée, somme toute assez limitée, quelques mots sur la coopération militaire franco-autrichienne et l'armée autrichienne.

Je vous rappelle que l'Autriche est un pays neutre militairement depuis l'adoption, une fois l'indépendance retrouvée, de la loi constitutionnelle du 26 octobre 1955. Sa neutralité ne l'a pas empêchée d'adhérer à toutes les organisations internationales, dont l'ONU, en 1955, et l'Union européenne, en 1995, ni de jouer un rôle de médiateur dans diverses situations de conflits et de tensions (Est-Ouest ou Israël- Pays arabes), ni même encore de participer à de nombreuses missions de maintien de la paix (Congo, Chypre, Suez, Golan, ex-Yougoslavie). Dans les années 1990, l'Autriche a autorisé le survol de son territoire par les avions de la coalition internationale pour frapper l'Irak et a reconnu les décisions obligatoires prises par le Conseil de sécurité de l'ONU. L'Autriche est un partenaire neutre de l'OTAN qui a signé, le 10 février 1995, le document cadre du Partenariat pour la paix (PpP) de l'OTAN, ce qui lui permet de coopérer avec l'Alliance, sans en devenir membre. D'ailleurs, à cet égard, s'il y avait un référendum sur la question d'une adhésion pleine et entière à l'OTAN, « le non » l'emporterait. De fait, l'Autriche participe au spectre complet des opérations du PpP, même si l'envoi de soldats autrichiens à l'étranger ne peut se faire que dans le cadre exclusif de missions placées sous l'égide d'organisations internationales et est soumis à l'autorisation préalable du Parlement – très difficile à obtenir en dehors du théâtre d'opérations traditionnelles des Balkans, du fait de l'opposition très forte de l'extrême droite et des verts à tout engagement extérieur.

La coopération militaire franco-autrichienne est modeste mais diversifiée. La France est avec l'Allemagne et l'Italie, un des trois pays avec lesquels l'Autriche veut concentrer sa coopération. La coopération « terre » porte principalement sur des actions de formation dans le cadre du semestre international de Saint-Cyr et de l'École de guerre et des échanges d'expertise ou des stages dans le domaine du combat en montagne. La coopération « air » consiste en un échange entre les écoles de formation de pilotes de chasse. Une coopération s'est également établie entre les services de santé et commence à se formaliser dans le domaine des affaires civilo-militaires, où les compétences autrichiennes sont particulièrement reconnues. On notera également que les militaires autrichiens font preuve d'un intérêt grandissant pour les problématiques de sécurité sur le continent africain et qu'en réponse à l'invocation par la France, en novembre 2015, de l'article 42.7 du Traité de l'Union européenne qui exige la solidarité des États membres en cas d'attaque extérieure sur le territoire de l'un d'eux, Vienne a légèrement renforcé sa présence en République centrafricaine et a proposé une mise à disposition de 100 heures de vol de C-130 utilisables dans le cadre de missions de l'ONU et de l'Union Européenne, dont les modalités n'ont pas encore été finalisées dans un arrangement technique.

Enfin, l'armée autrichienne compte environ 55 000 hommes et repose sur la conscription, à laquelle les Autrichiens, qui sont environ 8 millions, restent très attachés. Sur les 21 000 militaires d'actives, seuls 2 200 d'entre eux sont des professionnels.

24 000 hommes proviennent de la réserve active. Depuis les attentats de novembre 2015, la crise migratoire et le réveil de l'opinion qui s'en est suivi, le nouveau ministre de la défense Hans Peter Dokosil, nommé en janvier 2016, a décidé de renforcer l'outil de défense avec une nouvelle organisation des forces armées et une modernisation des équipements et infrastructures au cours de la période 2016-2020. Le budget de la défense devrait ainsi passer de 0,58 % du PIB en 2015 à 0,81 % du PIB en 2020 et les forces d'intervention de 2 200 à 6 000 soldats professionnels.

Venons-en à l'accord proprement dit. Il a pour objet de conférer un statut juridique protecteur aux forces autrichiennes présentes sur le territoire guyanais : la France est partie au traité de l'Atlantique Nord sur le statut des forces de 1951, dit SOFA OTAN, ainsi qu'à la Convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord et les autres États participants au Partenariat pour la paix de 1995, dit SOFA PpP. L'Autriche, quant à elle, n'est partie qu'au SOFA PpP, qui renvoie à l'application du SOFA OTAN dans les relations entre les forces armées françaises et autrichiennes, lorsque celles-ci se trouvent sur le territoire métropolitain des parties. En l'absence d'un accord spécifique, comme celui qui vous est soumis, il n'est pas possible d'appliquer le SOFA OTAN sur le territoire de la Guyane, situé hors du territoire métropolitain et hors du champ d'application géographique du SOFA OTAN, limité aux territoires situés au nord du Tropique du Cancer. Dans ces conditions, les membres des forces armées autrichiennes qui se trouvent en Guyane sont exclusivement soumis aux lois et règlements en vigueur sur le territoire de la République française. Faisant suite à la demande des autorités autrichiennes en 2010 et alors même qu'il n'y a jamais eu d'incident grave, le présent accord vise à combler cette lacune et à permettre aux membres des forces armées autrichiennes de bénéficier du statut du SOFA PpP, et donc par le jeu des renvois, du statut SOFA OTAN, qui leur octroie notamment les traditionnels privilèges diplomatiques en matière de juridictions s'ils commettent des infractions, des exonérations fiscales ou douanières, le bénéfice de règles protectrices concernant les dommages commis ou subis ainsi qu'un certain nombre de facilités dans l'accomplissement de leurs missions comme celles relatives au port d'arme, de l'uniforme et à la reconnaissance du permis de conduire.

Cet accord répond à un besoin ciblé : celui des stagiaires de l'armée autrichienne en Guyane. Il a en effet vocation à s'appliquer aux quelques élèves-officiers autrichiens – une quinzaine depuis 2006 - envoyés en échange, dans le cadre du semestre international de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan, pendant le stage de 2 semaines d'aguerrissement en milieu jungle qu'ils effectuent au Centre d'entraînement en forêt équatoriale (CEFE), situé à Régina sur les rives du fleuve Approuague, en Guyane, une des 4 « écoles de la jungle » reconnues internationalement. Ce stage, qui prépare aux opérations extérieures, notamment en Afrique, permet aux membres des forces armées de mieux se connaître et faciliter l'interopérabilité entre les armées sur le théâtre d'opérations extérieures.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Il s'agit du premier accord portant sur le statut des forces étrangères pendant leur séjour en Guyane avec un État participant au Partenariat pour la paix. Parfaitement compatible avec les engagements internationaux de la France, il aura des conséquences très limitées sur le plan financier, juridique et administratif, compte tenu du peu de personnes concernées. Les autorités autrichiennes ont fait savoir que leur procédure d'approbation parlementaire était achevée.

L'examen en séance publique devrait avoir lieu le jeudi 10 novembre 2016, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. André Trillard. – Je me réjouis de cette convention mais je me demande si ces militaires autrichiens viennent en France à titre gratuit ou à titre onéreux.

M. Robert del Picchia, rapporteur. – Ces échanges d'élèves officiers de l'armée française et de l'armée autrichienne constituent des « opérations blanches ». C'est la même chose que lorsque l'on envoie des militaires français s'entraîner au combat dans les montagnes autrichiennes.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, à l'unanimité.

PLF pour 2017 - Audition du général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La première réunion est levée à 12 h 10

PLF pour 2017 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La seconde réunion est ouverte à 16 h 30

La seconde réunion est levée à 18 heures 10

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

Mercredi 12 octobre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Nomination d'un rapporteur

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'ordre du jour appelle la nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi de M. David Assouline relative au référencement des productions des agences de presse et tendant à créer un droit voisin à leur profit. Je vous propose de désigner Jean-Pierre Leleux.

M. David Assouline. – Cette proposition de loi socialiste semble consensuelle. C'est pourquoi, alors que le rapporteur aurait dû être un membre de notre groupe, j'avais proposé qu'il en aille autrement. Mme la présidente a naturellement proposé Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis de la mission « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances. Mais celui-ci ne m'a pas appelé ! J'espère qu'il ne transformera pas l'esprit de notre texte...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La proposition est directement issue des discussions entre députés et sénateurs, lors de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la liberté de création.

M. Jean-Pierre Leleux. – Ce sujet est consensuel en effet. En CMP, nous ne pouvions pas prendre le risque, par des dispositions nouvelles, de fragiliser juridiquement l'ensemble du texte. Il avait été alors convenu de rédiger une proposition de loi sur le sujet, ce que David Assouline a fait dès le lendemain.

Je procéderai tout de même à quelques auditions. Je ne peux pas m'engager aujourd'hui à ne déposer aucun amendement sur votre texte, mais nous ferons le travail ensemble...

M. Jean-Pierre Leleux est nommé rapporteur.

Éthique, régulation et transparence du sport professionnel - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons à présent le rapport de M. Dominique Bailly sur la proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

M. Dominique Bailly, auteur de la proposition de loi et rapporteur. – Notre commission examine aujourd'hui ce qui pourrait être le dernier texte de la législature consacré au sport. Cela ne doit rien au hasard. Notre commission de la culture a su démontrer, ces dernières années, qu'elle nourrissait un intérêt particulier pour le sport, qui est à la fois une

activité bénéfique à la santé et au développement personnel, un vecteur favorable à l'éducation et à l'émancipation de la jeunesse, et une activité économique créatrice d'emplois, essentielle à l'attractivité économique de nos territoires.

Beaucoup des membres de la commission se sont impliqués dans les questions relatives au sport : les spécialistes reconnus comme Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport, ou encore Michel Savin, qui préside le groupe d'études relatif aux pratiques sportives et aux grands événements sportifs, mais également Claude Kern, Mireille Jouve, Christine Prunaud ou encore Corinne Bouchoux.

Il était naturel que nous prenions l'initiative de répondre aux attentes des fédérations et des ligues, qui souhaitent accélérer le développement du sport professionnel tout en améliorant sa régulation.

Le Sénat a du reste produit ces dernières années plusieurs rapports sur l'avenir du sport professionnel : le rapport de la mission d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, présidée par Michel Savin, en 2014 ; le rapport que j'avais cosigné avec Jean-Marc Todeschini sur les grands stades et les arénas, et le rôle des collectivités territoriales en la matière ; le rapport du groupe de travail sur l'éthique du sport de juillet 2013, dont les dix propositions ont influencé le contenu de la présente proposition de loi.

Ces travaux ont constitué une base utile à la concertation organisée entre octobre 2015 et avril 2016, à l'initiative du secrétaire d'État chargé des sports Thierry Braillard, pour rassembler au sein de la Grande Conférence sur le sport professionnel français l'ensemble des acteurs : les fédérations, les syndicats, les sportifs, mais aussi les pouvoirs publics.

Cette Conférence a rendu, le 19 avril dernier, un rapport accompagné de plus de 60 propositions. Son constat est sans appel : en dépit de l'intérêt médiatique et de l'engouement populaire pour certains sports, et alors qu'il constitue un facteur d'activité locale et d'animation territoriale, le secteur du sport professionnel français est en grande difficulté.

Les clubs, qui constituent l'unité de base du sport professionnel, connaissent depuis plusieurs années une grande fragilité financière qui tient, en particulier, à l'insuffisante diversification de leurs recettes. Selon le rapport de la Grande Conférence sur le sport professionnel français, les subventions d'exploitation versées par les collectivités territoriales représentent, en moyenne, 26 % des ressources des clubs pour le basketball de Pro B, mais 78 % pour la ligue B masculine de volley-ball, les recettes provenant du sponsoring et de la billetterie étant trop réduites et les droits TV présentant de grandes disparités.

La faiblesse de la culture du sport en France expliquerait que nos concitoyens n'aient pas l'habitude de prendre le chemin des stades ou des salles, à l'inverse de nos voisins européens. Cela dit, rares sont les stades et les salles en France qui donnent envie de se déplacer ! Des changements sont en cours, on l'a vu lors de l'Euro 2016 de football, mais ils sont lents.

Michel Savin, Jean-Jacques Lozach, Claude Kern et moi avons, la semaine dernière, découvert, à Lyon, le « Parc OL » et discuté avec Jean-Michel Aulas du nouveau modèle économique de l'Olympique lyonnais. Selon lui, c'est la cotation du club et le choix

déterminé d'investir dans la durée qui ont permis de réaliser cet équipement unique en France. Le stade compte 58 restaurants et plus de 6 000 places VIP. Le sujet est donc bien d'ordre capitalistique : le sport français a besoin de se réformer pour pouvoir attirer de nouveaux investisseurs dans la durée.

Afin que ce surcroît de moyens ne conduise pas à des dérives, il est essentiel d'accompagner la professionnalisation par un renforcement des garde-fous éthiques. La pratique du sport professionnel donne parfois lieu à des comportements inacceptables sur le terrain et en dehors. C'est pourquoi toutes les avancées dans la voie de la professionnalisation et – ce n'est pas un gros mot – du « *sport business* » doivent avoir pour corollaire une vigilance accrue et des principes réaffirmés.

Les paris truqués – chacun a en mémoire l'affaire qui a frappé le club de handball de Montpellier –, les comportements inappropriés de certains joueurs de football, qui nuisent gravement à l'image de leurs clubs, les rumeurs insistantes de dopage dans certaines disciplines, à présent la fraude technologique dans le cyclisme, sont des dérives face auxquelles le législateur devait réagir. La présente proposition de loi ne va pas révolutionner le sport professionnel, mais elle marque une étape importante, elle débloque certains problèmes auparavant non abordés.

Dès le dépôt de la proposition de loi, j'ai proposé, avec l'accord de Mme la présidente, d'associer un membre de chaque groupe politique aux auditions. Je remercie donc Mireille Jouve, Christine Prunaud, Michel Savin, Jean-Jacques Lozach et Claude Kern de s'être rendus disponibles pour mener en quelques jours une large concertation et améliorer la rédaction sur certains points.

L'article 1^{er} crée une obligation pour chaque fédération et chaque ligue de créer avant le 31 décembre 2017 un comité doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, pour veiller à l'application d'une charte d'éthique et de déontologie.

L'article 2 a pour objectif de rappeler aux fédérations leur rôle en matière de lutte contre la fraude technologique. L'article 3 étend l'interdiction de parier pour les acteurs des compétitions sportives à toute leur discipline.

Les articles 4 et 5 renforcent la transparence des flux financiers en prévoyant un contrôle financier des agents sportifs, qui sont au cœur de nombre de polémiques. Ces articles renforcent également les pouvoirs des directions nationales du contrôle de gestion, les directions nationales de contrôle de gestion (DNCG), qui devront désormais contrôler les clubs et les agents.

La proposition de loi vise aussi à améliorer la compétitivité des clubs. L'article 6 vise à renforcer leur attractivité aux yeux des investisseurs. Aujourd'hui, les clubs dépendent des associations sportives, titulaires du numéro d'affiliation émis par les fédérations, lequel permet de participer aux compétitions. Des conventions pluriannuelles prévoient les conditions dans lesquelles les clubs peuvent en disposer. L'article 6 concerne la durée de cette convention, entre un et cinq ans aujourd'hui, entre six et douze ans dans ma rédaction initiale - mais je vous présenterai un amendement pour aller plus loin.

Il est aussi proposé de reconnaître le droit d'usage de la société sportive à l'endroit du numéro d'affiliation. Cette évolution est très attendue par les clubs et les ligues, pour faciliter l'arrivée de nouveaux investisseurs, en quête de sécurité juridique.

L'article 7 comporte la principale innovation de cette proposition de loi : l'application au sport professionnel de la fiducie, prévue par le code civil pour gérer des actifs, notamment immobiliers, au sein d'une structure indépendante. La concertation a été intense et les questions nombreuses. Est-ce équitable pour les sportifs les moins connus ? Beaucoup de précautions devront être prises, aussi bien dans la loi que dans le décret d'application, ce qui pourrait nuire à la simplicité. Nous devons donc reconsidérer la rédaction tout en maintenant le principe : mieux distinguer les deux aspects de la rémunération des sportifs professionnels : le salaire lié aux performances sportives et la rémunération de l'image, qui doit dépendre de la notoriété et de l'attitude. Il serait plus sage de revenir au mécanisme de redevance préconisé par le rapport Glavany de 2014.

L'article 8 de la proposition de loi permet aux fédérations de salarier les arbitres. L'article 9 met en place une conférence permanente sur le sport féminin, qui devra favoriser la médiatisation des disciplines féminines. Cela passe par le renforcement de l'expertise des ligues féminines dans la négociation des droits audiovisuels.

Les articles 10 et 11 sont relatifs à la lutte contre le dopage. Le premier vise à étendre l'application du profil biologique et le second à rétablir la compétence de l'Agence française de lutte contre le dopage sur les compétitions qui ne sont pas organisées par les fédérations.

Ces dispositions ne sont donc pas hétérogènes ; ce sont des mesures complémentaires qui visent à maintenir un équilibre entre deux exigences : l'une éthique et l'autre économique. Nous devons préserver cet équilibre, ici comme en séance publique.

Dans le prolongement des travaux menés par le Sénat, des dispositions nouvelles sur le rôle des collectivités territoriales pour soutenir le développement du sport professionnel seront examinées. Nous discuterons du texte le 26 octobre en séance publique. Les députés, en janvier prochain, devront comme nous se discipliner afin que le texte puisse être adopté avant la suspension des travaux fin février. Si certains débats doivent être rouverts, ils pourront l'être ultérieurement.

Merci à la présidente d'avoir permis à un rapporteur issu de l'opposition sénatoriale de conduire un travail de fond dans un esprit d'ouverture et de confiance. C'est la preuve que notre commission sait rassembler les énergies et travailler au-delà des différences politiques.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de cette présentation très claire.

M. Claude Kern. – Je salue la méthode de travail retenue par le rapporteur. Ce texte est le produit d'un travail commun, car nous avons tous le même objectif : rendre nos clubs plus compétitifs. Il est attendu par tous : les clubs, les fédérations, les joueurs, les supporters. Son ambition est peut-être limitée, mais il aura le mérite d'exister. Il est difficile de faire plus dans l'immédiat. Pour ma part, je considère ce texte comme un texte d'appel pour la suite. Pour ce qui concerne les dispositions faisant débat, nous devrions trouver un accord en séance publique.

Mme Corinne Bouchoux. – Je salue moi aussi la méthode. Si nous réussissons à la généraliser, même en période électorale, ce serait un grand pas !

Tous les rapports rédigés depuis dix ans par le Sénat sur les questions relatives au sport, tous les travaux des groupes d'études ont été pris en compte dans cette proposition de loi. Au-delà des propositions sur la compétitivité des clubs français, je salue tout particulièrement l'articulation astucieuse entre deux préoccupations, compétitivité des clubs et meilleure visibilité du sport féminin.

Les dispositions font l'objet d'un grand consensus. Pour ce qui concerne la garantie d'emprunt néanmoins, certains membres du groupe écologiste sont contre, d'autres sont pour. Nous assumerons nos différences dans nos votes.

M. Michel Savin. – L'état d'esprit qui a présidé aux travaux de la commission a été constructif, ce qui nous permet d'aboutir à un texte très attendu par les professionnels.

Hélas, ce texte ne réglera pas tout. Gouvernance, statut des agents sportifs, relations avec les collectivités territoriales, droits TV, sport féminin, dopage, soutien au sport handicapé, paris sportifs : nous pourrions aller beaucoup plus loin dans tous ces domaines. Nous n'avons pas non plus osé revenir sur la loi Évin, relative à la publicité et à la vente d'alcool dans les stades.

Ce texte est donc un premier pas. Pour un meilleur contrôle des flux financiers et un contrôle de l'activité des agents sportifs. Mais aussi pour l'amélioration de la compétitivité des clubs professionnels. Nous devons pouvoir garder nos meilleurs sportifs en France ! Aujourd'hui, les clubs français ne peuvent plus participer à l'Euroleague de basket, la France ne faisant plus partie des huit meilleurs pays.

Un autre objectif de ce texte est le renforcement de la transparence, la sécurisation de certains flux financiers, l'optimisation de certains droits et contrats. Le rapport reprend une recommandation que nous avons faite avec Claude Kern sur la rémunération de l'image des sportifs à travers une redevance, même si elle doit être retravaillée. Le syndicat des ligues professionnelles, les comités olympique et sportifs y sont favorables. C'est un signal fort à l'égard du sport professionnel.

Un regret : j'aurais souhaité proposer un élargissement du mécénat à l'ensemble du sport féminin. Une telle disposition relève du domaine réglementaire : il faudrait donc que le Gouvernement s'y attelle et prenne un décret pour soutenir le sport féminin.

M. Jean-Jacques Lozach. – Ce texte fixe un cadre pour tendre vers plus de moralisation, de régulation et de transparence. Grâce à lui, nous ouvrons des chantiers importants. Je pense notamment à l'encadrement du rôle des agents sportifs. Certaines dispositions de la loi de 2010 encadrant la profession ont donné lieu à des dérives. Un agent de joueurs a, par exemple, empoché 230 millions d'euros lors du dernier *mercato* de football, somme qui échappe largement au fisc. Je pense aussi aux paris en ligne – nous apportons des correctifs à la loi de 2010 – ou au dopage, y compris mécanique, au moment où les moyens de l'Association française de lutte contre le dopage (AFLD) augmentent de 9 % dans le projet de loi de finances pour 2017.

Je signale néanmoins l'importance critique des décrets d'application qui devront modifier des articles du code, sur le comité d'application de la charte d'éthique et de déontologie ou sur la conférence permanente pour le sport féminin.

Ce texte répondra néanmoins à des attentes précises. Celles des arbitres notamment, qui n'ont de professionnel que le nom, puisqu'ils n'ont ni statut ni protection sociale.

Ce texte s'inscrit dans la continuité des propositions du rapport de la Grande Conférence, mais également de la loi de novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale, qui avait été votée à l'unanimité. Les états généraux du sport de haut niveau viendront compléter notre réflexion en la matière. J'insiste pour finir sur la nécessaire fluidité devant exister dans les relations entre les fédérations délégataires et les ligues professionnelles. Le sport professionnel ne se limite pas au football : toutes les fédérations ne défendent pas les mêmes intérêts. Il faut les entendre.

Mme Mireille Jouve. – J'ai moi aussi beaucoup apprécié ce travail collégial.

Ce texte est attendu par le monde du sport. Il est crucial, comme nous l'avons fait, d'associer considérations éthiques et raisonnement économique : c'est ainsi que le sport continuera à jouir d'une image positive dans l'opinion.

Mme Christine Prunaud. – La proposition de loi a presque tout notre soutien... Il existe un vrai consensus sur les premiers articles ; ce texte va dans le bon sens, en s'inscrivant notamment dans la continuité de la loi sur les sportifs de haut niveau et les professionnels.

Nous avons quelques petites divergences aux articles 6 et 7 : sur la gouvernance des associations sportives, sur le salaire des sportifs, sur le recours à la redevance, par définition exonérée de cotisations sociales, et sur les garanties d'emprunt.

La défense et la promotion du sport féminin auraient mérité à elles seules une proposition de loi. J'aurais aimé une réflexion plus approfondie sur ce point.

M. Jacques Gersperrin. – Ce travail collégial et constructif doit être un exemple pour les futures propositions de loi, notamment si un changement de majorité intervenait l'année prochaine.

La faiblesse des recettes de billetterie pénalise les clubs, et les salaires indécents de certains joueurs les fragilisent. Il est bon de tenter d'y remédier. Il est très bon également que la DNCG désormais contrôle également les agents de joueurs. Enfin, le député Patrick Vignal et moi effectuons une mission sur les sports mixtes. Nous aurions pu, dans ce texte, voir comment légiférer, peut-être créer une habilitation des fédérations, sur les activités liées au sport qui, si elles restent dans l'ombre, conduisent à des dérives.

M. David Assouline. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour le travail mené et pour sa méthode.

Dans les pays européens comparables à la France – l'Allemagne, l'Espagne, la Grande-Bretagne – les recettes des clubs se répartissent en trois parts égales : droits TV, billetterie et *merchandising*, publicité. En France, tout repose sur les droits TV, ce qui explique qu'ils explosent ! Il faut rééquilibrer les recettes des clubs, en développant la billetterie, tout en moralisant les pratiques.

C'est crucial car le déséquilibre du financement au profit de certains clubs et de certains sports se fait au détriment des autres sports, ceux qui sont moins télévisuels. Certains sont prêts à payer les chaînes de télévision pour devenir plus visibles. Pour le sport féminin, pour le handisport, et dans certaines disciplines qui pourtant comptent un grand nombre d'adhérents, il faut retrouver l'équilibre dans le financement et la visibilité médiatique.

Ce texte est donc une avancée, mais il faut aller plus loin. Vous le savez, j'ai été chargé par le Premier ministre d'une mission temporaire pour améliorer l'accès du public à la diffusion d'événements sportifs d'importance majeure et le renforcement médiatique de disciplines sportives ou de pratiques émergentes. Je présenterai des amendements issus de mon rapport – qui n'a pas encore été rendu public.

M. Daniel Percheron. – Je suis un passionné des stades. Le marché du sport professionnel est mondial ; la passion sportive est universelle mais aussi nationale, car certains événements sont essentiels pour renforcer l'identité d'un pays ; la régulation elle aussi est nationale.

Avec ces mesures, nous n'allons pas régler tous les problèmes de compétitivité des clubs. Le sport professionnel, par exemple, est laissé à l'écart de la formation professionnelle. C'est dommage, car certaines formations favorisent la diversité de recrutement et l'intégration. Zidane est passé par l'école française de formation professionnelle et il est connu jusque dans les favelas de Rio.

Depuis l'arrêt Bosman et la liberté excessive qu'il a accordée aux mouvements des joueurs, les agents sont devenus des marchands d'hommes, sans foi ni loi. Dans les vestiaires, ils sont à l'affût de ceux qu'ils veulent transférer pour se faire de l'argent. Il faut définitivement les écarter.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 vise à s'assurer que les fédérations sont bien à l'initiative de la charte d'éthique et de déontologie, laquelle doit être élaborée en coordination avec les ligues professionnelles, quand elles existent.

J'y suis favorable. Il faudra cependant veiller à bien articuler cet amendement avec le n° COM-15 à l'article 3.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-17 vise à préciser que les comités d'éthique et de déontologie créés au sein des fédérations sportives délégataires ou des ligues professionnelles ne sont pas dotés de la personnalité morale. Il vise également à les habiliter à saisir les organes disciplinaires compétents. J'y suis favorable.

L'amendement n° COM-17 est adopté.

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

Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-2 vise à soumettre les présidents des fédérations délégataires et des ligues professionnelles à l'obligation de transparence de la vie publique. Favorable.

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

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 pose à nouveau la question de la représentation des supporters, qui demandent depuis plusieurs années une reconnaissance institutionnelle. La loi du 28 avril 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme a déjà apporté des réponses. Laissons le dispositif se stabiliser : pour le moment, je suis défavorable à l'amendement.

Mme Christine Prunaud. – Il s'agissait de réaffirmer la demande des associations de supporters, qui sont déjà, pour certaines, entrées dans cette relation tripartite avec le club et la fédération. Quand votre mission sur la gouvernance du sport conclura-t-elle ses travaux ?

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Nous sommes en relation avec les deux associations nationales de supporters, afin d'élaborer une proposition de loi spécifique. L'esprit de l'amendement est le bon, pas le tempo.

L'amendement n° COM-4 est retiré.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-6 a trait au suivi socioprofessionnel des sportifs par les fédérations. Le champ d'application est potentiellement immense et nous ne disposons pas d'une étude d'impact. Nous n'avons pas non plus mené de concertation sur cette question spécifique. Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement n° COM-6 est retiré.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 vise à traiter le cas des joueurs qui refusent de prolonger leur contrat dans leur club et se retrouvent, de ce fait, mis à l'écart pour les entraînements par leur employeur.

Nous entrons là dans des logiques internes au club. Ce n'est pas à la loi de faire les choix sportifs à la place de l'entraîneur. Il faut certes s'assurer que le joueur sous contrat peut s'entraîner : c'est le cas aujourd'hui. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n° COM-5 n'est pas adopté.

Article 2

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Je comprends la volonté de M. Commeinhes, auteur de l'amendement n° COM-14, d'alléger le poids des normes que les fédérations sportives imposent aux collectivités territoriales. Mais il serait audacieux d'interdire sans étude d'impact préalable les contrôles et les sanctions ne relevant pas des prescriptions fédérales. En outre, la rédaction pose davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses. Il serait plus prudent d'attendre le résultat des travaux menés sur le sujet par

notre commission conjointement avec la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-14 n'est pas adopté et l'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-15 tend à rappeler la compétence des fédérations et à prévoir un décret précisant la liste des acteurs des compétitions sportives concernées, ce qui constituera un gage de cohérence et d'équité entre les disciplines. Il faut tout de même coordonner la rédaction de cet amendement avec celle du n° COM-1, comme je l'ai dit précédemment. Avis favorable sous réserve de cette coordination rédactionnelle.

L'amendement n° COM-15 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 3

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 vise à harmoniser la définition des infractions qui couvrent les cas de corruption sportive. La notion de sollicitation sera ainsi intégrée et la personne pourra être poursuivie, même si le paiement de l'acte corruptif n'intervient qu'après la modification du déroulement normal de la compétition. Avis favorable.

L'amendement n° COM-3 est adopté et devient un article additionnel.

Article 4

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Les auditions m'ont convaincu que les DNCG disposaient seules à la fois de l'expertise et des moyens pour contrôler l'activité des agents sportifs. Mon amendement n° COM-25 supprime donc l'article 4, tandis qu'un autre amendement complètera l'article 5, afin de leur donner la compétence sur le contrôle financier des agents sportifs.

L'amendement n° COM-25 est adopté et l'article 4 ainsi supprimé.

Article additionnel après l'article 4

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Aujourd'hui, on différencie les agents sportifs ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, qui exercent leur activité sous certaines conditions strictes, des agents extracommunautaires, qui interviennent beaucoup plus facilement. L'amendement n° COM-13 vise à supprimer cette inégalité de fait et à établir un cadre cohérent pour l'exercice de cette profession, conformément à la demande des ligues sportives. Cependant, j'estime ne pas disposer encore d'une expertise complète : nous avons dix jours jusqu'à la séance publique pour poursuivre l'analyse. Retrait à ce stade, bien que l'avis soit favorable sur le fond.

M. Michel Savin. – Nous voulons mettre fin à cette différence de traitement. Travaillons dans les jours qui viennent avec les services du ministère pour parvenir à une rédaction correcte avant la séance publique.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il faut faire preuve de cohérence au sujet des agents sportifs. Si nous voulons davantage de contrôle de la part de la DNCG, nous ne pouvons accepter plus de libéralisation et de dérégulation de la profession. Il faut aligner les statuts des agents sportifs par le haut et non par le bas. Aujourd'hui, pour être agent sportif en France, il faut avoir été inscrit sur la liste des agents sportifs au moins deux années au cours des dix dernières années d'activité. Désormais, tous les agents étrangers pourraient exercer leur activité en France en concluant une simple convention de présentation avec un agent sportif licencié en France.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le débat aura lieu en séance publique.

L'amendement n° COM-13 est retiré.

Article 5

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-18 est important, puisqu'il prévoit que les relevés de décision des DNCG seront à l'avenir publiés. Cela s'inscrit parfaitement dans l'objectif de transparence et cela rassurera les investisseurs. La publication d'un rapport annuel s'inscrit dans la même logique. Avis favorable. Faut-il retenir la date du 31 décembre ? Le calendrier de certaines saisons n'est pas le calendrier civil. Une précision pourra être apportée en séance publique.

L'amendement n° COM-18 est adopté.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Après l'adoption de mon amendement tendant à supprimer l'article 4, l'amendement n° COM-26 vise à attribuer aux DNCG la mission de contrôle financier sur les agents sportifs. Les fédérations et les ligues devront leur transmettre toutes les informations utiles. Pour exercer cette nouvelle mission, les DNCG auront sans doute besoin de quelques moyens supplémentaires. Il reviendra donc aux ligues professionnelles d'y pourvoir.

L'amendement n° COM-26 est adopté.

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

Article 6

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-27 vise à accroître la durée de la convention qui lie la société sportive à l'association sportive. Actuellement, cette durée est comprise entre un et cinq ans. Dans la rédaction initiale, je l'ai dit, j'ai inscrit six à douze ans. Après concertation, une durée comprise entre dix et quinze ans me semble préférable, pour l'amortissement et la valorisation des investissements.

L'amendement n° COM-27 est adopté.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-19 supprime, c'est une précision importante, la référence au caractère annuel de la contrepartie liée à l'usage du

numéro d'affiliation entre associations et sociétés sportives. L'objectif de la proposition de loi est de doter la société sportive du numéro d'affiliation pour une durée longue, entre dix et quinze ans, afin de rassurer les investisseurs. La contrepartie devra donc être globale et ne pouvoir être remise en cause annuellement. Avis favorable.

L'amendement n° COM-19 est adopté.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-16 précise que l'association sportive qui bénéficie du numéro d'affiliation délivré par la fédération délégataire, lorsqu'elle le transfère à la société sportive, en conserve néanmoins le bénéfice pour ses propres activités. Avis favorable.

L'amendement n° COM-16 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 6

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Toujours dans le souci de renforcer la transparence et l'équité des compétitions, l'amendement n° COM-22 rectifié prévoit d'interdire à l'actionnaire d'un club de disposer d'une influence notable sur un ou plusieurs autres clubs d'une même discipline. Avis favorable.

L'amendement n° COM-22 rectifié est adopté et devient un article additionnel.

Article 7

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'article 7 prévoit d'appliquer la fiducie aux sportifs. Avec l'amendement n° COM-30, je propose que les sportifs puissent être rémunérés à l'occasion de la vente ou de l'exploitation des attributs de leur personnalité, sans que cela constitue une part déterminante de leur rémunération – concrètement, cette part ne devra pas excéder à 20 et 25 %. Un décret fixera le niveau exact du plafond. La mise en œuvre de ce mécanisme sera conditionnée à l'adoption d'un accord collectif par discipline, afin de sécuriser la réglementation sociale. Je précise que la rédaction de mon amendement pourra évoluer d'ici la séance publique. Enfin, par cohérence, je demande le retrait de l'amendement n° COM-23 rectifié introduisant un article additionnel après l'article 7 et qui est satisfait par mon amendement.

M. Michel Savin. – Je retire le n° COM-23, car le rapporteur en reprend l'essentiel.

M. Claude Kern. – Nos propositions correspondaient à un « plan B » par rapport à la mesure qui figure dans le texte initial.

L'amendement n° COM-23 rectifié est retiré.

Mme Christine Prunaud. – Je tiens à préciser que le groupe CRC est opposé à l'amendement du rapporteur.

L'amendement n° COM-30 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 7

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-10 vise à inciter les clubs professionnels à devenir propriétaires de leurs stades et à limiter la part du financement des collectivités territoriales pour ce type d'infrastructures à 50 %. Encore faudrait-il, en parallèle, autoriser les collectivités territoriales à aider les clubs à devenir propriétaires. Je demande le retrait de l'amendement, sinon son rejet. Le Gouvernement déposera sans doute un amendement en séance publique pour autoriser la garantie d'emprunt.

Je souhaite comme vous que les collectivités territoriales n'aient plus à subventionner les stades à une telle hauteur ; il manque cependant une étape législative avant d'adopter un tel amendement.

M. Michel Savin. – Cet amendement est inspiré de celui de Claude Kern, déclaré irrecevable au titre de l'article 40, mais qui, effectivement, devrait être repris par le Gouvernement en séance publique. Son dispositif est complémentaire à celui de la garantie d'emprunt. Il nous semble judicieux de limiter à 50 % le financement des collectivités territoriales, parfait complément de la garantie d'emprunt. L'enjeu est d'éviter que les collectivités territoriales soient mises en difficulté financièrement. Je suis prêt à envisager la réécriture de l'amendement, toujours dans un esprit consensuel. Certaines collectivités territoriales sont aujourd'hui en grande difficulté.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Cet amendement ne peut être déposé qu'en complément de l'amendement du Gouvernement. Je vous renvoie à la séance publique...

M. David Assouline. – Cette problématique sera également abordée dans un amendement auquel je travaille : il aura pour objet d'augmenter un fonds destiné à financer le sport féminin. Aujourd'hui, il existe un problème au niveau de l'aménagement des infrastructures destinées au sport féminin. Les salles ne disposent pas des équipements nécessaires à la médiatisation des compétitions. Nous proposerons d'élargir la mobilisation du fonds à ces clubs et à ces besoins.

L'amendement n° COM-10 est retiré.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Comme l'expliquent les auteurs de l'amendement n° COM-11, il existe aujourd'hui une iniquité entre les compétitions organisées par des organisateurs français, qui sont soumises à la « taxe Buffet », et celles qui sont organisées par des organisateurs étrangers, qui n'y sont pas soumises. Le manque à gagner pour le Conseil national du sport (CNDS) est estimé à 17,5 millions d'euros.

Faute d'une expertise suffisante, je ne peux encore me prononcer sur l'amendement. Un débat s'engagera en séance publique avec le Gouvernement. À ce stade, je demande le retrait de l'amendement.

M. Michel Savin. – L'esprit consensuel a ses limites ! Je comprends la position du rapporteur. Cependant, seul le vote de mon amendement en commission permettra un débat constructif en séance publique. Le Gouvernement devra alors prendre position.

Aujourd'hui, plus de 17 millions d'euros sont perdus par le CNDS. Il est donc également question d'équité et d'équilibre. Je maintiens l'amendement.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel a censuré à plusieurs reprises cette disposition, au nom de l'égalité devant les charges publiques. En prévoyant un dispositif spécifique de retenue à la source lorsque le cessionnaire n'est pas domicilié en France, vous introduisez un risque de censure constitutionnelle.

M. Jean-Jacques Lozach. – L'amendement reprend ce que je propose chaque année en tant que rapporteur pour avis des crédits du sport. Je ne peux donc y être hostile, mais je suis surpris que l'amendement soit présenté ce matin. Il me semblait que nous en discuterions en séance publique...

M. Michel Savin. – Pour avoir un vrai débat en séance publique, il faut voter l'amendement en commission. Je ne cherche pas à engager un bras de fer avec le Gouvernement, mais il faut avancer. Ce n'est ni une provocation ni la remise en cause du travail accompli.

M. Jean-Louis Carrère. – Quel avantage à voter cet amendement en commission ? La véritable question est : faut-il prendre le risque d'une censure du Conseil constitutionnel ? Le débat en séance aura lieu, compte tenu de l'appui que cet amendement devrait recueillir sur tous les bancs.

M. Jean-Claude Carle. – Voter cet amendement en commission constitue le meilleur moyen pour que le débat ait lieu en séance publique. La rédaction reprend celle de M. Lozach et nous le voterons.

M. Jean-Louis Carrère. – Alors il n'y a pas de débat !

M. David Assouline. – Pour que le débat s'instaure de façon claire, il faut qu'il se déroule en séance publique. En vérité, on veut que l'amendement soit voté en commission pour susciter un amendement de suppression présenté en séance par le Gouvernement. Celui-ci ferait alors figure d'accusé. C'est une petite entaille, une petite manœuvre...

L'amendement n° COM-11 est adopté et devient un article additionnel.

L'article 8 est adopté.

Articles additionnels après l'article 8

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° COM-8 qui tend à rétablir un principe qui s'applique à tous les employeurs. Les clubs ont le même devoir d'exemplarité, en particulier pour l'exercice des travaux dangereux.

L'amendement n° COM-8 est adopté et devient un article additionnel.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-29 rend possible la conclusion du contrat de travail à durée déterminée telle qu'elle est prévue à l'article L. 222-2-2 du code du sport pour les fédérations sportives et les entraîneurs des équipes de France, sans que cela soit conditionné par un encadrement, par ces entraîneurs, de sportifs salariés de la fédération en leur qualité de membres de l'équipe de France. Avis favorable.

L'amendement n° COM-29 est adopté et devient un article additionnel.

Article 9

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-20 vise à prévoir une composition paritaire de la conférence permanente sur le sport féminin. On aurait pu imaginer qu'une telle conférence puisse comporter davantage de femmes que d'hommes, mais tel n'est pas le cas. Avis favorable.

M. Jean-Louis Carrère. – Je m'abstiendrai.

L'amendement n° COM-20 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 9

M. Dominique Bailly, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 s'inspire de l'article 9 pour instituer une conférence permanente sur le handisport. Comment y être défavorable ? Je m'en remets à votre sagesse.

L'amendement n° COM-7 est adopté et devient un article additionnel.

Les articles 10 et 11 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 11

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Le piratage des retransmissions sportives diffusées par les chaînes payantes constitue une menace pour l'économie du sport, puisqu'il a pour effet de minorer la valeur des droits de retransmission et donc de fragiliser le développement du sport professionnel.

Faute d'expertise et de concertation préalable, je m'en remets à votre sagesse sur l'amendement n° COM-12. Le débat aura lieu en séance publique. Un retrait est peut-être envisageable ?

M. Michel Savin. – Votons l'amendement, le Gouvernement n'aura qu'à prendre position en séance. Plusieurs millions d'euros manquent en raison du piratage de certaines retransmissions sportives. Mon amendement vise à rendre le sport en Europe plus compétitif et à mettre fin à cette situation. Je suis bien entendu favorable à ce que le débat ait lieu en séance publique mais, une fois de plus, j'estime que cela passe par l'adoption de mon amendement en commission.

M. David Assouline. – Ce sujet mérite en effet d'être débattu. Cependant, il ne faut pas être trop prétentieux. La question du financement et de la médiatisation du sport ne se réduit pas à celle du piratage. J'ai moi-même conduit de nombreux travaux sur le sujet et j'ai auditionné près de 150 personnalités.

Il faut éviter de reproduire l'erreur commise sur la musique, en abordant le financement du secteur uniquement au travers de la lutte contre le piratage. Seules une offre légale et la crédibilité du financement global du sport assureront son équilibre. Il est donc préférable d'engager le débat en séance publique, plutôt que d'aborder la question par petits bouts en commission. J'invite les auteurs à retirer leur amendement. C'est préférable pour l'image de la commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En effet, la façon de traiter la question du financement est commune aux domaines du sport et de la culture. En tout cas, la question mérite certainement une véritable coordination et un travail plus approfondi.

L'amendement n° COM-12 est adopté et devient un article additionnel.

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

Adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons à présent le rapport de M. Jean-Léonce Dupont sur la proposition de loi portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat.

M. Jean-Léonce Dupont, auteur de la proposition de loi, rapporteur. – J'ose à peine prononcer devant vous le terrible mot de « sélection ». « Recrutement » ou « orientation » auraient peut-être été préférés sur certains de nos bancs. Mais j'assume ce vocable outrancier : oui, je crois à la sélection et à ses vertus, en particulier dans l'enseignement supérieur !

En préambule, je tiens à rappeler quelques données. Aujourd'hui, plus de la moitié de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur français est sélective. Les deux tiers de nos étudiants sont dans des filières sélectives et les plébiscitent. Quel est donc ce tiers aujourd'hui exclu de la sélection ? Bien trop souvent, ce sont les enfants issus des classes moyennes et modestes qui se retrouvent massivement sur les bancs de l'université prétendument « non sélective ». Pourtant, la sélection y est bien présente... et bien plus cruelle qu'ailleurs, car c'est une terrible sélection par l'échec. Un tiers des étudiants seulement obtient la licence en trois ans ; et un quart des jeunes sort de l'université sans diplôme. C'est ensuite un échec au moment de l'insertion professionnelle : nous connaissons tous dans nos circonscriptions des familles qui étaient si fières que leur fils ou leur fille fasse des grandes études et qui, en définitive, font l'amère expérience de la « surdiplomation », voire du déclassement social.

L'élévation générale du niveau de connaissances est un objectif auquel nous souscrivons tous, mais il ne signifie pas que nos étudiants doivent tous obtenir un master, dans n'importe quelle spécialité. Sans tomber dans un « adéquationnisme » absurde, je considère qu'il faut adapter les diplômes et les spécialités aux débouchés professionnels.

Alors oui, je suis pour le droit à la sélection pour tous ! Je suis pour que chaque étudiant soit inscrit dans une formation qui lui corresponde et dans laquelle il a toutes les chances de succès. Je suis pour qu'un véritable contrat de réussite s'instaure entre chaque étudiant et son établissement. Je suis également favorable à ce que l'université retrouve toutes ses lettres de noblesse dans l'enseignement supérieur et qu'elle demeure attractive pour les étudiants comme pour les enseignants, français et étrangers.

Cette sélection, il faut bien sûr l'instituer à l'entrée du master, et non comme aujourd'hui entre les deux années de master, ce qui fait perdre toute cohérence à ce cursus. C'est la logique du LMD et c'est ce que nous aurions dû instaurer depuis plus de dix ans déjà.

L'augmentation récente du nombre des recours contre des refus d'admission en master a fait craindre une déstabilisation générale de l'organisation actuelle du master. Il était plus que temps d'apporter lisibilité et sécurité juridique. C'est pourquoi j'ai déposé, au début du mois de septembre, la proposition de loi que nous examinons ce matin. L'été m'avait porté conseil... Mais à d'autres que moi également. En effet, il y a une semaine, le Gouvernement finalisait avec l'ensemble des organisations représentatives de l'enseignement supérieur un protocole d'accord reprenant en partie mes propositions : une sélection à l'entrée du master, puis la poursuite de droit en deuxième année, sauf pour les cas particuliers liés à certaines disciplines, notamment juridiques, pour lesquelles une sélection entre les deux années du master peut être maintenue.

C'est une immense avancée et je voudrais que nous en ayons tous collectivement conscience. Elle est toutefois contrebalancée par la création du fameux « droit à la poursuite d'études », sur lequel vous me permettrez d'exprimer quelques réserves. En substance, si vous n'obtenez pas de place dans le ou les masters de votre choix, vous pouvez demander au recteur de vous faire au minimum trois propositions de masters adaptés à votre profil.

De nombreux garde-fous ont été prévus. Premièrement, ce master doit correspondre à votre projet professionnel. Deuxièmement, vous devez en remplir les prérequis. Troisièmement, des places doivent être vacantes. Quatrièmement, le chef d'établissement concerné doit explicitement donner son accord au recteur.

En définitive, c'est peut-être moins un véritable droit inconditionnel à la poursuite d'études qu'un deuxième « round » pour orienter efficacement l'étudiant vers un master adapté. C'est en tout cas ainsi que je souhaite que ce dispositif fonctionne, en donnant à l'étudiant toutes les chances de réussite, sans le placer en situation d'échec ni dévaloriser le diplôme vers lequel il est orienté.

C'est pourquoi je proposerai à la commission d'adopter l'amendement de Dominique Gillot et des membres du groupe socialiste et républicain, lequel reprend le protocole d'accord conclu la semaine dernière.

Toutefois, il ne peut s'agir de notre part d'un blanc-seing. Il m'a semblé indispensable que le nouveau dispositif de « poursuite d'études » soit rapidement évalué. C'est l'objet du sous-amendement qui tend à prévoir une évaluation approfondie, notamment de son impact sur l'évolution de la qualité des formations en deuxième cycle. En effet, nous devons rester vigilants et conserver l'excellence de nos formations et de notre recherche universitaires. Cette évaluation porterait sur les données des trois prochaines rentrées universitaires et serait confiée au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), créé dans la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2013.

Mme Corinne Bouchoux. – C'est un jour inspiré pour notre commission. Cependant, il y a à mon sens deux non-dits dans l'excellente intervention de notre rapporteur.

En premier lieu, il faut souligner qu'en 2013, les deux tiers des enfants de parlementaires poursuivaient leurs études dans l'enseignement supérieur hors de l'université. Je rappelle ce chiffre pour la sérénité de nos débats...

En second lieu, la France connaît un système dual avec, d'un côté, les grandes écoles, de l'autre, l'université. Si nous avons tous œuvré pour plus d'intelligence collective entre les grandes écoles et l'université, en gardant les vertus des unes et de l'autre, nous n'en serions pas à devoir adopter une telle proposition de loi en catastrophe.

Au risque de surprendre, le groupe écologiste soutiendra le dispositif qui se dessine, avec cependant deux inquiétudes.

Tout d'abord, à court terme, un accord unanime des parlementaires sur le sujet ne veut pas nécessairement dire que les citoyens, en particulier les jeunes, le comprennent. Le rituel consistant à bloquer un établissement est très ancré dans les mœurs depuis une trentaine d'années. Un consensus n'empêchera pas forcément les blocages. Nous devons tous faire un effort de pédagogie et assumer collectivement le texte qui se dessine. Certes, l'interruption de la Toussaint approche, mais Facebook ne prend pas de vacances !

Ensuite, le dispositif proposé par Dominique Gillot est certes astucieux – c'est pourquoi nous le soutiendrons – mais il est plus facile à mettre en œuvre dans les métropoles que dans les villes de taille moyenne.

Sous ces réserves et en comptant sur une communication positive et énergique, nous pourrions soutenir la démarche qui s'esquisse. Nous souhaiterions la mise en place d'un fonds pour faciliter la mobilité géographique des étudiants orientés vers un nouvel établissement.

Mme Dominique Gillot. – Nous pourrions partager la position de notre rapporteur à quelques mots près. Je ne suis pas une adepte forcenée de la sélection, mais je m'y rallie dès lors qu'elle n'est pas exclusive. Le soutien apporté par notre rapporteur à mon amendement me satisfait. Il s'agit d'instaurer un droit à la poursuite d'études mais ce n'est pas un droit inconditionnel, et certainement pas un droit offert à des étudiants qui atteindraient le master en six ou huit ans et revendiqueraient ensuite le droit à la poursuite de leurs études – car telle est la situation dont le Conseil d'État a eu à connaître récemment...

La proposition est plus raisonnable et garantit à la fois l'excellence des parcours, utiles au développement économique de notre pays, l'épanouissement des compétences de nos meilleurs étudiants et un accompagnement de tous ceux qui sont insuffisamment informés sur les divers masters auxquels leurs aptitudes conduisent.

Je comprends les inquiétudes exprimées par certains, notamment les difficultés de certains territoires, l'accord obligatoire entre le recteur et le chef d'établissement ou les conditions de mobilité des étudiants. Le Gouvernement aura probablement des réponses à nos questions en séance publique. Comme l'a dit notre rapporteur, les choses sont en train d'évoluer : le ministère a conduit une concertation de très grande qualité sur le sujet.

Cette initiative était nécessaire pour sortir des difficultés. Le décret publié en mai dernier pour garantir la rentrée 2016 était un pis-aller. Il est grand temps d'achever la réforme LMD de 2002, dont les résultats sont variables selon les territoires.

Grâce à un dialogue sérieux, nous pourrions adopter un texte sur lequel le débat se poursuivrait ensuite, pour garantir un meilleur accompagnement de tous les étudiants et assurer la réussite de chacun.

Enfin, je rappelle que la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de 2013 avait mis l'accent sur l'accompagnement à l'insertion professionnelle. Cet objectif n'a pas été facile à faire accepter par tous les acteurs de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, nous franchissons une nouvelle étape qui permettra d'assurer cet engagement dans la transparence. Le sous-amendement du rapporteur tendant à proposer l'évaluation du dispositif par un organisme indépendant me semble de nature à rassurer tout le monde – il sera temps de songer à apporter des correctifs le moment venu.

M. Claude Kern. – Je soutiens totalement notre rapporteur et le félicite du travail accompli. Le dispositif d'orientation sera très utile. Je note avec satisfaction qu'un principe d'évaluation est proposé par le sous-amendement. Le groupe UDI-UC suivra évidemment les orientations du rapporteur.

Mme Mireille Jouve. – Cette proposition de loi était attendue ; il fallait aussi se conformer au droit européen.

La sélection peut bien sûr se justifier avant le master, mais nous nous interrogeons sur le passage entre master 1 et master 2. Si l'étudiant subit un échec entre les deux, il est normal qu'il abandonne ou redouble, mais s'il réussit, il est également normal qu'il puisse s'inscrire en master 2, à défaut de quoi ses études déboucheraient sur un demi-diplôme.

Je souligne enfin une contradiction qui pourrait exister entre la proposition d'accueillir à tout prix les étudiants dans une université et le principe d'autonomie desdites universités.

M. Jacques Gersperrin. – Je souhaite féliciter le rapporteur, car il a employé les mots justes. Il n'est ni dupe ni complice, et encore moins complaisant. Il est davantage réaliste et pragmatique.

La presse s'est fait l'écho d'un accord historique, un accord attendu par les étudiants qui vivent dans l'incertitude depuis plus de treize ans.

J'ai beaucoup apprécié l'emploi du mot « sélection ». Il y a un vrai problème en France à ce sujet. La ministre de l'éducation nationale, par exemple, n'ose pas le prononcer. Or la vie est une sélection. Si l'on veut que l'université puisse acquérir ses lettres de noblesse, elle doit être à l'image des universités étrangères. Il ne faut pas que le nouveau dispositif entraîne la délivrance de diplômes à des personnes moins qualifiées qu'auparavant...

Ensuite, je souhaite réagir au sujet de l'orientation à l'université. Chacun sait qu'il existe un problème d'admission post-bac. Si les étudiants échouent, c'est peut-être que l'orientation n'est pas bonne à la fin des études secondaires. Il faut davantage réfléchir à d'autres formes d'orientation, comme l'alternance, parce que tous les jeunes n'ont peut-être pas leur place à l'université. Mener tous les étudiants au master ne leur apportera pas nécessairement une qualification. En définitive, ce sont les employeurs qui jugeront et certains masters choisis par défaut seront déconsidérés.

Je m'interroge également sur le site internet « trouvermonmaster.com », via lequel les recteurs autoriseront la poursuite ou non des études. On s'acharne en France à pousser les

étudiants à aller le plus loin possible : cela leur donnerait davantage de chances de s'adapter à la société. Ce n'est vrai que jusqu'à un certain point. Et *quid* de la recherche ? Finalement, on va décevoir tout le monde, ceux qui évoluent dans l'excellence, comme ceux qui s'orientent vers des masters non opérationnels.

Ma dernière interrogation porte sur la proposition de loi en tant que telle. Je la voterai, pour appuyer l'excellent travail de Jean-Léonce Dupont. Mais on aurait pu s'interroger sur d'autres vrais problèmes, comme celui des filières sous tension, la filière des sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps) par exemple. Aujourd'hui, on est tiré au sort pour pouvoir intégrer les Staps en première année. C'est un véritable scandale ! La ministre aurait dû y réfléchir. Je sais qu'il existe des contraintes au niveau des établissements mais cette régulation par tirage au sort est tout à fait scandaleuse.

Malgré ces difficultés et les appréhensions, nous soutiendrons le rapporteur.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je veux saluer la clarté du propos de notre rapporteur ainsi que sa franchise. Je ne dis pas, cependant, que son rapport m'a rassurée : c'est tout le contraire !

Une orientation a été fixée, notamment dans le cadre de la stratégie nationale pour l'enseignement supérieur (StraNES) : porter à 60 % la part d'une classe d'âge diplômée du supérieur. Nous avons parlé de 20 000 docteurs supplémentaires par an, d'un niveau de dépenses consacrées à l'enseignement supérieur égal à 2 % du PIB. Cette option signifiait, dans mon esprit, que nous devons nous interroger sur les capacités d'accueil offertes aux étudiants et sur les moyens budgétaires à mobiliser. C'est ce que nous a dit Nathalie Mons, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco), lorsque nous l'avons auditionnée.

Je ne nie pas les difficultés et ne suis pas naïve. Lorsque nous avons transposé dans le système LMD des structures existantes, nous savions que cela poserait des problèmes, en particulier en raison de la diversité de l'offre au sein des universités. Il y a aussi des difficultés juridiques.

Mais que nous propose-t-on ? De déplacer le moment de la sélection, jusqu'à présent à l'entrée en master 2, à l'entrée en master 1. On sait que la sélection existe déjà, par l'échec, mais aussi par les limites de la capacité d'accueil. Corinne Bouchoux rappelait la dimension sociale de cette sélection : sur les chances respectives de réussite des enfants de cadres et des enfants d'ouvriers, les chiffres sont connus.

La question posée est celle de la massification. En effet, il ne s'agit pas de faire en sorte que tout étudiant possède un master, mais de répondre à l'exigence d'une élévation globale des niveaux de qualification. Non pas créer une simple adéquation entre les diplômes et le marché du travail, mais permettre à chacun d'accéder à des compétences grâce auxquelles il pourra rebondir, puisqu'un tiers des métiers de demain ne sont pas encore identifiés.

En définitive, ce sont la démocratisation et la réussite pour tous qui sont en jeu. Or je ne vois pas de réponse à cette question dans ce qui nous est proposé aujourd'hui.

Je suis vraiment perplexe s'agissant du droit à la poursuite des études. Monsieur le rapporteur, vous n'en avez pas fait un droit opposable. Or les capacités d'accueil vont limiter

l'application de ce droit. Que feront les jeunes obligés de se contenter de leur deuxième ou de leur troisième choix ? À qui s'adresseront-ils si une difficulté se présente ? Qui sera chargé de traiter ce genre de cas ?

Ma dernière interrogation porte sur les moyens. Nous attendons le projet de loi de finances, car il faudra de l'argent, notamment pour organiser la mobilité. En l'état actuel des choses – le débat public nous permettra de continuer à confronter nos points de vue –, nous nous abstenons.

Mme Colette Mélot. – Je félicite le rapporteur pour ses propos précis et concis.

Je voudrais remettre les choses en perspective. L'ensemble de notre système éducatif s'avère peu performant et l'enseignement supérieur n'est pas épargné. Notre objectif doit être la réussite pour tous. Chaque année, plus de 100 000 jeunes sortent du système scolaire sans qualification. Ceux qui parviennent à l'université sont eux aussi confrontés à l'échec. Il faut adapter notre système universitaire au système LMD, et les étudiants qui sont acceptés en master doivent pouvoir aller jusqu'au bout. Il est anormal que notre dispositif d'enseignement supérieur, à l'image du système éducatif des niveaux inférieurs, soit aussi peu performant.

La proposition de loi devrait nous permettre d'avancer, d'autant qu'elle prévoit une évaluation, ce que j'approuve.

M. Jean-Claude Carle. – Je remercie notre rapporteur d'avoir dit qu'il croyait à la sélection et à ses vertus. Je partage son opinion. Ne pas le dire, c'est pratiquer la politique de l'autruche. La sélection s'opère de toute façon, au bénéfice de ceux qui savent quel parcours il faut emprunter, au bénéfice de ceux qui ont les moyens d'inscrire leurs enfants dans des établissements payants. Un fils d'ouvrier a aujourd'hui 17 fois moins de chances d'entrer dans une grande école qu'un fils de cadre !

M. Bruno Retailleau. – Je remercie le rapporteur pour son travail. Un petit souci légistique, malgré tout : nous avons cosigné une proposition de loi dont le contenu était clair ; or le Gouvernement s'apprête à profiter de ce vecteur législatif pour concrétiser les engagements qu'il a pris le 4 octobre dernier. Ainsi, la proposition va se retrouver vidée de l'une de ses parties, ou complétée par une autre partie, suivant l'interprétation choisie. Nous aurons donc une sélection, mais aussi un nouveau droit – les temps sont à la création de droits, au « toujours plus de droits » !

Pour ce qui concerne l'esprit originel de la proposition de loi, nous ne pouvons qu'y souscrire. D'une part, alors que les accords de Bologne avaient instauré le cadencement LMD, nous en étions restés, en France, au vieux cadencement licence-maîtrise, ce qui occasionnait une sélection au milieu du gué. D'autre part, la sélection, c'est le moyen de sauver l'université française. Il faut affronter cette notion. Pourquoi le mot fait-il peur ? Il n'est que l'autre nom du mérite républicain, si tous ont les mêmes chances.

Le Gouvernement, néanmoins, décide d'inclure dans cette proposition de loi la création d'un nouveau droit : le droit à la poursuite des études. Le problème est d'abord d'ordre légistique : créer un nouveau droit sans avoir évalué ni les conséquences ni les modalités de cette création, c'est un jeu de dupes. Certes, le Gouvernement a besoin d'un antidote au mot « sélection », afin d'étouffer dans l'œuf le poison naissant d'éventuelles

manifestations ; mais aucune évaluation n'est proposée et, surtout, le texte repose sur une contradiction : on y parle à la fois de sélection et de droit au master pour tous.

L'éducation nationale a réussi le pari de la massification dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Mais pour affronter les problèmes de l'échec et du décrochage massifs, la solution ne passera pas, demain, par la massification, mais par la promotion de la diversité des parcours. Les êtres humains ne sont pas des prototypes et l'approche quantitative mène dans un mur !

Je suis toujours prêt à accompagner les démonstrations d'unanimisme ; mais cette façon de légiférer, c'est tout ce que nous n'aimons pas – et je précise que la droite, aussi bien que la gauche, y a recours. Surtout, et franchement, ce droit au master pour tous, qui, en outre, va créer un régime à deux vitesses, nous inquiète. Mon groupe soutient donc l'esprit de la proposition de loi de M. Dupont ; pour le reste, nous sommes très réservés.

M. David Assouline. – Par le biais d'une proposition de loi de M. Dupont, concomitante à un accord historique qui a réuni à la fois les étudiants les plus revendicatifs et la Conférence des présidents d'université, autrement dit l'ensemble du monde universitaire, nous réglons un problème ponctuel.

Mais pas de grands mots ! Est-ce la sélection qui est réhabilitée après avoir été fustigée ? Non. La question n'est pas de nier la sélection naturelle ; on peut, bien sûr, remonter à l'*homo sapiens* et à l'homme de Néandertal, et s'amuser avec ce type de concepts très dangereux. Quoi qu'il en soit, nous sommes opposés à la sélection sociale, qui est inacceptable.

Mais, en réalité, nous ne touchons ici qu'à un petit bout du problème. Le problème fondamental se pose très tôt, dès le début des parcours éducatifs : en première, au début de l'année, on prévient les élèves que leurs notes seront déterminantes pour leur avenir universitaire. Il faut que les formations soient bien plus générales pour que les étudiants puissent s'adapter aux nouveaux métiers, lesquels évoluent, désormais, tout au long d'une carrière. Il est indispensable de ne pas préjuger si tôt des choses, de ne pas orienter si tôt les jeunes. Le problème ne se pose pas en master : le problème qu'il faudra traiter, c'est celui de l'orientation – et non pas de la sélection – dès le lycée.

Quand les étudiants parviennent au niveau du master, la sélection sociale s'est déjà opérée massivement, et de façon catastrophique ; beaucoup sont déjà exclus du système scolaire. Aujourd'hui, nous parlons donc non seulement de ceux qui ont réussi à entrer à l'université – ceux-là ne sont déjà pas issus des couches les plus défavorisées –, mais de ceux qui sont en master, et ont, à ce titre, franchi un certain nombre d'étapes.

Mettons-nous d'accord sur ce compromis historique concernant le master. Mais ce n'est en aucun cas une réhabilitation des anciennes théories sur la sélection. Monsieur Dupont, ne vous réjouissez pas : il ne s'agit pas d'une victoire idéologique de la droite !

M. René Danesi. – C'est seulement un totem idéologique de la gauche qui s'effondre !

M. David Assouline. – Le dispositif d'orientation vers l'enseignement supérieur est à revoir complètement, parce qu'il aggrave la sélection liée aux origines familiales.

M. Guy-Dominique Kennel. – Je salue notre rapporteur, Jean-Léonce Dupont, pour sa proposition de loi initiale. J'exprime à la fois une satisfaction et une jalousie : j'aurais aimé produire une proposition de loi à l'issue des travaux de notre mission d'information sur l'orientation, laquelle aurait intégré précisément cette proposition. Ce choix à l'entrée du master est absolument indispensable. On l'appellera comme on voudra : *in fine*, il s'agit bien d'une sélection.

Ce n'est pas la sélection en master qui est scandaleuse : c'est la sélection qui se fait en licence. Le taux de réussite y est absolument choquant : de 26,5 % au bout de trois ans et de 38,6 % au bout de quatre ans, les meilleurs résultats étant obtenus dans les licences scientifiques ; pour le reste, c'est une catastrophe ! C'est à ce niveau que se pratique une sélection, mais qui n'est pas dite.

Je vous invite tous à assister mardi prochain au débat en séance plénière qui nous permettra d'échanger sur les conclusions de la mission d'information sur l'orientation scolaire, présidée par Jacques-Bernard Magner. Je remercie notre présidente d'avoir demandé cette inscription à l'ordre du jour. Toutes les recommandations que nous faisons pourraient, si elles étaient appliquées, améliorer la situation.

Quant au droit à la poursuite des études, que le Gouvernement va introduire en utilisant cette proposition de loi, je crains fort qu'il s'agisse d'une vaste hypocrisie. Une de plus... Dans la grande majorité des cas, en effet, les conditions édictées, qui sont cumulatives, ne pourront pas être remplies. La déception n'en sera que plus grande pour les étudiants : on leur fait croire qu'ils disposeront d'un tel droit, mais ils ne pourront pas l'exercer, pour des raisons liées notamment à la mobilité, que certains ne pourront pas se payer. Un fonds est censé garantir cette mobilité, mais il ne sera pas suffisamment alimenté.

La proposition initiale, sur le fond, recueille mon adhésion ; en revanche, j'émets de très grandes réserves s'agissant de la création d'un droit à la poursuite des études, ce qui rend problématique le vote de cette proposition de loi. En quelque sorte, nous sommes piégés ! Le droit à la poursuite des études est un droit tronqué, non un droit réel.

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur. – Je me félicite que nous abordions avec sincérité et clarté ce sujet difficile ; je ne suis pas certain que nous aurions été capables d'avoir ce débat il y a cinq ou dix ans.

Je remercie Corinne Bouchoux ; je partage ce qu'elle a dit sur la nécessité pédagogique d'expliquer ce qui est en train de se passer ainsi que ses préoccupations concernant les villes moyennes et la mise en place du fonds de mobilité. Je remercie également Dominique Gillot et Claude Kern pour leurs interventions très constructives.

Je voudrais rappeler à Mireille Jouve, s'agissant de la compatibilité avec l'autonomie des universités, que l'accord du chef d'établissement est requis. J'en profite pour répondre à quelques inquiétudes : la rédaction de l'amendement de Mme Gillot prévoit bien que les formations du deuxième cycle soient ouvertes « aux titulaires des diplômes », et non « à tous les titulaires des diplômes », c'est une nuance qui a son importance.

Je partage ce qu'a dit Jacques Grosperin sur l'orientation. Un travail doit être effectué, dès le collège. Ce problème d'orientation se pose bien en amont de l'entrée à l'université, comme l'a remarquablement montré Guy-Dominique Kennel dans son rapport.

Au cours des auditions, j'ai entendu une proposition qui me semble intéressante : faire de l'orientation au lycée une véritable matière, qui donnerait lieu à des cours, des explications, avec une obligation de suivi, et même un contrôle. Très souvent, les présentations ne font pas recette auprès des élèves... Il faut remédier à cette situation.

Concernant l'intervention de Mme Gonthier-Maurin, les objectifs formulés dans le rapport de la StrANES sont les suivants : 50 % d'une classe d'âge en licence, 25 % en master, d'ici 2020. Il ne s'agit donc pas réellement d'un suivi de tous.

J'entends les craintes sur les capacités d'accueil. Je rappelle, cependant, les chiffres : 200 000 étudiants sont aujourd'hui en licence 3 ; en master 1, les places sont au nombre de 165 000. Sachant que certains étudiants décident d'arrêter après la licence 3, il y a certes un problème de sélection, mais surtout un problème de bonne adéquation, de bonne orientation. C'est à ce niveau que nous devons construire un équilibre.

J'ai été évidemment sensible à l'intervention de Colette Mélot, qui elle aussi a évoqué le problème de l'évaluation. Je vais y revenir. Quant à Jean-Claude Carle, je le remercie d'avoir dit que nous avons travaillé dans la clarté.

Bruno Retailleau a parlé d'une proposition de loi « vidée » ou « complétée ». C'est le problème du verre à moitié vide ou à moitié plein. J'ose espérer un verre à moitié plein, moi qui suis à la fois un optimiste à long terme et un pessimiste à court terme ! Je suis évidemment sensible à ce qu'il a dit sur les risques de création d'une université à deux vitesses. C'est ce qui m'a poussé à déposer un sous-amendement pour évaluer l'impact des dispositions que nous prenons sur la qualité de l'offre de formation et la sécurisation juridique des parcours.

David Assouline a parlé de l'orientation dès le lycée ; cela rejoint un certain nombre de propos tenus par d'autres orateurs. Je ne crie pas victoire. Simplement, que nous soyons capables de parler ensemble sereinement de sélection et d'orientation me semble une avancée.

J'ai déjà fait allusion aux propos de Guy-Dominique Kennel. Il a indiqué, par son rapport, un certain nombre de solutions ; je l'en félicite une nouvelle fois.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 propose la reprise de l'accord conclu le 4 octobre. Je suis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement relatif à l'évaluation du droit à la poursuite des études par le HCERES.

Mme Dominique Gillot. – La lecture attentive de cet amendement doit rassurer ceux qui ont parlé d'un accord hypocrite. La sélection y est bien intégrée ; ce qui est ajouté, c'est l'accompagnement des étudiants titulaires de licence dans un deuxième cycle qui correspond à leurs aptitudes et leur projet professionnel. La capacité d'accueil est fixée par les chefs d'établissement, en vertu de l'autonomie des universités, mais validée par le recteur, chancelier des universités, garant du dialogue avec l'État et donc du respect du droit à la poursuite des études.

Certains d'entre vous ont évoqué le lycée, la licence ; évidemment, il s'agit d'un tout. La proposition de loi vise à réparer l'injustice créée par la sélection clandestine pratiquée entre les deux premiers et les deux derniers semestres du master. Nous supprimons cette barrière et intégrons un dialogue d'orientation et de recrutement dès l'entrée en master. En termes de places, comme l'a montré notre rapporteur, il n'y a pas véritablement de problème.

Le problème porte sur les universités les plus cotées, qui sont aussi les plus demandées. Un travail de cartographie des masters va être effectué, mais cela relève du règlement et non de la loi. La loi ne peut pas tout dire : elle prévoira des renvois à des décrets. Il ne s'agit pas d'un marché de dupes, mais de la reprise d'un accord qui constitue une avancée nécessaire, conforme aux obligations de la loi de 2013.

M. Jacques Gersperrin. – Nos inquiétudes portent sur le droit à la poursuite des études en master, dont l'application est confiée au recteur. Nous aurions signé des deux mains le sous-amendement de Jean-Léonce Dupont, s'il n'avait été lié à l'amendement de Mme Gillot. Dans la mesure où ce dernier nous pose un problème, nous réservons notre vote en attendant la séance.

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur. – Le sous-amendement n° COM-9 prévoit, comme je l'ai déjà dit, une évaluation de l'impact des dispositions sur la qualité de l'offre et sur la sécurisation juridique des parcours. Elle est transmise au Parlement au plus tard après trois rentrées universitaires : le délai est extrêmement précis.

Le sous-amendement n° COM-9 est adopté.

L'amendement n° COM-7 rectifié, ainsi modifié, est adopté.

Les amendements n^{os} COM-4, COM-1, COM-2, COM-3, COM-6, COM-5, COM-8 sont rejetés.

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

Article additionnel après l'article unique

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur. – Il s'agit des dispositions d'application en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Les règles relatives à l'enseignement supérieur y relèvent de la compétence de l'État ; l'application de la loi y est donc subordonnée à une mention expresse. C'est l'objet de l'amendement n° COM-10.

L'amendement n° COM-10 est adopté et devient article additionnel.

M. Jacques Gersperrin. – Notre rapporteur a effectué un excellent travail. Nous sommes très bienveillants à l'égard de sa proposition de loi, et nous aurions beaucoup aimé la voter, mais le véhicule législatif utilisé par la ministre nous pose un véritable problème : d'une part, nous avons dû travailler dans l'urgence ; d'autre part, ce droit à la poursuite des études nous semble vraiment problématique. Nous avons donc décidé de réserver notre vote.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe CRC s'abstient.

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

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En attendant le 26 octobre, date à laquelle sera examinée cette proposition de loi, nous aurons mardi prochain un débat sur les conclusions du rapport de la mission d’information sur l’orientation.

Un petit livre est en train d’être distribué, sur proposition de Dominique Gillot. Il s’intitule *25 découvertes pour les 25 ans de la Fête de la science*, qui se déroule du 8 au 16 octobre.

Mme Dominique Gillot. – Il a été réalisée par les éditeurs du groupe Sciences pour tous, du Syndicat national de l’édition, avec le soutien du ministère de l’éducation nationale et du ministère de la culture. Les bibliothèques et les librairies diffuseront ce livre, qui sera offert à tous les acheteurs d’un livre de science, et accompagne une programmation spéciale sur Canal Plus, « La science fait son cinéma ».

La réunion est levée à 12 h 15.

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Contrat d’objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 - Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions (sera publiée ultérieurement)

La commission auditionne Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions sur le contrat d’objectifs et de moyens pour la période 2016-2020.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 30.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 12 octobre 2016

- Présidence de Rémy Pointereau, vice-président -

Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 11h10.

M. Rémy Pointereau, président. – Mes chers collègues, le président Hervé Maurey est actuellement retenu à l'audition organisée par la commission des finances pour donner suite à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien. Je vais donc assurer la présidence de cette réunion.

À l'ordre du jour figure l'examen des amendements de séance sur le texte adopté par la commission sur la proposition de loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils, déposée par nos collègues Xavier Pintat, Jacques Gautier et Alain Fouché. Seulement trois amendements ont été déposés, tous par notre collègue André Trillard. Je cède la parole au rapporteur afin qu'il nous livre son avis.

M. Cyril Pellevat. – Il s'agit de trois amendements identiques portant sur trois alinéas différents de l'article 4. Comme je vous l'ai indiqué, je suis favorable à une adoption rapide et conforme du texte, je suis donc par principe défavorable à sa modification.

Sur le fond, ces amendements étendent la dérogation prévue pour les aéromodélistes sur sites déclarés à l'ensemble des activités pratiquées hors zones interdites ou restreintes. En pratique, ils auraient pour effet d'exonérer autant les aéromodélistes que les dronistes des dispositifs de signalement lumineux et électronique ou numérique.

En effet, je vous rappelle que la définition juridique de l'« aéronef circulant sans personne à bord » ne permet pas de distinguer le drone de l'aéromodèle en droit français, d'où la nécessité d'opérer des distinctions en fonction de l'usage. La situation des aéromodélistes est donc traitée de la manière suivante : d'une part, ils bénéficient de dérogations générales, introduites dans ce texte, lorsqu'ils pratiquent leur activité sur des sites déclarés à la DGAC, ce qui permet déjà de viser une grande partie des activités d'aéromodélisme ; d'autre part, un renvoi à un décret en Conseil d'État est prévu afin de préciser les conditions d'exemption lorsqu'ils pratiquent leur activité en dehors de ces sites, dans la mesure où la définition détaillée des conditions d'usage relève du pouvoir réglementaire.

Par conséquent, pour ces trois amendements, je propose une demande de retrait, sinon mon avis sera défavorable, étant entendu que nous pourrions demander en séance publique au Ministre ce qu'il envisage d'inscrire dans le décret.

M. Patrick Chaize. – Je suis cosignataire de ces amendements : il me semble qu'il s'agit surtout d'amendements d'appels pour obtenir une clarification sur la situation des aéromodélistes, dont je partage la préoccupation.

M. Rémy Pointereau, président. – Est-ce qu’il y a unanimité pour suivre l’avis du rapporteur ?

M. Jean-François Mayet. – En tant que cosignataire des trois amendements, je préfère m’abstenir.

M. Patrick Chaize. – Je m’abstiens également.

M. Cyril Pellevat. – Il y a effectivement plusieurs cosignataires de ces amendements, qui concernent les aéromodélistes. Je précise simplement que des élections internes auront lieu prochainement au sein de la Fédération française d’aéromodélisme (FFAM), ce qui explique en partie cette mobilisation importante. Je salue l’initiative du groupe socialiste, qui a finalement retiré les amendements également déposés sur ce sujet. Pour les autres, je pense que les explications du Ministre en séance publique sur le contenu envisagé pour le décret devraient apporter une réponse que j’espère satisfaisante.

M. Rémy Pointereau, président. – La commission demande donc le retrait des amendements n^{os} 1, 2 et 3, faute de quoi son avis sera défavorable.

La réunion est levée à 11h20.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 12 octobre 2016****– Présidence de Mme Michèle André, présidente****Action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)***La réunion est ouverte à 9 h 34.*

La commission procède à une 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 l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien.

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.***Contrôle budgétaire – Financement et efficacité de la sûreté du transport aérien - Communication**

La commission entend ensuite une communication de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le financement et l'efficacité de la sûreté du transport aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le transport aérien est aujourd'hui l'un des principaux symboles de la mondialisation des échanges. On estime ainsi qu'en 2015, 3,5 milliards de passagers ont été transportés par avion dans le monde, dont 150 millions au départ ou à destination de la France.

Mais le transport aérien présente de nombreuses vulnérabilités. Les avions demeurent des appareils fragiles et les aéroports sont des lieux de passage très fréquentés et par définition difficiles à sécuriser totalement.

Dès lors, le transport aérien apparaît comme une cible de choix pour les groupes terroristes désireux de commettre des attentats et des actes de malveillance, tels que des détournements ou des destructions d'avions, des prises d'otages, des attaques menées contre le public présent dans les aéroports, etc.

L'actualité récente est malheureusement venue confirmer cette prédilection des groupes terroristes pour le transport aérien, avec les tragiques événements survenus à l'aéroport de Zaventem à Bruxelles le 22 mars 2016 et à l'aéroport Atatürk d'Istanbul le 28 juin 2016.

Notre pays est lui aussi directement concerné par ce danger. Durement frappé par les attentats de janvier et de novembre 2015, puis de juillet 2016, perpétrés par l'organisation État islamique ou en son nom, il fait face à des adversaires très déterminés et doit vivre, sans doute pour longtemps, avec un niveau de menace très élevé.

C'est dans ce contexte très lourd que j'ai choisi de réaliser un contrôle budgétaire sur l'efficacité et le financement de la sûreté du transport aérien. Dans un premier temps, j'avais été alerté par mes interlocuteurs du monde de l'aviation civile sur les sujets du coût de la sûreté et du mécanisme qui assure son financement, la taxe d'aéroport, les compagnies estimant qu'elle pénalisait leur compétitivité. Il y avait donc là un sujet relevant directement de la compétence de notre commission.

Mais à la suite des événements de ces derniers mois, j'ai choisi d'adopter une vision plus globale de la sûreté aéroportuaire, en étudiant également de très près la question de son efficacité : alors que notre pays doit surmonter une crise sécuritaire sans précédent, comment garantir que les investissements consacrés à la sûreté de l'aviation civile permettront de réduire la menace à son minimum tout en évitant tout gaspillage d'un argent public devenu rare ?

Selon la définition qu'en donne l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, la sûreté est « la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites ».

Au cours de mes auditions, j'ai découvert que la politique de sûreté faisait intervenir un nombre d'acteurs considérable dans notre pays.

L'autorité compétente au sens de l'article 9 du règlement européen n° 300/2008, qui assure la responsabilité de l'ensemble du dispositif, est le ministre chargé des transports. Placée sous son autorité, la direction générale de l'aviation civile (DGAC), élabore et anime la politique de l'État en matière de sûreté et veille à son application par l'ensemble des acteurs du transport aérien.

Mais, sur le terrain, c'est le ministère de l'intérieur qui tient le premier rôle.

Côté ville, la police aux frontières (PAF) assure la sécurité dans les aéroports, les contrôles aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et la supervision des sociétés privées de sûreté. Côté piste, la gendarmerie du transport aérien (GTA) assure le contrôle des mesures de sûreté applicables aux personnels, aux véhicules, aéronefs, bagages de soute, fret, approvisionnement de bord et fournitures d'aéroport. Les services de renseignement sont également présents sur les plateformes.

L'ensemble du dispositif est placé sous la responsabilité du préfet du département dans lequel se situe l'aéroport. À Roissy Charles de Gaulle et au Bourget, un préfet délégué, placé auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis, est chargé de cette mission. À Orly, en revanche, c'est directement le préfet qui en est responsable.

Enfin, dans une moindre mesure, les ministères de la défense, des affaires étrangères et du budget – avec la direction générale des douanes et des droits indirects, responsable de la sûreté du fret dans les aéroports parisiens – interviennent également en matière de sûreté.

Pour assurer la coordination de ces nombreux services, une instance baptisée commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA) se réunit tous les six mois à Matignon sous l'égide du cabinet du Premier ministre. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

J'ai rencontré la plupart des acteurs que je viens d'énumérer et les échanges que j'ai pu avoir avec eux m'inspirent plusieurs remarques et propositions.

Si la gendarmerie du transport aérien donne entière satisfaction et a vu ses moyens renforcés ces dernières années, la police aux frontières apparaît en difficulté.

Ses effectifs ont été progressivement réduits au cours du temps alors même que le nombre de passagers a augmenté et que ses tâches se sont accrues avec l'état d'urgence et les mesures complémentaires prévues par le plan Vigipirate. En période de forte affluence dans les aéroports, la situation est problématique et il devient urgent de parvenir à résorber les files d'attentes aux frontières, qui nuisent à l'attractivité de nos aéroports et peuvent constituer une cible pour les terroristes. C'est pourquoi il me paraît nécessaire que les effectifs de la PAF puissent être rapidement étoffés.

Il est sans doute également nécessaire qu'elle se recentre sur ses missions principales. C'est notamment le sens de la réforme contenue dans l'article 27 du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain que nous examinerons prochainement et qui prévoit qu'à l'avenir le préfet de police de Paris sera responsable de la sécurité publique sur les voies d'accès à l'aéroport à la place de la PAF.

Dans la période actuelle, il est essentiel de donner la priorité à nos services de renseignement. Si ceux-ci sont bien présents sur les plateformes aéroportuaires, il paraît nécessaire de renforcer cette présence, qui constitue la première ligne de défense du système de sûreté.

Concernant la gouvernance locale de la sûreté aéroportuaire, il me paraît essentiel que la plateforme d'Orly, qui accueille quelque 30 millions de passagers par an, puisse à son tour bénéficier de la présence d'un préfet délégué dédié.

Enfin, la gouvernance nationale de la sûreté me paraît présenter certaines faiblesses.

Si l'autorité directrice en matière de sûreté de l'aviation civile, à savoir la DGAC, est clairement identifiée par tous, la multiplicité des intervenants rend leur coordination difficile et complexe.

Ainsi, un simple arrêté, parfois urgent, peut nécessiter pas moins de trois signatures, dans la mesure où il concerne des directions ministérielles relevant de trois ministres différents, ce qui allonge considérablement les délais de décision et de publication.

En outre, les querelles de service, ou les véritables différences de stratégie sur le fond, qui peuvent apparaître, poussent à la recherche de consensus et de compromis, qui empêchent parfois une prise de décision claire et nette.

Pour gagner en réactivité, il me paraît souhaitable de chercher à réduire le nombre d'acteurs impliqués.

Dans cette perspective, je crois que nous pourrions progressivement chercher à créer une Agence de la sûreté du transport aérien, dotée d'une forte capacité d'analyse et de prospective, et rassemblant des fonctionnaires de l'ensemble des services qui travaillent sur cette problématique. Cette solution a été retenue, selon des périmètres variés, par les

États-Unis avec la *Transportation Security Administration* (TSA) ou bien par le Canada avec l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA).

La sûreté aéroportuaire est constituée d'un ensemble de mesures et de dispositif, que la DGAC a synthétisé dans le concept de « défense en profondeur ». Si, selon elle, aucune de ces mesures ne peut prétendre à elle seule mettre en échec un projet d'attentat, ces mesures prises dans leur ensemble sont censées constituer un système global, cohérent et robuste.

Les menaces traditionnelles auxquelles fait face depuis longtemps l'aviation civile sont l'introduction d'armes ou d'explosifs dans les avions.

La traditionnelle inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine connaît actuellement des évolutions importantes, autour de deux grands axes : améliorer le confort des passagers d'une part, renforcer la détection des objets illicites, et en particulier, les explosifs, d'autre part.

La DGAC a mis en place en 2014 pour trois ans un programme d'innovation national, baptisé « Vision sûreté », qui entend agir sur ces deux axes en expérimentant les « shoe scanners » qui évitent aux passagers de se déchausser, les scanners corporels ou bien encore le multiplexage, qui permet aux agents de sûreté de regarder les images des bagages de cabine au calme, loin de l'agitation des files de passagers.

Le contrôle des bagages de soute fait face quant à lui à un défi important avec le passage au standard 3 des appareils de détection d'explosifs d'ici 2020. Ce chantier n'a pas encore commencé dans la plupart des aéroports et devrait représenter quelque 600 millions d'euros pour Aéroports de Paris : son financement fait l'objet de nombreux débats. On peut s'étonner que cette question n'ait pas encore été arbitrée à trois ans de l'échéance...

Les mesures d'habilitation des personnels ayant accès à la zone de sûreté à accès réservé font aujourd'hui l'objet d'une attention toute particulière, car il faut éviter à tout prix que des terroristes puissent bénéficier de complicités à l'intérieur des aéroports.

Afin de se prémunir du risque que des sociétés présentes côté pistes puissent compter dans leurs rangs des salariés radicalisés, il est capital de procéder à un réexamen très régulier de leurs droits d'accès et qu'un criblage permanent des fichiers de police permette de détecter les cas problématiques. Depuis 2015, ce sont ainsi 80 personnes qui se sont vues retirer leur habilitation pour radicalisation dans les aéroports parisiens, où ont eu lieu 14 perquisitions et 5 000 fouilles de casiers dans le cadre de l'état d'urgence.

Mais je me suis surtout intéressé aux nouvelles menaces qui pèsent sur le transport aérien et dont je ne suis pas sûr que tous les acteurs concernés aient toujours pris la pleine mesure.

Suite aux attentats de Bruxelles et d'Istanbul, le principal débat qui agite aujourd'hui le secteur du transport aérien est celui de la sûreté dans les aérogares, qui constituent aujourd'hui des espaces publics dépourvus de contrôle à l'entrée au même titre que les gares ou la plupart des grands magasins.

Certains plaident pour l'installation de portiques de sécurité à l'entrée des aérogares. Il s'agirait, selon moi, d'une erreur.

Ces portiques auraient pour premier effet de rendre beaucoup plus difficile et lent l'accès aux aérogares, provoquant l'apparition de files d'attente à l'extérieur. Or, ces files d'attente présenteraient une très grande vulnérabilité en cas d'attaque terrorisée par armes à feu ou par explosifs.

Du reste, les portiques présents aux entrées de l'aéroport Atatürk d'Istanbul n'ont nullement permis d'empêcher les terroristes de pénétrer à l'intérieur de l'aérogare.

En revanche, plusieurs pistes intéressantes doivent être développées pour faire des aérogares des lieux mieux sécurisés.

La plus intéressante est celle de l'analyse comportementale, qui permet d'obtenir des résultats très probants selon les experts de la DGAC et d'Aéroports de Paris.

Fondée sur un ensemble de techniques d'observation, elle doit permettre à des personnels dûment formés et entraînés de repérer les attitudes anormales de personnes présentes dans les aérogares et susceptibles de présenter un danger.

Associée à des dispositifs de vidéoprotection, à des patrouilles policières ou militaires, à des équipes cynophiles ou bien encore à des contrôles aléatoires et ponctuels aux entrées, cette technique doit permettre d'élever le niveau de sûreté de parties publiques de nos aéroports.

J'estime enfin que notre pays pourrait envisager d'expérimenter le contrôle différencié des passagers pour concentrer les moyens sur les personnes qui présentent le plus de risques et alléger les contrôles sur celles qui en présentent le moins.

Ces dernières années, d'autres menaces ont émergé.

L'explosion de l'avion de la compagnie russe Métrojet en provenance de Sharm el-Sheik en octobre 2015 a montré la vulnérabilité des vols en provenance de pays « sensibles » à destination des pays occidentaux. Dans ces pays confrontés à un risque terroriste et dont la sûreté aéroportuaire présente des failles, la DGAC a mis en place un programme dit « vols entrants » qui consiste à envoyer sur place des équipes d'experts français chargés d'auditer les moyens mis en œuvre. Il s'agit de faire prendre conscience aux autorités des pays dont la sûreté aéroportuaire présente des défaillances des principales mesures à mettre en place pour relever son niveau, avec l'appui technique de notre pays et, le cas échéant, de prescrire par arrêté à nos compagnies des mesures de sûreté complémentaires. Selon moi, il s'agit là d'une mesure indispensable qui doit être systématisée.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, aucune consigne n'empêchait les compagnies aériennes de survoler l'est de l'Ukraine, pourtant en proie à un conflit armé, jusqu'à la tragédie du vol Malaysia Airlines abattu par un missile le 17 juillet 2014. Depuis cette date, la DGAC émet des circulaires d'information aéronautique interdisant de survoler certaines zones géographiques ou imposant un survol au-dessus d'un certain palier, sur la base d'analyses de risque de présence de matériels antiaériens déployés et susceptibles d'être utilisés.

Autre risque de plus en plus présent, celui des tirs de missiles sol-air à très courte portée (MANPADS), qui sont présents dans des régions du globe de plus en plus nombreuses. Pour lutter contre cette menace, il est nécessaire d'identifier et de surveiller les sites potentiels de tir (SPT), c'est-à-dire les points d'un aéroport d'où un tir de MANPAD pourrait atteindre

un avion. Notre pays conduit des formations sur ce point à l'étranger, notamment en Afrique, et nos aéroports sont actuellement en cours d'analyse. Une fois qu'ils ont été identifiés, les sites potentiels de tir doivent être constamment surveillés, par des dispositifs de vidéoprotection mais également par des patrouilles de la GTA.

La lutte contre les drones malveillants va être renforcée sur le plan juridique par les dispositions de la proposition de loi de nos collègues Xavier Pintat et Jacques Gautier que nous examinerons demain en deuxième lecture et sur le plan capacitaire par des solutions intégrées de détection et de neutralisation de drones.

Dernier grand point que j'ai identifié : la cybersûreté de l'aviation civile, à laquelle m'ont sensibilisé notamment les responsables de la sûreté d'Airbus.

Ces industriels doivent sans cesse renforcer la sécurité de leurs systèmes d'information pour éviter les intrusions de hackers, qui sont présents dans les rangs des groupes terroristes.

Pour protéger leurs appareils, ils veillent à séparer les différents réseaux informatiques des avions, de sorte qu'il ne puisse y avoir de communication possible entre celui de la cabine de pilotage et les systèmes auxquels ont accès les passagers et testent la robustesse de ces réseaux cloisonnés avec des équipes de hackers qu'ils salarient pour tenter d'en dévoiler les failles.

J'en viens à présent à la dernière partie de mon rapport consacrée au coût et au financement de la sûreté du transport aérien.

Le coût de la sûreté repose avant tout sur les aéroports, qui achètent les équipements et sous-traitent les missions d'inspection filtrage à des sociétés privées de sûreté.

Correspondant à 72 % à des dépenses de personnel, ce coût s'élevait à 766 millions d'euros en 2016, en hausse de 5,8 % par rapport à 2012. Pour autant, il convient de noter que le coût par passager a légèrement diminué sur la même période, passant de 8,99 euros à 8,65 euros.

Des experts du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont également cherché à mesurer le coût de la sûreté pour les services de l'État et sont parvenus à un chiffre de 0,93 euro par passager. Quant au coût directement supporté par les compagnies aériennes, il serait de 1,62 euros par passager pour une compagnie aérienne comme Air France.

Au total, le coût total de la sûreté par passager pourrait donc être estimé à 11,2 euros en moyenne.

Or ce coût, déjà élevé, devrait continuer à augmenter dans les années à venir.

Si les gains de productivité réalisés par les sociétés privées de sûreté ces dernières années sont indéniables, les achats de nouveaux matériels aux postes d'inspection filtrage et le passage au standard 3 pour les appareils de détection d'explosifs des bagages de soute vont représenter de très lourds investissements.

Dès lors, il convient que le financement de la sûreté repose sur un dispositif à la fois équitable et efficient.

Si les coûts de sûreté propres des compagnies sont à leur charge et les dépenses des services de l'État incluses dans les crédits des différents services concernés, les dépenses des aéroports sont remboursés à l'euro près par la taxe d'aéroport.

Cette taxe, qui permet également de rembourser aux aéroports leurs dépenses de sécurité (lutte contre les incendies et le péril animalier), est due depuis le 1^{er} juillet 1999 par les compagnies aériennes et s'ajoute au prix acquitté par le client. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués dans chaque aéroport.

Le tarif de la taxe d'aéroport est fixé pour chaque plateforme tous les ans par arrêté. Les aéroports sont répartis en trois catégories et le tarif de la taxe pour chaque aéroport doit respecter la fourchette de la catégorie à laquelle il appartient.

À ce tarif s'ajoute une majoration de 1,25 euro dont le produit est affecté aux exploitants de petits aéroports, selon un mécanisme de péréquation.

Chaque année, les aéroports remplissent une déclaration à la DGAC dans laquelle ils recensent l'ensemble de leurs dépenses de sûreté et sont remboursés par la DGAC grâce aux recettes de la taxe d'aéroport.

Ce système de financement présente plusieurs insuffisances.

Alors même que les recettes de la taxe d'aéroport n'ont cessé d'augmenter ces dernières années et devraient atteindre près de 982 millions d'euros en 2016, le mécanisme de financement des dépenses de sûreté des aéroports par la taxe d'aéroport est en déficit chronique depuis la crise de 2008-2009. Selon la DGAC, il devrait se réduire légèrement en 2016 à 76 millions d'euros, dont 56 millions d'euros pour Aéroports de Paris.

En outre, la taxe d'aéroport pèse sur la compétitivité de nos compagnies aériennes, qui ont les plus grandes peines du monde à la répercuter intégralement sur les prix payés par les passagers, dans un contexte de concurrence exacerbée mais également sur la compétitivité de nos aéroports, qui sont en moyenne 35 % plus chers en matière de sûreté que leurs homologues européens.

Autre grief, ce système de financement par la taxe d'aéroport n'incite pas assez les plateformes à maîtriser leurs dépenses de sûreté et à maximiser leur efficacité, la DGAC s'étant longtemps contenté d'un simple contrôle d'imputabilité des dépenses déclarées par les aéroports.

Si un article de la loi de finances pour 2016 prévoit désormais que la DGAC pourra effectuer des contrôles portant sur l'adéquation des moyens mis en œuvre avec la réglementation en matière de sûreté aéroportuaire et exiger un plan d'actions correctrices, éventuellement accompagné de sanctions financières, en cas de mise en évidence d'économies de gestion de nature à diminuer les coûts, cette mesure législative doit désormais pleinement être appliquée par les services compétents, afin que cessent les écarts de coûts significatifs entre aéroports au trafic comparable qui existent aujourd'hui.

Enfin, il me paraît nécessaire d'étudier différentes pistes pour élargir l'assiette de la taxe d'aéroport, qui pèse aujourd'hui uniquement sur les compagnies aériennes.

Comme le suggérait notre collègue Bruno Le Roux à l'automne 2014, l'ensemble de la communauté aéroportuaire, qui bénéficie de la sûreté des aéroports, devrait être mise à

contribution. Pourraient ainsi être concernés les hôtels ou bien encore les magasins d'aéroport.

Mme Michèle André, présidente. – Je m'interroge sur deux de vos recommandations. Vous proposez de systématiser l'analyse comportementale dans les aéroports pour détecter les personnes animées d'intentions malveillantes. Selon quels critères jugera-t-on qu'une personne est malveillante : est-ce qu'un homme qui marche avec précipitation sera considéré comme animé de telles intentions ?

Vous proposez aussi d'expérimenter le contrôle différencié des passagers. Pour avoir voyagé en Israël, qui utilise ce type de dispositif, je peux témoigner qu'il est difficile d'entrer et de sortir du territoire israélien. Faut-il vraiment mettre en place un contrôle différencié en fonction des personnes ? J'ai le souvenir d'avoir vu, à l'aéroport, une personne se faire appréhender par les services de sécurité parce qu'elle portait une barbe. Je trouverais inquiétant que nous suivions cette voie, car à partir de quel moment bascule-t-on dans un contrôle au faciès ? Je pense que nous devons être prudents dans nos propositions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais remercier Vincent Capo-Canellas pour ce rapport qui est la fois concret et complet. Les États-Unis ont fait le choix de renationaliser la sûreté aéroportuaire, en créant une agence fédérale disposant d'agents fédéraux chargés de cette mission. Ce rapport va dans ce sens en proposant de créer une Agence de la sûreté du transport aérien permettant de coordonner les services de l'État et les acteurs privés. Le problème ne vient pas toujours des moyens mais de leur émiettement et de l'absence de coordination.

Je trouve intéressante la recommandation qui propose d'affecter davantage de policiers aux frontières, même si je souhaiterais la nuancer. Il est important que les policiers se concentrent sur de vraies tâches de sûreté et de renseignement. On peut à la fois augmenter le confort des passagers en diminuant les temps d'attente et affecter les policiers à des tâches plus intéressantes en développant d'autres moyens de contrôle des passeports, comme le système PARAFE. Je me réjouis d'ailleurs que le groupe Aéroport de Paris ait décidé de financer lui-même ces systèmes d'inspection automatisés.

M. Philippe Dallier. – S'agissant de la recommandation de créer un poste de préfet délégué pour la plateforme aéroportuaire d'Orly placé sous l'autorité du préfet de police de Paris, pourquoi ne pas avoir un seul préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des deux grands aéroports parisiens ? Cela serait-il plus efficace ?

Je m'interroge également concernant la protection contre les drones. Les moyens de défense ont-ils vocation à être au sol ou directement sur les avions ?

M. Marc Laménie. – Cela a été souligné : il existe une multiplicité d'intervenants dans le domaine de la sûreté aérienne. Comment simplifier cette organisation et éviter des problèmes de communication entre les différents services ? La proposition de créer une Agence de la sûreté du transport aérien devrait certainement y contribuer.

Le rapporteur recommande également d'affecter davantage de policiers aux frontières dans les aéroports ; il y a en effet beaucoup à faire en la matière.

Enfin, Je partage l'observation de la présidente. Nous devons tenir compte des aspects humains et psychologiques. Préserver l'image positive de notre pays nécessite en effet

d'assurer un bon accueil dans les aéroports, avec des personnels chargés de la sûreté suffisamment formés.

M. Thierry Carcenac. – Monsieur le rapporteur spécial, vous recommandez de créer une Agence de la sûreté du transport aérien : avez-vous examiné quelles pourraient être ses relations avec l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) ? J'ai entendu hier la directrice générale des douanes qui indiquait que des moyens importants allaient être alloués par les douanes françaises pour contribuer à l'exercice des missions de cette agence. Il faut, certes, une coordination mais la superposition de ces différentes agences peut tout de même poser quelques problèmes.

Concernant la recommandation relative à l'affectation de policiers aux frontières supplémentaires, cela dépend ce que l'on en fait... À cet égard, le système de demande préalable d'autorisation de voyage aux États-Unis (Esta) – financé par les voyageurs – permet de contrôler les voyageurs au départ, tout en permettant un contrôle par des bornes automatisées.

Enfin, on observe que les problèmes de sécurité surviennent souvent au moment du départ, au décollage. C'est pourquoi en Israël les contrôles des voyageurs à la sortie du territoire sont très vigilants.

Mme Michèle André, présidente. – Il faut quand même avoir en tête que le contrôle automatisé du passeport et de l'autorisation de voyage Esta, aux États-Unis, ne fonctionne que si le voyageur entre pour la deuxième fois sur le territoire américain. On apprécie davantage l'aéroport Charles de Gaulle après avoir attendu deux heures et demie pour sortir de l'aéroport de New-York !

M. Philippe Dominati. – J'aimerais savoir si le coût de la sûreté par passager inclut ou non les dépenses des autorités régaliennes. Comment ce coût est-il réparti entre le groupe Aéroports de Paris (ADP) et l'État ?

Par ailleurs, concernant l'affectation des locaux, le groupe Aéroports de Paris (ADP) prend-il en charge le coût des locaux utilisés par l'État pour des fonctions de sûreté ou est-ce l'État qui paie ? Le cas échéant, je voudrais connaître, si c'est possible, le montant du loyer dû par l'État à ce titre.

J'ai également quelques interrogations concernant deux des recommandations qui nous ont été présentées.

La création d'un poste de préfet délégué pour la sécurité et la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly est-elle vraiment opportune au moment où l'on prévoit de transférer de nouveaux pouvoirs au préfet de police dans le projet de loi sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain ? La tendance est plus à la concentration qu'à l'éclatement des pouvoirs. La préfecture de police compte déjà de nombreux préfets, faut-il en créer davantage ?

Concernant le renforcement de la présence d'agents de renseignement dans les aéroports, je voudrais rappeler la recommandation que j'avais moi-même formulée dans mon rapport relatif aux moyens consacrés au renseignement intérieur : je préconisais de regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de permettre, à moyen terme, le

passage de quatre à deux services de renseignement intérieur. Je crois que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale consacrée aux attentats du 13 novembre 2015 a d'ailleurs soulevé les mêmes questions. Si l'on étoffe les effectifs d'agents de renseignement présents dans les aéroports, il faudra choisir le service de renseignement compétent. Quel est l'avis de Vincent Capo-Canellas à ce sujet ?

M. Jean-Claude Requier. – Bien que je puisse comprendre les réticences exprimées par Michèle André au sujet d'un contrôle différencié des passagers, j'ai pu moi-même constater l'efficacité de ce genre de mesures de sécurité.

Concernant le fait d'étoffer la présence des services de renseignement dans les aéroports, je pense qu'il serait très utile que des agents en civil patrouillent dans les aéroports. Ils peuvent se fondre dans la foule, voir et écouter ce qui se passe avec beaucoup plus d'efficacité que des agents en uniforme – même si ceux-ci contribuent peut-être davantage à rassurer les voyageurs.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Aujourd'hui, nous n'avons pas de certitudes sur la façon dont il faut s'adapter, mais nous sommes certains qu'il faut évoluer car la menace a elle-même changé : aujourd'hui, nos systèmes sont trop anciens. Tout à l'heure, lors de l'audition sur la compétitivité du transport aérien, le directeur général exécutif du groupe Aéroports de Paris (ADP) soulignait qu'il était impossible de garantir qu'un nouvel attentat ne surviendrait pas et qu'il fallait donc faire preuve d'humilité sur ces sujets. Je partage ce point de vue.

Concernant les recommandations relatives à l'analyse comportementale, je suis parti du constat que les portiques et les fouilles systématiques à l'entrée des aéroports ne sont pas efficaces. Il faut alors chercher une alternative, et je pense que l'analyse comportementale – d'ailleurs mise en œuvre dans de nombreux pays – offre des possibilités intéressantes. Concernant les contrôles différenciés, j'ai bien indiqué qu'il s'agissait « d'expérimenter » de tels dispositifs, et non de les systématiser. Il faut bien sûr avancer avec prudence, dans le respect des droits et libertés de chacun. Mais il faut reconnaître qu'aujourd'hui, les mesures de sécurité dans nos aéroports s'apparentent parfois à une « ligne Maginot », avec des contrôles qui peuvent être contournés et qui sont menés un peu au hasard. Il y a un tout un travail de réflexion à mener sur la conception même des espaces de l'aéroport.

C'est aussi pour cela que je propose la création d'une Agence de la sûreté du transport aérien. Une telle agence permettrait de réfléchir à l'aéroport du futur et aux mesures de sécurité à mettre en œuvre.

Les contrôles différenciés ne sont pas des contrôles au faciès : ils se fondent sur le croisement de données objectives, comme le mode d'achat du billet, le fait de disposer d'un billet aller-retour ou non, les informations des fichiers de police...

Je suis d'accord avec le rapporteur général sur la nécessité de développer PARAFE. Le directeur général exécutif d'Aéroports de Paris rappelait précédemment que le groupe a décidé de développer ce système et de passer les marchés correspondants malgré le fait que l'État ne participera plus à son financement. Ce dispositif permet également de recentrer les policiers sur des fonctions plus essentielles.

Concernant la question de Philippe Dallier sur l'utilité d'avoir deux préfets délégués à la sûreté et à la sécurité aéroportuaire en Île-de-France, je tiens d'abord à souligner

qu'il est important de sortir la question de la sûreté de la plateforme aéroportuaire d'Orly de la préfecture du Val-de-Marne. Est-ce qu'un même préfet pourrait être responsable de la sûreté des aéroports de Roissy Charles de Gaulle, d'Orly et du Bourget ? Cela me paraît beaucoup. Le préfet délégué à la sûreté de Roissy Charles de Gaulle a eu un temps d'autres missions de police mais il a rapidement conclu qu'il était difficile de les assumer, car on ne peut pas être partout à la fois. D'ailleurs, si une crise se produisait simultanément dans les deux aéroports, où irait le préfet ?

Le Gouvernement propose que le préfet de police assure la sécurité des voies d'accès à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle et qu'on enlève cette compétence à la police aux frontières (PAF). Je m'inscris dans cette démarche qui permettra d'alléger le travail de la police aux frontières. Le renseignement serait également placé sous l'autorité du préfet de police.

Le risque d'une trop grande concentration des pouvoirs au sein de la préfecture de police est réel. Mais, à l'heure actuelle, le préfet délégué à la sûreté aéroportuaire n'a pas réellement d'autorité sur les forces de police. Dans la réforme proposée, il serait rattaché à la préfecture de police et aurait donc autorité sur ses services – ce serait un début de rationalisation. Je propose donc de régler la situation d'Orly de la même façon que celle proposée pour Roissy, ce qui n'est pas prévu actuellement. Or, il y a suffisamment de passagers à Orly pour que l'on soit dans une logique similaire et que l'on assure le même niveau de sûreté. Faire coexister deux systèmes différents pour les deux aéroports serait assez incompréhensible.

Le coût des services de l'État consacrés à la sûreté de l'aviation civile s'élève à 93 centimes d'euros par passager mais ils ne sont pas financés par la taxe d'aéroport, qui prend en charge les dépenses de sûreté des aéroports. Concernant les locaux, à ma connaissance, les services de police sont hébergés par Aéroports de Paris dans le cadre de conventions réglementées et doivent payer un loyer.

Thierry Carcenac a évoqué les questions frontalières et les douanes ; cela ne correspond pas au domaine de la sûreté et n'entre pas dans le champ de mon contrôle budgétaire. Je n'ai donc pas étudié les relations avec l'agence Frontex.

Je rejoins Marc Laménie sur la volonté de simplifier l'organisation des interventions. L'enjeu en termes d'image est essentiel pour notre pays. Nous devons donc accepter d'évoluer car si de nouveaux attentats devaient avoir lieu et se porter sur des aéroports, ce serait un drame. Les ambitions de progression du nombre de passagers ont déjà été fortement revues à la baisse à la suite des attentats.

La réunion est levée à 12 h 54.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 12 octobre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures

Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre – Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 11 (2016-2017) pour la proposition de loi n° 496 (2015-2016), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 12 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 13 précise le périmètre des « entités d'intérêt public », pour reprendre une notion de la directive du 22 octobre 2014, qui doivent être concernées par le texte.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 4

L'amendement rédactionnel n° 14 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 8 rétablit le texte de l'Assemblée nationale ; il est donc contraire à notre position. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n° 2 rectifié, pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – La mention prévue par l’amendement n° 10 est inutile pour cerner le périmètre des sociétés concernées. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 10.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même avis pour l’amendement n° 11 rectifié.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 11 rectifié.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 7 corrige une faute d’orthographe qui s’était glissée dans le texte de la commission... Avis favorable bien sûr !

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 7.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n°4 qui rétablit le texte de l’Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4.

Article 2 (supprimé)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 5 et 9, contraires à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 5 et 9.

Article 3

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 6, contraire à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6.

Article 4

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même avis pour l’amendement n° 1.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l’amendement
Article 1^{er}		
Établissement et mise en œuvre d’un plan de vigilance par les grandes entreprises pour prévenir les risques sociaux et environnementaux et sanction en cas de manquement		
M. FRASSA	12	Adopté
M. FRASSA	13	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 4 Entrée en vigueur différée		
M. FRASSA	14	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Établissement et mise en œuvre d'un plan de vigilance par les grandes entreprises pour prévenir les risques sociaux et environnementaux et sanction en cas de manquement		
M. LABBÉ	8	Défavorable
M. MARIE	2 rect.	Défavorable
M. GABOUTY	10	Demande de retrait
M. GABOUTY	11 rect.	Demande de retrait
M. COLLIN	7	Favorable
M. MARIE	4	Défavorable
Article 2 (Supprimé) Action en responsabilité en cas de manquement à l'obligation d'établir et de mettre en œuvre un plan de vigilance		
M. MARIE	5	Défavorable
M. LABBÉ	9	Défavorable
Article 3 Application dans les îles Wallis et Futuna		
M. MARIE	6	Défavorable
Article 4 Entrée en vigueur différée		
M. MARIE	1	Défavorable

Réforme de la prescription en matière pénale – Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine ensuite les amendements sur son texte n° 9 (2016-2017) pour la proposition de loi n° 461 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Les amendements rédactionnels n^{os} 13, 15 et 16 sont adoptés.

Article 3

L'amendement n° 14 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 9 maintient les délais actuels de prescription. Avis défavorable. Même avis pour les amendements n^{os} 6 et 7 relatifs à la prescription de l'action publique des crimes commis sur les mineurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9, de même qu'aux amendements n^{os} 6 et 7.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *ter*, concernant le délit de non-dénonciation des infractions commises sur mineurs, déjà rejeté par la commission. Même avis pour les amendements n^{os} 5 rectifié *ter* et 4 rectifié *ter* relatifs à la prescription de l'action publique de certaines infractions commises sur des mineurs.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *ter*, ainsi qu'aux amendements n^{os} 5 rectifié *ter* et 4 rectifié *ter*.*

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'Assemblée nationale a voté un délai de prescription de trois ans pour les délits d'apologie du terrorisme, de consultation habituelle de site terroriste et d'entrave au blocage de tels sites. Nous avons supprimé cette dérogation. Le Gouvernement, par son amendement n° 10, trouve un bon équilibre avec un délai de six ans, soit le délai normal pour les délits. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié *ter* allonge le délai de prescription pour les crimes commis sur des mineurs. Nous nous sommes déjà prononcés sur ce sujet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié ter.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La semaine dernière, nous avons inscrit dans la loi un délai butoir pour la prescription de l'action publique des infractions occultes, proposition issue du rapport de 2007 de MM. Hyst, Portelli et Yung. Le Gouvernement préfère un délai de 12 ans plutôt que de 10 ans pour les délits. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11.

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié *ter*, qui a déjà été rejeté en commission. Cet amendement, relatif au délit de non-dénonciation des infractions commises sur mineurs, est déjà satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié ter.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 8 qui allonge le délai de prescription des infractions de presse commises sur Internet.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.

Article 4 (supprimé)

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Selon l'amendement n° 12 du Gouvernement, aucune affaire en cours ne peut être prescrite par l'application immédiate de cette loi. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12.

M. Philippe Bas, président. – Sans trahir de secrets, nous pouvons espérer qu'en cas d'adoption dans ces termes par le Sénat, cette proposition de loi sera votée conforme par l'Assemblée nationale ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Elle devrait l'être, au début du mois de janvier 2017.

M. Philippe Bas, président. – Nous revenons de loin ; bravo monsieur le rapporteur !

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Prescription de l'action publique		
M. BUFFET, rapporteur	13	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	15	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	16	Adopté
Article 3 Coordinations		
M. BUFFET, rapporteur	14	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Prescription de l'action publique		
M. MÉZARD	9	Défavorable
Mme JOUANNO	6	Défavorable
Mme JOUANNO	7	Défavorable
M. KALTENBACH	1 rect. ter	Défavorable
M. KALTENBACH	5 rect. ter	Défavorable
M. KALTENBACH	4 rect. ter	Défavorable
Le Gouvernement	10	Favorable
M. KALTENBACH	3 rect. ter	Défavorable
Le Gouvernement	11	Favorable
Article 2 Prescription des peines		
M. KALTENBACH	2 rect. ter	Défavorable
Article 3 Coordinations		
M. PILLET	8	Favorable
Article 4 (Supprimé) Dispositions transitoires		
Le Gouvernement	12	Favorable

Permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle – Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine, en deuxième lecture, le rapport de M. François Grosdidier et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 665 (2015-2016), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous examinons, en deuxième lecture, la proposition de loi de notre collègue M. Bruno Sido. Le Sénat puis l'Assemblée nationale ont complété le dispositif initial, clair, simple et limité, dans l'esprit de la loi de 2015, pour faciliter la transition entre les communes fusionnant et la commune nouvelle issue de leur regroupement.

Nous avons traité des difficultés apparues dans le fonctionnement des communes nouvelles et des conséquences des dispositions transitoires. Quant à l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, nous avons préservé les communes déléguées en cas d'élargissement analogue à une ou plusieurs communes issues de la loi Marcellin – tel est le cœur de la proposition de loi.

Nous avons élargi, en cas d'extension de la commune nouvelle, aux maires des communes associées et déléguées, le maintien de droit de cette qualité jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, tel que prévu pour les maires des anciennes communes.

Nous avons instauré une dérogation provisoire, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, à la règle de parité pour l'élection des adjoints au maire, dès lors que chacune des communes ayant fusionné avait une population inférieure à 1 000 habitants.

Nous avons créé des règles spécifiques d'ordre du tableau de la municipalité pour la période s'étendant de la création d'une commune nouvelle jusqu'au premier renouvellement de son assemblée délibérante. Nous avons autorisé le conseil municipal de la commune nouvelle à fixer le montant de l'indemnité de fonction des maires des communes déléguées de moins de 1 000 habitants, qui en font la demande, en-deçà du barème – ce qui a provoqué de vastes débats.

Nous avons précisé les modalités de remplacement d'un siège de conseiller communautaire devenu vacant jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, créée en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ainsi que les règles déterminant le nombre de délégués sénatoriaux durant les deux phases de la période transitoire de composition du conseil municipal d'une commune nouvelle – sources elles aussi de débats dans notre commission.

À l'initiative de sa rapporteure, Mme Christine Pires Beaune, l'Assemblée nationale, a poursuivi notre travail dans le même esprit et ajouté neuf articles afin de faciliter la mise en place de communes nouvelles, dont trois dispositions d'ordre financier.

L'Assemblée nationale a précisé les modalités de répartition des sièges de conseiller municipal entre les anciennes communes au cas où, en l'absence de délibération concordante des communes fusionnant, le conseil municipal est composé, jusqu'à son premier renouvellement, des maires, des adjoints et de conseillers municipaux des anciennes communes proportionnellement à leurs populations respectives. L'effectif maximal du conseil est alors de 69 conseillers, sous réserve des sièges supplémentaires nécessaires pour assurer la présence de tous les maires et adjoints. Les députés ont autorisé les communes souhaitant fusionner au sein d'une commune nouvelle, et membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, à délibérer sur celui des EPCI auquel elles souhaitent rattacher la commune nouvelle, dès sa création. Cela fait gagner du temps et clarifie le débat.

L'article 1^{er} *septies* précise que sont membres du conseil municipal de la commune nouvelle les conseillers municipaux en exercice dans les communes ayant fusionné. Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle est garantie la représentation au sein du conseil communautaire de chacune des communes ayant fusionné.

Des règles transitoires de composition du comité syndical sont introduites, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes, pour qu'elle conserve un nombre de sièges égal à la somme de ceux précédemment détenus par chaque ancienne commune. Un amendement du Gouvernement a adapté aux caractéristiques des communes nouvelles l'application des dispositions régissant les mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille qui leur sont applicables.

Les articles 1^{er} *septies* A, 1^{er} *octies* et 1^{er} *duodecies* tiennent compte des conséquences financières de la fusion. Les communes nouvelles conserveront, jusqu'au prochain renouvellement, le bénéfice du régime des aides au titre du Fonds d'amortissement des charges d'électrification attribuées aux communes rurales, sur le territoire des anciennes communes qui s'en trouveraient exclues du fait de la création de la commune nouvelle. Ils harmonisent la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour la création d'une commune nouvelle sur le modèle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. À défaut d'une délibération de la commune nouvelle avant le 1^{er} mars de l'année suivant sa création, les régimes applicables dans chacune des anciennes communes seraient maintenus sur chacun de leurs territoires pour cinq ans maximum.

Ils harmonisent aussi la participation pour le financement de l'assainissement collectif lors de la deuxième année suivant la création de la commune nouvelle, celle en vigueur sur le territoire de chaque ancienne commune étant maintenue au titre de l'année de création de la commune nouvelle.

Les députés ont généralisé le principe retenu par les sénateurs à l'article 1^{er} *quater*. Revenant sur la réforme du 31 mars 2015 qui tenait compte des charges particulières des maires des petites communes, ils ont autorisé le conseil municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants à fixer l'indemnité de fonction du maire à un montant inférieur au barème, à la demande de l'intéressé. La disposition spécifique adoptée par le Sénat pour les maires délégués, devenue sans objet, a donc été supprimée : le régime est applicable à tous les maires, délégués ou non.

L'Assemblée nationale a aussi adopté conformes les articles 1^{er} *ter* et 1^{er} *quinquies*, et apporté des modifications rédactionnelles aux articles 1^{er}, 1^{er} *bis*, 1^{er} *quater* et 2. Ce texte pragmatique complète utilement les mesures de la loi de 2015, pour tenir compte des difficultés et des blocages apparus dans le fonctionnement des communes nouvelles. Les modifications de l'Assemblée nationale, toutes pertinentes, sont davantage des compléments que des changements.

Cependant, deux d'entre elles sont mal rédigées et soulèvent des problèmes d'application : l'article 1^{er} *sexies*, relatif au délai de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre, en réécrivant l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, a malencontreusement supprimé les dispositions régissant les autres cas : création d'une commune nouvelle à la demande du préfet ou absence d'accord des communes sur l'EPCI de rattachement.

Par ailleurs, le nouveau dispositif de maintien des aides à l'électrification rurale fait référence au régime antérieur à la loi de finances rectificatives pour 2011 qui l'a modifié.

J'aurais pu proposer des amendements mais si nous ne le votons pas conforme, ce texte ne sera pas adopté durant cette législature. Ce serait dommageable, notamment pour l'entrée en vigueur immédiate des dispositions qu'il comporte. Par ailleurs, il comprend les coordinations indispensables pour permettre la désignation des délégués sénatoriaux des communes nouvelles pour les élections sénatoriales de 2017. Des véhicules législatifs se présenteront pour rectifier les deux erreurs que j'ai mentionnées : le projet de loi de finances ou le collectif budgétaire pour corriger le point sur les aides à l'électrification en milieu rural ; la proposition de loi de Mme Gourault, qui sera examinée la semaine prochaine par la commission, pourrait également servir de véhicule pour l'autre malfaçon.

Mme Jacqueline Gourault. – D'accord.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je propose donc une adoption conforme de la proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Les élections sénatoriales ne peuvent se tenir sans ce texte : le nombre de conseillers municipaux d'une commune nouvelle est variable mais il ne peut recouper que par exception le tableau déterminant, dans le code général des collectivités territoriales, l'effectif des conseils municipaux à partir duquel est déterminé le nombre de délégués sénatoriaux par commune. Le nombre de délégués sénatoriaux est fixé à partir du nombre de conseillers municipaux. Or les communes nouvelles ont un nombre de conseillers municipaux qui ne correspond à aucune des strates démographiques prévues par le tableau. Nous ne savons donc pas comment désigner les délégués sénatoriaux ni déterminer leur nombre dans une commune nouvelle, alors que certains départements comptent de nombreuses communes nouvelles. Les élections sénatoriales ne pourraient donc pas se tenir sans la proposition du rapporteur d'adopter cette proposition de loi conforme malgré quelques malfaçons certaines.

M. Alain Richard. – La grande majorité des dispositions de ce texte sont heureuses et ne bouleversent pas le régime communal. Toutefois, la représentation d'une commune nouvelle dans un EPCI à fiscalité propre – prévue à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales avec le tableau et la règle des plus ou moins 20% d'écart – ne respecterait pas les critères fixés par le Conseil constitutionnel car elle augmenterait, au-delà du barème et de la règle des 20%, la représentation de la commune nouvelle en faisant

une place spécifique aux communes déléguées. Selon le raisonnement du Conseil constitutionnel, la présence de représentants de communes déléguées qui ne sont plus des collectivités territoriales ne pourrait être un motif de dérogation à la règle d'écart démographique.

M. Philippe Bas, président. – ... même si c'est temporaire ?

M. Alain Richard. – C'est un risque, même si personne ne devrait saisir le Conseil constitutionnel. Un recours du type de celui de la commune de Salbris en cas de mésentente locale n'est toutefois pas impossible. Quitte à modifier, réexaminons ce sujet.

L'article 1^{er} *decies* gonfle la représentation de la commune nouvelle dans un syndicat, « sauf si le règlement du syndicat s'y oppose ». Or les critères de représentation sont fixés davantage par le statut que par le règlement. Corrigeons aussi ce point. Si je ne souhaite pas mauvaise chance à la proposition de loi de Jacqueline Gourault, l'ordre du jour de l'Assemblée nationale deviendra de moins en moins prévisible, notamment pour adopter des propositions de loi. Prenons comme véhicule plutôt le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, dont on est sûr de l'aboutissement.

M. Philippe Bas, président. – Qu'on s'en réjouisse ou non...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis gêné par cette proposition de loi, partie d'une problématique recevable et sympathique : aligner les possibilités offertes aux anciennes communes associées « Marcellin » sur le nouveau régime des communes nouvelles. Or, progressivement, de nouvelles dispositions se sont greffées. Ainsi, les communes nouvelles ne sont pas des nouvelles communes : elles ont un statut et des droits particuliers, davantage que les autres. Elles peuvent désigner plus de délégués sénatoriaux, même si ce n'est que temporaire. J'attends avec gourmandise ce qui se passera en 2020. Je ne suis pas sûr que tous les élus que nous rencontrons sur le terrain et qui se sont lancés dans l'aventure aient compris où ils s'engageaient. Il y aura des réveils un peu amers...

On crée des communes nouvelles : le nombre de délégués doit correspondre à la strate démographique de la commune créée. Pourquoi donner un bénéfice financier et de représentativité ? On le sait bien : l'objectif est de se débarrasser des communes, donc plus on créera de communes nouvelles, mieux cela vaudra. Je n'approuve pas ce type de pratiques. Il paraît que les dispositions annexes sont demandées à cor et à cri pour l'indemnité des maires de communes de moins de 1 000 habitants. La loi de finances réduira les indemnités puisqu'elle les fiscalisera. Ce sera la grande victoire de ce quinquennat : avoir amoindri le statut de l'élu local, qui n'était déjà pas brillant...

Mme Jacqueline Gourault. – Sur l'article 1^{er} *quater*, j'ai un regret. Lors de l'adoption de la proposition de loi « Sueur-Gourault » sur l'exercice du mandat local, nous avons décidé, à la demande des associations d'élus, de fixer une indemnité automatique dans les communes de moins de 1 000 habitants, puisqu'elles reçoivent une dotation « élu local » et pour faciliter le renouvellement des élus dans ces petites communes. Cent maires, au grand maximum, ont protesté. Je regrette que cette mesure ait été rendue exécutoire dès que la loi a été publiée. Si elle l'avait été au prochain renouvellement général des conseils municipaux, en 2020, cela n'aurait pas provoqué de réactions. Dans certaines communes, il y avait eu des ententes de répartition entre les adjoints – et non un accord pour éviter que le maire ne puise dans le budget de la commune. Les maires ne voulaient pas revenir sur cet accord. Je ne vais pas m'opposer à cela mais c'est une erreur. Les maires subiront des pressions pour revenir sur

leur indemnité. Il est gênant de défendre pendant dix ans des convictions avant de céder à cause de cent maires.

M. René Vandierendonck. – Le débat à l'Assemblée nationale a été assez précis : selon l'amendement de Mme Rabault, la réduction de l'indemnité ne pouvait être décidée qu'à la demande du maire. J'aurais préféré le texte du Sénat, mais nous devons savoir faire des compromis, quand le temps est compté. Pour notre groupe, le vote conforme est judicieux.

M. Alain Vasselle. – Je partage totalement les propos de M. Collombat et Mme Gourault. Lorsque nous avons revu le statut de l'élu et revalorisé l'indemnité des élus des petites communes, une dotation spécifique a été accordée pour compenser cette dépense nouvelle. Il ne faudrait pas accorder cette possibilité de diminuer cette indemnité. En milieu rural, les pressions seront telles que les maires abandonneront leur indemnité, alors que celle-ci ne couvre même pas tous les frais qu'ils engagent dans l'exercice de leurs fonctions.

Toutes les communes nouvelles se constituant dans ma région l'ont fait uniquement pour la carotte financière à la clef. C'est un effet pervers datant de la création des intercommunalités. On trouble le fonctionnement de nos institutions par des dispositions de cette nature, posant problème pour la politique d'aménagement du territoire et pour les institutions. On fait perdre de la proximité à tous nos citoyens, on le dénonce et on continue à voter des dispositions actant cette perte de proximité !

Je ne vois pas de dispositions sur les délégués sénatoriaux dans ce texte. Quand quelques communes fusionnent, l'article 1^{er} *decies* prévoit de garder le même nombre de conseillers municipaux que dans les communes précédentes : ainsi, on aura une représentation différente, en nombre de délégués sénatoriaux, pour des communes de même population.

M. Philippe Bas, président. – Les délégués sénatoriaux sont mentionnés à l'article 2.

M. Michel Mercier. – Pour les communes de moins de 1 000 habitants, prévoir qu'un conseil municipal peut réduire l'indemnité du maire place ce dernier dans une situation impossible : il sera montré du doigt, notamment par la presse locale, s'il refuse de le faire. Alors qu'actuellement, il peut refuser cette indemnité sans y être contraint : il lui suffit d'écrire au receveur et c'est terminé.

La réforme des communes nouvelles est excellente. J'ai moi-même créé une commune nouvelle grâce à la loi de 2010, sans carotte financière. À partir de début mars, je suis prêt à vous inviter pour visiter cette commune nouvelle de 6 000 habitants, rassemblant cinq communes, qui a économisé sur sa gestion 300 000 euros par an, et a rationalisé ses services pour plus d'efficacité. Les communes nouvelles ne sont pas obligatoires, mais elles peuvent représenter une excellente solution. Elles ont besoin de stabilité. Arrêtons d'adopter une loi nouvelle chaque trimestre, même s'il faut régler la question des délégués sénatoriaux. La première chose que le Sénat doit aux collectivités territoriales, c'est la sécurité juridique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'étonne que M. Pélassard, ancien président de l'Association des maires de France (AMF), ait proposé ce texte. La solution française pour régler les problèmes réside plutôt dans l'intercommunalité que dans les fusions. Mais l'on a trouvé un système simple et pratique pour celles-ci. Je ne fais donc aucune propagande, qui serait contreproductive, à l'instar de celle de certains préfets clamant : « mariez-vous, mariez-

vous »... La carotte aurait pu ne pas exister : à un moment, les carottes sont totalement cuites ! Tous ceux qui voulaient fusionner auront fusionné... Dans mon département, les deux cas de fusion correspondaient à une volonté des élus.

Le sujet des indemnités est assez pénible : nous l'avions inscrit dans la proposition de loi de Mme Gourault et moi-même, à l'époque des États généraux des collectivités territoriales. Des 17 ou 18 dispositions de la loi, toutes sont appréciées, hormis celle-ci, contestée par quelques maires. L'AMF l'a puissamment exigée : les maires ruraux n'ont pas à demander leur indemnité. Nous avons trouvé normal que ces élus reçoivent une indemnité pour le travail qu'ils réalisent jour et nuit. Après le vote, l'AMF a publié un communiqué pour se féliciter de l'adoption de la loi, grâce à son initiative. Et ensuite, il y a eu quelques réticences. Entre ceux qui trouvaient la mesure bonne et ceux voulant revenir en arrière, la proportion des premiers est beaucoup plus importante que ne le croient les protestataires. Quand quelque chose a été voté à l'unanimité de l'Assemblée nationale et du Sénat, et demandé par les associations d'élus, dont la plus puissante a crié victoire...

M. Jacques Mézard. – Cela a été pareil pour le juge d'instruction...

Mme Cécile Cukierman. – Comme en première lecture, nous ne voterons pas le texte en séance. Nous ne sommes pas opposés au principe de création d'une commune nouvelle mais à la création d'une contrainte, sans accord des communes ni consultation des populations concernées par un référendum local.

Le rapport de l'Assemblée nationale précise la répartition des sièges au conseil municipal en cas d'absence de délibération concordante, preuve de désaccords sur les modalités de fusion.

L'enjeu financier est réel. On a parfois incité les communes et les collectivités à se regrouper. Or les préfectures ne sont pas envahies par des demandes de création de communes nouvelles... Souvent, il faut remuer ciel et terre pour savoir comment des communes nouvelles peuvent être créées ou accélérées.

M. François Zocchetto. – Je ne reviens pas sur les communes nouvelles. Michel Mercier a très bien résumé notre position. Dans mon département, ceux qui ont souhaité fusionner sont heureux de l'avoir fait, et pas uniquement pour des raisons financières.

La question de l'indemnité n'est pas neutre ; cette disposition pourrait aboutir à choisir un maire non pas sur sa compétence, mais sur sa fortune : un tel serait choisi car il n'aurait pas besoin d'indemnité. Cela conduira, parfois inconsciemment, à une surreprésentation des retraités au détriment des personnes en activité. Je suis totalement opposé à cet alinéa.

Quelle est la contrainte de calendrier qui oblige à arrêter l'examen de ce texte aujourd'hui ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas contre les communes nouvelles, qui relèvent dans certains cas du bon sens. Mais pourquoi inciter à des regroupements sans aucun sens, comme par exemple celui de vingt communes en une seule ? Je ne donne pas cher de la suite des opérations !

M. Christophe Béchu. – Dans mon département, 120 communes sur 360 ont disparu après la création de communes nouvelles. Plus de 150 000 habitants vivent dans des

communes qui n'existaient pas l'année dernière, et ce mouvement n'est pas terminé. Une deuxième vague aura lieu, avec une concentration de grandes communes pouvant aboutir à quelques situations administratives compliquées. Ainsi, il y a six cantons où les six communautés de communes ont toutes fusionné à l'unanimité : il n'y a plus que six communes là où il y en avait 90, formant ensemble une communauté d'agglomération, avec parfois des difficultés telles que le nombre de « places de l'église », de « routes nationales » ou de « rues de Cholet » dans les mêmes communes, et qu'il faut rebaptiser, avec des difficultés à court terme pour ceux votant les 20 et 27 novembre avec des codes postaux qui ont changé par rapport aux dernières élections...

Ce mouvement n'est peut-être pas à l'œuvre partout avec la même intensité qu'en Normandie ou dans le Maine-et-Loire. Clarifions les textes touchant aux communes nouvelles, pour celles qui ont franchi le pas comme pour celles qui s'interrogent. Réfléchissons aussi aux délais et à l'intérêt à agir.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Monsieur Richard, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a effectivement défini des bornes de plus ou moins 20 % pour garantir le principe d'égalité de la représentation entre les différents territoires. Mais elle semble plus large pour les dispositions transitoires, ainsi de la loi « Maptam » du 27 janvier 2014 en ce qui concerne le régime transitoire de composition du conseil de la métropole de Lyon.

Monsieur Collombat, on ne peut pas contester une surreprésentation temporaire des communes déléguées sur des territoires diffus. Si l'on défend une meilleure représentation des territoires, garantissons une meilleure représentation des communes nouvelles ayant des communes déléguées ou associées, ancrées sur des territoires où la population est diffuse, avec des entités territoriales distinctes.

Je n'entre pas dans le débat sur l'indemnité, qui n'est pas l'objet du texte. Nous l'avons traité pour les communes nouvelles. Après, il s'est élargi. À titre personnel, j'estime qu'on a eu tort de limiter aux communes de moins de 1 000 habitants l'allocation automatique de l'indemnité à laquelle les élus ont droit. À chaque fois, la première délibération de chaque collectivité porte obligatoirement sur les indemnités, ce qui donne lieu partout à une polémique. C'est le cas dans ma région Grand Est, même si les élus gagnent moins que d'autres conseillers départementaux dans une région faisant deux fois la Belgique, sans trouver grâce auprès des journalistes ou de l'opinion... Quand on recrute un fonctionnaire territorial à tel niveau, il a droit à tel traitement, sans discussion possible. On devrait faire pareil avec les élus. Il y a un régime particulier pour les communes de moins de 1 000 habitants. Nous aurons l'occasion d'en débattre...

Ce texte ne rend pas plus coercitif le régime des communes nouvelles, lorsqu'on parle de délibération concordante sur la composition du futur conseil... Une commune nouvelle n'est constituée que sur la base du volontariat des communes sauf initiative du préfet ou de l'EPCI pour une commune nouvelle comportant toutes les communes de l'EPCI. Mais en l'absence d'accord de toutes les communes sur le projet de fusion, se tient obligatoirement une consultation des électeurs.

Monsieur Zocchetto, si l'on n'adopte pas maintenant ce texte, il n'aura plus de place dans le calendrier de cette législature ; or nous en avons techniquement besoin pour les élections sénatoriales, afin de combler un vide juridique, à moins d'un an des élections. Pour le reste, nous trouverons les véhicules législatifs, et je retiens la proposition de M. Richard de trouver un autre véhicule législatif.

M. Philippe Bas, président. – La méthode n'est pas glorieuse, mais c'est la meilleure.

Mme Catherine Troendlé. – Pourquoi faut-il que nous adoptions le texte conforme aujourd'hui ? Une CMP ne pourrait-elle se tenir d'ici à la fin de la session ?

M. Philippe Bas, président. – L'ordre du jour rend cette hypothèse improbable. Or ce texte permet la désignation de délégués sénatoriaux dans les communes nouvelles, disposition indispensable pour les prochaines élections sénatoriales. S'il n'était pas adopté, certains scrutins pourraient être invalidés si un très faible écart de voix était constaté...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous n'avons aucune divergence de fond avec l'Assemblée nationale. Deux articles sont simplement mal rédigés, que l'on pourra corriger par d'autres véhicules législatifs.

Mme Jacqueline Gourault. – Je reste défavorable aux dispositions relatives aux indemnités des élus...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certes, tout le monde n'y est pas favorable. Nous en avons déjà débattu une heure en séance...

M. Philippe Bas, président. – C'est en effet un autre sujet ; reste qu'il vaut mieux adopter le texte en l'état, pour des raisons de calendrier.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Action extérieure des collectivités territoriales et coopération des outre-mer dans leur environnement régional – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 497 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent le rapport de M. Mathieu Darnaud sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'importance de l'action extérieure des collectivités territoriales – que l'on appelait encore récemment la coopération décentralisée – n'a cessé de croître au fil des années, au point que d'aucuns parlent désormais de « diplomatie des territoires ». Quelques chiffres permettent de l'illustrer : 4 800 collectivités territoriales françaises conduisent des projets d'actions extérieures dans 146 pays, impliquant 9 000 collectivités étrangères, ce qui représente un total de 12 700 projets pour un budget d'un milliard d'euros.

Les territoires ultramarins représentent une richesse diplomatique pour notre pays, compte tenu de leur situation géographique et stratégique privilégiée. La République

reconnait d'ailleurs à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie des pouvoirs autonomes étendus en matière de négociation, qui en font des sujets de sa diplomatie. Quant aux départements et régions d'outre-mer, ils peuvent, depuis 2000, dans le cadre d'une procédure d'approbation formalisée, conclure des accords avec des États étrangers au nom de l'État français.

Cette proposition de loi de MM. Bruno Le Roux, Serge Letchimy et des membres du groupe socialiste, républicain et citoyen de l'Assemblée nationale conforte les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – les départements et régions d'outre-mer ainsi que les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique – dans cette mission de diplomatie territoriale. Faire de même pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution nécessiterait une loi organique.

L'article 1^{er} autorise toute collectivité territoriale – pas seulement ultramarine – à conclure une convention pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale avec un État étranger. L'absence de collectivités dans certains d'entre eux limite parfois les possibilités de partenariat, et oblige nos collectivités à s'adresser à l'État lui-même.

Les articles 2, 3, 5 et 7 étendent le champ géographique de la notion de coopération régionale des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution. Les articles 4, 6 et 8 élargissent le champ géographique au sein duquel les présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, La Réunion, celui de la collectivité départementale de Mayotte et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique pourraient recevoir une délégation de la part des autorités de la République pour la négociation et la signature d'accords de coopération régionale.

Ce texte autorise en outre les régions de Guadeloupe et de La Réunion, la collectivité départementale de Mayotte ainsi que les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, à adhérer en tant que membre ou membre associé à une banque régionale de développement ou à une institution de financement dont la France est membre, membre associé ou dont elle participe au capital.

Enfin, dispositif le plus novateur du texte, le président du conseil départemental, régional, ou celui de l'assemblée de Guyane ou du conseil exécutif de Martinique pourrait présenter un programme-cadre de coopération régionale définissant la politique de coopération régionale qu'il entendrait mener au cours de son mandat, dans le respect des prérogatives constitutionnelles de l'État.

Je vous propose de voter ce texte conforme, car nous sommes là encore privés de garantie que son adoption définitive puisse avoir lieu avant la fin de la session parlementaire.

M. Philippe Bas, président. – Certes, même si les enjeux ne sont pas de même nature que ceux du texte précédent ...

M. Félix Desplan. – Je me réjouis de l'examen de cette proposition de loi, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale en mars dernier. L'action extérieure des collectivités territoriales est une pratique désormais bien établie. Depuis 25 ans, le législateur accompagne empiriquement la volonté des élus locaux de valoriser leurs atouts à l'étranger, d'être les acteurs de leur développement et de construire des partenariats.

Il s'agit à présent de surmonter les obstacles existants, tout en respectant le principe constitutionnel selon lequel la conduite des relations extérieures est un pouvoir régalien de l'État. L'article 1^{er} prévoit trois cas dans lesquels il pourra être dérogé à l'interdiction qui pèse sur les collectivités de conclure une convention avec un État étranger. Toutefois, l'objet principal de ce texte est de donner leur pleine efficacité aux facultés particulières accordées aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution. La loi leur permet en effet de représenter la France auprès d'organismes régionaux, d'y adhérer parfois en leur nom propre, de participer à la négociation de traités internationaux, d'affecter des agents pour les représenter au sein des missions diplomatiques. Mais la pratique a montré l'excessive complexité des procédures d'autorisation ou de décision, le caractère trop restrictif de la notion de voisinage, qui ne comprend pas les États des continents voisins, et l'insuffisante reconnaissance du statut des agents territoriaux envoyés dans nos ambassades et consulats.

Cette proposition de loi lève donc ces freins. Par leur ancrage géographique particulier, les territoires d'outre-mer ont constitué et demeurent l'avant-garde de l'action extérieure des collectivités territoriales. À des dizaines de milliers de kilomètres de l'hexagone, ils partagent avec leurs voisins une part d'histoire, des cultures, des richesses et des fragilités communes. Les échanges, inévitables et souhaitables, restent trop modestes, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de culture, de transport, de produits agricoles ou manufacturés. Il convient d'organiser et de réguler leur développement au mieux. Il existe aussi un réel esprit de solidarité, par exemple lors des catastrophes naturelles : les Guadeloupéens ont beaucoup aidé les Dominicains après le passage de la tempête Xynthia, les Haïtiens après le tremblement de terre de 2010, et se mobilisent en ce moment même pour aider les victimes de l'ouragan Matthew. Nos collectivités territoriales sont les mieux placées pour impulser le développement régional adapté aux réalités et aux aspirations des populations.

Il faut dire que les enjeux sont importants. Les territoires d'outre-mer font face à de multiples défis : développer les échanges économiques malgré une forte distorsion de concurrence, préserver un écosystème riche mais fragile, réguler une immigration massive, surtout à Mayotte et en Guyane... Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste et républicain soutient cette proposition de loi, dont il a souhaité l'inscription à l'ordre du jour.

J'ai déposé trois amendements : le premier rend à la Guadeloupe la possibilité, supprimée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, de négocier avec les territoires voisins de la Guyane, comme cela est possible pour la Martinique. Le deuxième est de coordination. Le troisième autorise des représentants des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) à participer aux conférences de coopération régionale réunissant une fois par an représentants de l'État et des collectivités.

M. Christophe-André Frassa. – L'article 16 accorde aux fonctionnaires territoriaux des droits et privilèges analogues à ceux des diplomates : accréditation, bénéfice des stipulations de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques... Cet article me choque profondément, car les agents territoriaux ne sont pas des agents de l'État, encore moins des diplomates ! Cela pose un problème de formation, d'exercice de leurs fonctions et, pire, crée le risque d'une diplomatie parallèle, et je pèse mes mots ! Pour cette seule raison, je ne voterai pas le texte.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je partage l'objectif du premier amendement de MM. Desplan et Delebarre, mais la formulation de l'Assemblée nationale,

plus large, permettrait aux collectivités des Antilles d'engager des projets de coopération régionale avec des États américains, et non avec les seuls voisins de la Guyane.

Nous n'avons pu évaluer les conséquences du troisième amendement, mais la coopération régionale ne fait en principe pas partie des missions des CESER... Les auditions ont en tout cas montré l'urgence qu'il y avait à légiférer en la matière, ce qui devrait nous conduire à ne pas retarder sa mise en œuvre.

Monsieur Frassa, les missions prévues à l'article 16 s'inscrivent dans le cadre du mandat que l'État fixera ; il dispose seulement que les agents territoriaux « *peuvent être présentés aux autorités de l'État accréditaire* » ...

M. Christophe-André Frassa. – Ils le seront à coup sûr ! Et c'est très dangereux.

M. Philippe Bas, président. – Les questions des accréditations, privilèges et immunités reconnues par la convention de Vienne, juridiquement très importantes, sont du ressort de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Nous avons le temps de la saisir en urgence avant le passage de cette proposition de loi en séance publique, le 26 octobre.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J'en suis d'accord.

Mme Catherine Tasca. – Ce serait de bonne méthode, en effet. Mais notre commission a aussi son mot à dire, car ce texte engage la conception que l'on se fait de la décentralisation. L'encadrement de ces délégations par l'État n'est pas clair, et j'ai le sentiment que ce texte va trop loin ; gardons à l'État la maîtrise de ce type de négociation.

M. Philippe Bas, président. – Le premier article est rédigé prudemment, qui dispose que ces collectivités peuvent demander au Gouvernement d'engager des négociations : les formes sont ici respectées. Mais l'article 16 relève clairement de l'action diplomatique menée par l'État...

M. Jean-Pierre Vial. – Ces questions, pour importantes qu'elles paraissent, valent la peine d'être approfondies. L'article 13 *bis* dispose que le Département de Mayotte « *peut instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions de l'Union européenne. Il en informe le Gouvernement* ». Les délégations des collectivités territoriales à Bruxelles sont déjà pléthoriques, et les collectivités feraient mieux de se rapprocher des régions... La mission commune d'information du Sénat sur la déclaration du 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie s'est aperçue que près de 20 % des fonds internationaux étaient parfois captés par des organisations qui font de l'ingénierie internationale et sous-traitent les actions de terrain... dans le cadre de projets de coopération décentralisée. Sous ce rapport, le texte relève de la compétence de notre commission et, en l'état, il va trop loin.

M. Alain Marc. – Le problème est aussi celui de l'îlot de Clipperton, placé sous l'autorité de la Polynésie française. Il ne fait qu'un kilomètre carré, n'abrite aucun habitant, mais confère à la France une zone économique exclusive de près de 440 000 km², et son plateau continental est riche en cuivre et en nickel, au point que certains États, comme le Mexique, le revendiquent. Mon collègue député du Tarn, M. Philippe Folliot, travaille sur cette question. L'État français se contente d'envoyer une fois par an un bateau dans cette zone – dont la faune marine est aussi très riche. Il faut certes la dépolluer, car les États-Unis l'ont

utilisée comme base pendant la Seconde Guerre mondiale, mais il faut surtout assurer la présence française pour sécuriser notre possession. Cette proposition de loi peut-elle y aider ?

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose de surseoir à notre vote en attendant l'éclairage de la commission des affaires étrangères sur l'article 16. Il ne s'agit pas de bloquer les propositions de loi qui nous sont transmises par l'Assemblée nationale – ce n'est pas notre habitude – mais d'utiliser le plus utilement le temps dont nous disposons.

M. Félix Desplan. – Je suis d'accord, mais si la commission des affaires étrangères est d'avis de retirer ces dispositions, il faudra les réécrire pour remédier au flou entourant le statut et la prise en charge financière des agents territoriaux en poste dans nos ambassades.

M. Philippe Bas, président. – Si personne n'y voit d'objection, nous saisissons donc la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour avis et différons notre vote à mercredi prochain.

Il en est ainsi décidé.

Évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – Nous entendrons M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain mardi prochain, 18 octobre, à 9h30.

M. René Vandierendonck. – Pourrons-nous l'interroger sur la création des nouvelles métropoles ?

M. Philippe Bas, président. – Oui.

M. René Vandierendonck. – Je serai là.

La réunion est levée à 11h30

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »**

Mardi 11 octobre 2016

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

**Égalité et citoyenneté - Examen d'amendements déposés par les rapporteurs
sur le texte de la commission spéciale**

La réunion est ouverte à 13h30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous examinons des amendements complémentaires déposés par Mmes les rapporteurs sur le projet de loi en cours de discussion.

Article 37

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Oui, nos propositions concernent d'abord cet article, dont l'objet est présenté, de manière un peu caricaturale, comme étant la liberté de la presse.

L'amendement n° PLEC.35 remplace l'alinéa 13, que nous avons adopté, par deux alinéas ainsi rédigés :

« Art. 46. – Tout dommage résultant d'une faute commise, même lorsqu'elle n'est pas constitutive d'une infraction de la présente loi, peut être réparé devant une juridiction civile sur le fondement des articles 1240 et suivants du code civil.

Le présent article ne s'applique pas aux journalistes professionnels, y compris aux pigistes et aux correspondants de presse, qui adhèrent à une charte déontologique [...]. ».

La précision donnée au second alinéa résulte d'un échange que nous avons eu la semaine dernière avec les représentants de la presse.

Le rapport de cette proposition avec le texte est extrêmement fort : le titre III a notamment pour objet la réparation d'injures faites à un certain nombre de victimes.

Il ne s'agit nullement de toucher à la loi de 1881 et à la liberté de la presse, mais de prendre en compte les injures ou délits commis sur les réseaux sociaux, qui marquent fortement et durablement les victimes.

M. Yannick Vaugrenard. – Ce sujet est extrêmement sensible. Quels sont les représentants des journalistes ou les organisations syndicales que vous avez rencontrés ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Des représentants de la presse quotidienne nationale et de la presse quotidienne régionale.

Les médias ne peuvent reprocher au Sénat de défendre une position dite « liberticide » ! C'est le texte élaboré par le Gouvernement qui porte, en son titre III, sur les réparations aux victimes, et non la commission qui mettrait, de manière discutable, ce sujet sur la table.

La commission a défini six critères pour l'examen de ce texte. Lors de l'une de nos dernières réunions ont été adoptés un amendement de M. François Pillet et un autre de M. Alain Richard, issus d'un rapport sur la loi du 29 juillet 1881 adopté par la commission des lois. On ne peut donc reprocher à la commission spéciale d'être autiste ! Nous avons travaillé avec le président de la commission des lois et la présidente de la commission de la culture, en toute transparence, avec œcuménisme et esprit coopératif.

Notre amendement protège intégralement la liberté de la presse, ne lui porte aucune atteinte ; il se borne à reconnaître des situations extrêmement douloureuses de torts immenses infligés par le biais des réseaux sociaux, dont les auteurs n'ont rien à voir avec la presse.

Je souhaite que cessent les postures et que soit reconnu le travail conséquent mené par le Sénat pour étudier un projet de loi qui n'est même plus un cabinet de curiosités, mais un cabinet d'illusions ! Nous nous efforçons de le structurer ; le Gouvernement a donc le choix : soit il se contente de faire des déclarations, soit il travaille en intelligence avec le Sénat, comme il sait le faire.

Les désaccords sont tout à fait respectables, mais, sur cet article, comme sur d'autres, les positions de la commission sont instrumentalisées par pure volonté de communication, au mépris du travail que nous avons effectué pour prendre en compte les avis émis par la presse.

Par la présente proposition, nous sécurisons, j'y insiste, la liberté de la presse - une exonération est prévue au bénéfice des journalistes professionnels, mais aussi des pigistes et des correspondants de presse – tout en défendant les droits des victimes. Si l'on nous dénie le droit de parler de victimes dont la réputation est ruinée par des personnes qui ne sont pas journalistes, alors c'est carrément le titre III lui-même qu'il faut supprimer ! Le respect du droit des victimes : c'est tout ce que nous visons, conformément à l'esprit du texte voulu par le Gouvernement.

M. Jacques-Bernard Magnier. – Soit.

M. Yannick Vaugrenard. – Madame la rapporteur, je vous trouve sur la défensive. J'ai émis une simple demande d'information.

M. Philippe Dallier. – Le Sénat a été si malmené sur ce sujet !

M. Yannick Vaugrenard. – Je voulais simplement savoir si les auditions d'organisations de journalistes avaient été partiales ou non. Rien de plus, rien de moins !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'ai été frappé de constater à quel point des informations totalement dénuées de fondement étaient colportées ! Dans quel monde vivons-nous, si tout ce qui traîne sur la toile est reçu comme une vérité ?

Je rappelle l'origine de ces dispositions : il s'agissait d'un travail bipartisan qui, lors de la première réunion de la commission spéciale, n'avait pas soulevé le moindre problème.

J'ai pris connaissance avec le plus grand étonnement des déclarations du Premier ministre, qui fustige le Sénat et en appelle à la révolte contre ceux qui attenteraient aux

libertés fondamentales ! N'y a-t-il personne, dans son entourage, ou au Gouvernement, pour travailler sérieusement sur les sujets importants ?

L'amendement n° PLEC.35 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Cher Yannick Vaugrenard, si j'ai donné l'impression de me méfier, ce n'est nullement à votre rencontre ! Néanmoins, j'ai beau traiter ce que je lis ou ce que j'entends avec toute la considération que cela mérite, je regrette que les positions du Sénat soient ainsi « bâchées ».

L'amendement n° PLEC.34 vise à allonger la prescription des délits de presse de trois mois à un an, lorsque les faits sont commis sur internet.

Cet allongement s'inscrit totalement dans la logique du Gouvernement. Son projet initial prévoyait d'allonger la prescription des contraventions de presse, injures et diffamations non publiques, à un an. Or il serait incohérent que des contraventions, visant par exemple un courriel privé raciste, soient prescrites par une année alors que certains délits tout aussi graves, l'injure publique notamment, seraient prescrits par trois mois.

Il s'agit d'un amendement de cohérence avec des dispositions d'origine gouvernementale.

L'amendement n° PLEC.34 est adopté.

Article 38 bis

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° PLEC.36 vise à modifier l'article 38 *bis*, dont l'objet, pour simplifier, est le blasphème.

Cette proposition ne change rien aux dispositions que nous avons adoptées. Elle naît de la nécessité d'une correction du texte adopté par la commission spéciale puisque la loi de 1905 ne s'applique pas en Alsace-Moselle. En la matière, un décret ne peut suffire : il faut prendre en compte le code pénal local.

L'amendement n° PLEC.36 est adopté.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ainsi s'achève, *a priori*, la dernière réunion de la commission spéciale. Qu'il me soit donc permis de vous remercier, les uns et les autres, pour votre participation soutenue !

La réunion est levée à 13h45.

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

Mardi 4 octobre 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 05.

Examen du rapport

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Cette dernière réunion de la commission d'enquête est consacrée à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier. Ce rapport est fondé sur les orientations de travail développées le 21 septembre dernier.

Conformément à la réglementation en vigueur, vous avez pu consulter le projet de rapport, mis à votre disposition le 26 septembre dernier. Plusieurs d'entre vous ont usé de cette faculté et nous allons discuter de quelques propositions de modification.

Je veux rappeler que, en cinq mois à peine, la commission d'enquête a entendu 32 personnalités au cours de 18 auditions et s'est déplacée cinq fois, dont trois fois à l'étranger, au Royaume-Uni, en Italie et en Allemagne.

Je vous indique qu'en dehors des auditions, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que le rapport n'a pas été publié. Pour le moment, il nous est donc interdit de communiquer sur la réunion d'aujourd'hui et sur le projet de rapport de Philippe Dallier. Si le rapport est adopté, il nous appartiendra de décider si nous voulons que le compte rendu de notre réunion de ce jour figure en annexe.

De même, s'il est adopté, il en sera fait dépôt en fin d'après-midi, ce qui marquera officiellement la fin de notre commission. Ce dépôt sera annoncé en séance plénière et publié au *Journal officiel* de demain.

L'annonce du dépôt au *Journal officiel* fera courir un délai de six jours nets durant lequel le Sénat pourra décider, sur son initiative ou à la demande du Premier ministre, de se constituer en comité secret et, le cas échéant, de ne pas publier le rapport ou de n'en publier qu'une partie. Ce n'est qu'à l'issue de ce délai que le rapport sera mis en ligne sur le site internet du Sénat, le mardi 11 octobre 2016. Il sera imprimé puis distribué ; alors nous pourrons librement communiquer sur tout ce qui y figurera.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Concentrons-nous ce matin sur les propositions d'ajouts, puisque je vous ai déjà présenté le rapport le 21 septembre dernier. Néanmoins, je vous rappelle les grandes lignes de notre travail. En ce qui concerne la sincérité des chiffres – tant les données de l'Insee sur le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), que celles de Pôle emploi et de la Dares – il n'y a pas de doute, ces chiffres ne sont pas « truqués ». En revanche, sont-ils fiables ? Cela est un autre débat ! Ils peuvent ne pas toujours refléter exactement la réalité, on l'a vu. Sans doute des efforts ont-ils été faits, mais il y a régulièrement des problèmes de fiabilité et il y en aura encore. Ainsi, le

Gouvernement a expliqué l'augmentation du nombre de chômeurs au mois d'août dernier - 50 000 demandeurs d'emploi supplémentaires en catégorie A - par le jour supplémentaire permettant de s'actualiser, ce qui n'est pas faux... Donc, on le voit, tout cela reste soumis à interprétation.

Cela dit, *in fine*, ce qui importe le plus, ce n'est pas tant le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A (3,5 millions de personnes), ni celui des chômeurs au sens du BIT (2,8 millions), que l'écart entre le dernier chiffre et celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories A, B, C et D, soit 6,2 millions de personnes, auxquels il faut d'ailleurs ajouter tous ceux qui ne sont pas inscrits à Pôle emploi, et ils sont nombreux. Nous avons pu le constater dans le département du Nord, où 40 % des allocataires du RSA ne sont pas inscrits à Pôle emploi – ce qui représenterait, en extrapolant, environ 800 000 personnes en France. Si l'y on ajoute en sus les jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont pas suivis par une mission locale ni inscrits à Pôle emploi, on constate que le « halo » du chômage est très important.

C'est là-dessus qu'il faudrait se concentrer et c'est ici que les comparaisons avec les politiques des autres pays européens sont intéressantes. Comment ont-ils tenté de ramener vers l'emploi ceux qui sont au chômage ou à temps partiel non choisi ?

Je ne reviens pas sur la situation au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie, le rapport est assez détaillé à ce sujet. Nous avons des *a priori*, concernant par exemple les « mini-jobs », les « midi-jobs » et les contrats à un euro en Allemagne. Ils ont pu, vus de loin, susciter des commentaires négatifs. Certains commentateurs en soulignent la précarité mais négligent de voir qu'ils ramènent des personnes vers l'emploi en entreprise.

Or qu'est-ce qui est le plus précaire ? Être au RSA et sans travail, ou avoir un mini-job ? En outre, et je vous proposerai de l'ajouter dans le rapport, les efforts consentis en Allemagne et au Royaume-Uni ont permis à ces pays de dégager d'importantes marges de manœuvre, d'où l'instauration ensuite d'un salaire minimal en Allemagne qui profite à tous les salariés et l'amélioration des conditions de travail au Royaume-Uni avec, là encore, un salaire minimal. Il faut donc mesurer tout cela et de manière objective...

Sur la suggestion de Mme la présidente, reprenant une idée de M. Jean-Baptiste de Foucauld, je propose l'organisation d'assises annuelles de l'emploi rassemblant le Gouvernement, les syndicats, le patronat et des économistes pour faire le point des politiques économiques et tracer des perspectives.

Lors d'une réunion précédente, Jean-Claude Lenoir estimait avec raison que le débat public se concentrait trop sur les chiffres des demandeurs d'emploi de catégorie A. J'ai donc modifié l'avant-propos du rapport pour insister sur ce point.

Georges Labazée estimait pour sa part que la définition du chômage au sens du BIT est très restrictive. Il est vrai que le chiffre de 2,8 millions de personnes comparé aux 3,5 millions de demandeurs d'emploi de catégorie A peut surprendre. Néanmoins, nous rappelons dans le rapport la définition du chômage au sens du BIT : il faut ne pas avoir travaillé dans la période de référence, être immédiatement disponible et être en recherche active. Ce chiffre ne veut rien dire de plus.

Jean-Baptiste Lemoyne a suggéré de demander à Pôle emploi de suivre les personnes entrant en catégorie D et bénéficiant d'une formation – que deviennent-elles

ensuite ? C'est pourquoi nous demandons à Pôle emploi, d'une part, de publier les transferts entre catégories, qui existent déjà, d'autre part, de suivre la situation des personnes bénéficiant d'une formation à l'issue de celle-ci.

Enfin, nous avons ajouté au rapport sept annexes permettant une comparaison entre les pays de l'Union européenne sur différents critères : le taux de chômage, le salaire annuel brut moyen, le revenu médian, le revenu moyen, le pourcentage des salariés ayant un emploi à durée déterminée, la part des emplois à temps partiel et le taux de pauvreté. Cela permet d'éclairer le débat sur la précarité. Selon une étude de la Banque mondiale, cependant, la pauvreté a reculé en Allemagne récemment.

Figurera également dans les annexes l'instruction de Pôle emploi du 21 avril 2016 sur la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires ». Nous avons réclamé ce document après la parution d'un article du *Canard enchaîné* à ce sujet cet été.

Par ailleurs, dans la conclusion, je souhaite préciser que les pays qui ont fait des efforts utilisent le résultat de ces efforts pour améliorer les conditions des salariés.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous devons examiner plusieurs propositions de modification du rapport, émanant de Georges Labazée et du rapporteur.

La proposition n° 1 de M. Georges Labazée consiste à ajouter à la page 11 du rapport, après « Par ailleurs, de nombreux bénéficiaires du RSA ne figurent pas dans les listes des DEFM, ainsi qu'en atteste l'exemple du département du Nord. », la phrase « Les chiffres mensuels des DEFM sont soumis à des variations statistiques d'un mois sur l'autre selon le nombre des jours chômés, par exemple. »

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cela rejoint ce que je disais à propos des chiffres du mois d'août. Il faut en effet tenir également compte de la correction des variations saisonnières, qui a lieu chaque mois. Faut-il pour autant ajouter cette phrase ? Je n'en suis pas persuadé, les choses me semblent déjà assez claires.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – D'ailleurs, cela est expressément précisé plus loin, à la page 22.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Oui. Inutile de rentrer à ce point dans le détail à ce stade du rapport.

Mme Patricia Schillinger. – On voit toujours le taux de chômage augmenter fortement en septembre, en raison de l'entrée des jeunes diplômés sur le marché du travail. Y a-t-il une mention spécifique à ce sujet dans le rapport ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Tout le monde connaît et comprend ce phénomène, de même que l'existence des corrections des variations saisonnières. Est-il nécessaire de le souligner spécifiquement ? Il n'y a pas de polémique là-dessus, on sait que ce taux augmente en septembre, il n'est donc pas utile, selon moi, de le préciser.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – On le voit d'ailleurs à la page 23 du rapport, avec le tableau présentant, mois par mois, l'écart entre les données brutes et celles corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés sur 18 mois.

M. Jean Desessard. – Avant de donner mon avis sur cette proposition de modification, je veux faire un commentaire général sur le rapport. La première partie constitue un excellent travail. Le décompte des demandeurs d'emploi en fin de mois, les DEFM, suscite en effet des interrogations. Les méthodes de comptabilisation changent, sous l'impulsion du pouvoir politique, tous les trois ou quatre ans ; cela pose problème. En outre, certains bénéficiaires du RSA ne figurent pas parmi les DEFM, ce qui fausse complètement l'analyse. Cela rejoint d'ailleurs la proposition n° 2 de Georges Labazée, qui me paraît plus importante.

Vous l'avez très bien expliqué, il n'est pas pertinent d'intégrer parmi les 6,8 millions de chômeurs les personnes relevant de la catégorie C, c'est-à-dire ayant déjà un emploi et en recherchant un autre. En sens inverse, les chiffres du BIT ne comprennent pas des personnes qui ne travaillent que quelques heures par semaine.

Pour ce qui concerne la proposition de modification n° 1 de Georges Labazée, je rejoins ce que dit Mme la présidente, ce n'est pas utile. Vous avez bien montré ce qu'il en est dans le rapport. Encore une fois, le problème principal vient de l'absence de recensement des allocataires du RSA et des variations politiques dans les méthodes de comptabilisation.

M. Olivier Cadic. – Dans la foulée de notre déplacement à Berlin, je me suis rendu à Vienne. Les choses m'y sont apparues clairement : il y a certes les données du BIT, sur lesquelles tout le monde s'accorde et qui permettent les comparaisons internationales, mais chaque pays a ses problèmes de comptabilisation. Ainsi, en Autriche, serait considérée comme demandeur d'emploi une personne souhaitant travailler une heure de plus...

Il faut donc entreprendre un travail à ce sujet, sans quoi les chiffres ne conviendront jamais. Il y a les données statistiques du chômage au sens du BIT, qui sont utilisées par tous les pays, mais en intégrant le halo on passe, en Autriche, du simple au double !

Ainsi, on débat autour de chiffres plus ou moins imaginaires et on a du mal à cadrer la discussion, ce qui nourrit les populismes. Comment donc faire pour arrêter un cadre à l'échelon européen et éviter de débattre de tout et n'importe quoi ?

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – En effet, les données du BIT permettent de faire des comparaisons internationales mais, dès que l'on en sort, la comparaison devient impossible, car les pays ne comptabilisent pas le chômage de la même manière.

Faut-il pour autant s'orienter vers une comptabilisation administrative uniforme du chômage dans l'Union européenne ? Cela ne me semble pas faisable et cela ne changerait rien au problème de fond, le chômage. Il faut favoriser le retour à l'emploi des chômeurs ou, à défaut, faire en sorte qu'ils soient correctement indemnisés.

M. Jean Desessard. – De toute façon, on n'arriverait pas à une telle uniformisation parce que les habitudes nationales sont prises. En outre, il y a là une question idéologique : en gros, la droite considère qu'un emploi à temps partiel est un emploi, et la gauche estime que le temps partiel non choisi constitue du chômage.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Il y a le temps partiel voulu et le temps partiel subi...

La proposition n° 1 de M. Georges Labazée n'est pas adoptée.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous en arrivons à la proposition n° 2 de Georges Labazée, qui vise à ajouter, au dernier paragraphe de la page 27, après la phrase « Votre commission d'enquête a ainsi constaté que la question du traitement des personnes bénéficiaires du RSA n'avait pas été clairement tranchée. » une mention sur la comptabilisation des bénéficiaires du RSA non inscrits à Pôle emploi. Dans le département du Nord, le chiffre a été rendu public.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Il n'est pas directement disponible. Le président du conseil départemental du Nord a dû demander à la Cnil l'autorisation de croiser plusieurs fichiers pour en extraire cette donnée. Faut-il généraliser cette démarche ? Il serait effectivement intéressant de disposer de ce chiffre.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Il n'y a pas d'obligation, en effet, à être inscrit à Pôle emploi pour toucher le RSA.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Non, pas du tout. Du reste, certains bénéficiaires ne sont pas employables.

M. Jean Desessard. – Je ne suis pas d'accord avec la phrase de Georges Labazée telle qu'elle est rédigée puisque, vous le dites, on ne dispose pas de ces chiffres. Néanmoins, l'idée selon laquelle il faut recenser les allocataires du RSA comme des personnes en attente d'emploi n'est pas fautive. On pourrait ajouter une recommandation à ce sujet. Mais qui doit se charger de ce recensement ? Pôle emploi doit-il tout faire ? Vous insistez d'ailleurs dans le rapport sur le fait que Pôle emploi crée une confusion entre la mesure du chômage et celle de la demande d'emploi – mais alors, qui doit le faire ? Vous dites que les données au sens du BIT sont très intéressantes pour faire des comparaisons internationales ; et que les données administratives de Pôle emploi sont très utiles pour connaître la situation des catégories et mesurer les évolutions... Mais si vous dites cela, vous ne pouvez pas laisser les allocataires du RSA en dehors du recensement.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Ils n'en sont pas tous exclus, puisque certains allocataires sont inscrits à Pôle emploi.

M. Jean Desessard. – C'est vrai mais d'autres ne le sont pas. On pourrait demander que les pouvoirs publics s'intéressent aux bénéficiaires du RSA qui ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – On peut aussi poser la question des jeunes de moins de 25 ans.

M. Jean Desessard. – Exactement !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je n'y suis pas opposé, mais je le ferais différemment ; c'est d'ailleurs l'objet de ma proposition de modification n° 1. Celle-ci consisterait à ajouter, à la fin du premier paragraphe de la page 28, la phrase « Il serait par conséquent souhaitable qu'une évaluation de ce phénomène soit rapidement menée au niveau national. » Peut-être faudrait-il d'ailleurs indiquer plutôt « une évaluation régulière ».

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – En outre, nous devrions confier ce rôle à la Dares, que ce soit pour produire ce chiffre ou pour en suivre l'évolution. Cela me paraît être son rôle.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je propose donc la rédaction suivante : « Il serait par conséquent souhaitable qu'une évaluation régulière de ce phénomène soit rapidement mise en place au niveau national par la Dares ». Il faudrait faire de même pour les jeunes de 18 à 25 ans. En outre, on ajoutera la recommandation correspondante dans la liste des conclusions et propositions de la commission d'enquête.

M. Jean Desessard. – Oui, cela correspond aussi à l'une de mes demandes.

La proposition n° 1 du rapporteur ainsi modifiée est adoptée. En conséquence, la proposition n° 2 de M. Georges Labazée est satisfaite.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous en arrivons à votre proposition n° 2, monsieur le rapporteur.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Ma proposition n° 2 vise à ajouter, à la page 27 du rapport, après le paragraphe situé sous le graphique, un simple constat – la phrase « Une analyse fine de l'écart entre le nombre de DEFM et le nombre de chômeurs au sens du BIT apparaît indispensable. Le nombre total de DEFM s'élevait ainsi à 6,2 millions en juillet 2016 (dont 5,4 millions de DEFM inscrits en catégories A, B et C, et 3,5 millions inscrits en catégorie A seulement), contre 2,8 millions de chômeurs au sens du BIT. » En effet, c'est à cet écart qu'il faut s'intéresser...

M. Jean-Jacques Filleul. – Je suis pleinement satisfait de la première partie du rapport. Je comprends la différence entre les données du chômage au sens du BIT et celles de Pôle emploi et je me réjouis, non du nombre des chômeurs, mais de la fiabilité des chiffres. Il y avait un doute à ce sujet, il était important de le lever.

En ce qui concerne le RSA, j'apprécie les propositions qui sont faites mais il ne faut pas tout mélanger, car intégrer la variable du RSA dans les chiffres du chômage apporterait une confusion supplémentaire. Cela dénaturerait le débat politique à chaque publication des chiffres du chômage.

M. Jean Desessard. – Vous proposez, monsieur le rapporteur, de rapprocher les données sur les DEFM de celles relatives au chômage au sens du BIT, mais le vrai problème réside dans la catégorie C. En fait, Pôle emploi ne comptabilise pas les chômeurs mais les demandeurs d'emploi.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Il y a, de mémoire, dans la catégorie C, 467 000 personnes occupant un emploi à temps plein mais souhaitant en changer ; elles sont en effet comprises dans les chiffres.

M. Jean Desessard. – Or, comme vous l'indiquez dans le rapport, il est très difficile de lier les chiffres de la catégorie C, donc l'ensemble des DEFM, à ceux du chômage au sens du BIT.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est néanmoins un point majeur et il est nécessaire d'y voir plus clair à ce sujet.

M. Jean Desessard. – C’était bien l’objet de nos travaux, me semble-t-il. On ne peut donc pas conclure qu’il faut « chercher à y voir plus clair ». Que le rapport se termine en indiquant qu’une liaison entre les chiffres du chômage au sens du BIT et ceux de Pôle emploi est très difficile et qu’il faut les publier en même temps, très bien. Mais ne disons pas également qu’il faut y voir plus clair entre les deux, cela me semble contradictoire.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Il faut en effet publier les deux données concomitamment pour montrer que la catégorie A n’est pas suffisante pour comprendre le chômage. C’est l’écart qui est intéressant.

Il existe en effet des personnes travaillant et souhaitant bénéficier des services de Pôle emploi pour trouver un autre emploi. Toutefois, on peut chercher à en savoir plus pour avoir une meilleure compréhension des chiffres. Il ne faut pas faire disparaître la catégorie C mais il faut aller plus dans le détail pour mieux comprendre les phénomènes.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – On pourrait alors positionner votre proposition d’ajout à la page 27 mais avant le graphique, après le paragraphe relatif au changement des règles.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Le problème est que l’on n’y parle pas uniquement des chômeurs de catégorie A. Je ne suis donc pas sûr que ce soit beaucoup plus clair ainsi.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Le véritable problème réside dans la comptabilisation des demandeurs d’emploi de catégorie C dans le chômage. On ne dispose pas de comparaison européenne là-dessus, mais je crois que nous sommes les seuls en Europe à considérer que sont des chômeurs ceux qui ont un emploi et cherchent à en changer.

M. Jean-Jacques Filleul. – Là est toute l’ambiguïté...

M. Olivier Cadic. – D’autant que de nombreuses personnes sont dans cette situation sans être inscrites à Pôle emploi. Donc, si l’on va dans ce sens-là...

M. Philippe Dallier, rapporteur. – *Quid* de ma proposition ? Je souhaitais insister sur l’importance de comprendre l’écart entre les chiffres. Peut-être n’ai-je pas proposé le meilleur endroit pour faire figurer ce paragraphe ?

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous pourrions supprimer la première phrase pour éviter de donner l’impression que l’on relance le débat, et faire simplement figurer les chiffres.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – On pourrait insérer ma proposition juste après le graphique, puisque c’est en quelque sorte un commentaire de ce dernier. Cela vous convient-il ?

M. Jean Desessard. – Il faudrait également remplacer « indispensable » par « souhaitable ».

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Selon moi, c’est « indispensable » ! Je veux qu’on y voie clair, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui. On dispose de nombreux éléments qui permettraient d’éclairer le débat.

M. Jean Desessard. – Les chiffres au sens du BIT correspondent aux personnes qui n'ont pas travaillé, qui cherchent activement du travail et qui sont disponibles immédiatement.

Pôle emploi répertorie les chômeurs de catégorie A, les temps partiels – la catégorie B –, la catégorie C et les personnes en formation. Ces chiffres recouvrent de nombreuses données et, pourtant, certaines manquent – je pense aux personnes qui touchent le RSA et aux jeunes. Pourquoi relancer la machine en essayant de lier les deux chiffres ? Vous dites vous-mêmes qu'il est très difficile d'établir un rapport entre les deux. Il faudrait publier ensemble ces chiffres qui sont complémentaires.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Notre proposition est claire : nous préconisons de publier les chiffres de Pôle emploi et de demander à la Dares d'analyser l'écart entre les chiffres. Nous voulons que cet organisme soit un véritable service d'analyse statistique des chiffres de l'emploi.

M. Jean Desessard. – Si c'est ce qui est demandé, je suis d'accord. La Dares deviendrait un observatoire de l'ensemble des données de l'emploi et du chômage.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Pôle emploi se contente de donner les chiffres, la Dares les analyserait.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Mon paragraphe s'insérerait donc immédiatement après le graphique.

La proposition n° 2 du rapporteur ainsi rectifiée est adoptée.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Venons-en à la proposition n° 3, qui consiste à insérer, à la page 117 après l'avant-dernier paragraphe, les phrases : « Il faut pourtant noter que les efforts consentis par l'Allemagne et le Royaume-Uni durant la crise leur ont permis de dégager des marges de manœuvre qui sont aujourd'hui mises à profit pour revaloriser les salaires et améliorer la situation des personnes les plus éloignées de l'emploi. Grâce notamment à l'institution d'un salaire minimum fédéral en Allemagne ou d'un salaire de subsistance au Royaume-Uni, le salaire moyen y a connu une progression vigoureuse, augmentant respectivement de 2,9 % et de 12 % entre 2014 et 2015 (cf. annexe). »

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Dans certains pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, les politiques mises en place ont pu, aux yeux de certains, sembler conduire à une précarisation. Néanmoins après ces efforts l'Allemagne a mis en place un salaire minimum et le Royaume-Uni a adopté des mesures de revalorisation des salaires. C'est un fait et non une opinion. Je souhaite que cela figure dans le rapport.

M. Olivier Cadic. – Cette approche présente un point faible : nous ne nous sommes pas rendus dans les pays scandinaves, où il n'y a pas de salaire minimum. Cette semaine, nous sommes allés à Berlin avec la délégation aux entreprises, pour examiner leur façon de faire la loi, une évaluation du coût y est effectuée pour chaque nouvelle loi. On constate l'impact non négligeable du salaire minimum sur l'économie. Il faut regarder à moyen terme. Votre prise de position s'explique peut-être par le fait que nous ne nous sommes pas rendus dans des pays qui n'ont pas de salaire minimum.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – J'énonce un fait. J'estime qu'il est utile de pointer que l'Allemagne a mis en place un salaire minimum l'année dernière, à l'issue du

processus de réforme. Chacun a son opinion sur les réformes mises en place depuis les lois « Hartz ». Certains estiment qu'elles conduisent à une précarisation des travailleurs. Pour ma part, je constate qu'a été instauré dans la foulée un salaire minimum, qui n'existait pas auparavant...

M. Olivier Cadic. – C'est un choix politique. Il ne faut pas dire que la décision découle d'une situation économique.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est parce que l'Allemagne avait les moyens de le faire ! Leur situation économique s'est améliorée. Si les réformes n'avaient pas donné de résultats, cette proposition n'aurait certainement pas été formulée. Vous avez raison, c'est un choix politique, mais nous sommes aussi là pour analyser les politiques mises en œuvre dans les trois pays que nous avons choisis.

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est le SPD qui avait proposé d'instituer le salaire minimum en Allemagne. Vous pointez une réalité, mais n'ayant pu observer cette progression vigoureuse que sur un temps relativement court, nous manquons de recul.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – L'amélioration de la situation des travailleurs en Allemagne est notamment liée aux accords de flexi-sécurité qui ont été adoptés pour faire face à la crise et qui étaient assortis d'une sorte de clause de retour à bonne fortune, ce qui a permis de faire accepter au patronat la création du salaire minimum.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Quoi que l'on pense du processus politique qui a permis de faire accepter ces réformes en Allemagne, il reste que le nombre de chômeurs a été réduit, que la croissance est meilleure et qu'un salaire minimum a été créé.

Mme Patricia Schillinger. – Nous devrions signaler qu'il faut rester prudent sur les résultats de l'Allemagne. L'instauration d'un salaire minimum ne peut être analysée au bout de neuf mois seulement. De plus, un million de migrants ont été accueillis dans ce pays, ce qui va modifier l'interprétation des chiffres du chômage dans les années à venir.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – La progression du salaire brut moyen en Allemagne et en France entre 2006 et 2015 est exactement la même : 20 %. Ce chiffre figure dans les annexes.

Les 800 000 migrants que l'Allemagne a accueillis auront certes un impact, mais celui-ci est en dehors du champ de notre analyse, qui porte sur les évolutions intervenues depuis les réformes « Hartz » de 2003-2005.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Ce rapport fera date. J'ai hâte que l'opinion publique et les journalistes s'en saisissent car le traitement mensuel de ces données laisse songeur. La focalisation sur un indicateur unique cache une véritable tectonique des plaques.

Je me réjouis que le rapporteur ait pu prendre en considération ma remarque concernant le suivi des personnes ayant bénéficié d'une formation. Cela me semble important pour la bonne compréhension du sujet.

L'appareil de mesures que prévoit ce rapport nous permettra de mieux décrypter le phénomène du chômage. Je tiens à remercier vivement le rapporteur et Mme la présidente.

M. Jean Desessard. – Serait-il possible de dissocier les deux parties du rapport ? Je voterais ainsi pour la première partie, qui présente un travail très intéressant sur les chiffres et les préconisations. En revanche, dans la seconde partie, qui traite des effets des politiques de lutte contre le chômage, si le terme « fluidité » est élégant et gomme certaines aspérités droite-gauche, le traitement de la question de la sécurité et l'analyse économique du capital me paraissent un peu insuffisants. L'essor économique de l'Allemagne tient non seulement aux mesures sociales qui ont été prises mais aussi aux spécificités du capital, qui, en Allemagne, n'est pas prédateur comme il l'est en France. C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, madame la présidente, sans remettre en cause votre travail, je préférerais m'abstenir sur cette deuxième partie.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Toute la difficulté de cette seconde partie était de rester dans le constat, d'aller voir sur place comment les choses avaient été traitées et quels étaient les résultats sans pour autant recommander l'importation de telle ou telle mesure prise par l'Allemagne ou par le Royaume-Uni.

Par ailleurs, ce rapport n'avait pas pour objet la comparaison de la structure du capital en Allemagne et en France, ou alors il nous aurait fallu six mois supplémentaires !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – La présentation de la seconde partie me convient tout à fait, et elle me conviendrait encore mieux si nous n'adoptions pas votre proposition n° 3, monsieur le rapporteur !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Le salaire minimum a été instauré, pourquoi ne pourrait-on le dire ? C'est factuel !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – On peut le dire mais, dans la rédaction actuelle, cette mesure est présentée comme analogue à l'instauration du salaire de subsistance au Royaume-Uni. Or il me semble que ce n'est pas la même chose.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Nous pourrions supprimer « grâce notamment à », et rédiger la fin de la phrase ainsi : « L'institution d'un salaire minimum fédéral en Allemagne ou d'un salaire de subsistance au Royaume-Uni participe de la progression vigoureuse du salaire moyen, augmentant respectivement de 2,9 % et de 12 % entre 2014 et 2015 » ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Très bonne proposition pour accorder les points de vue ! Cela me convient.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – À moi aussi.

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est mieux.

M. Olivier Cadic. – Le salaire minimum fait toutefois nettement augmenter le coût du travail. Nous n'aurons de recul sur les effets de son instauration que dans deux ou trois ans.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous devons faire état des chiffres dont nous disposons aujourd'hui... et qui sont parlants.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – « Participe de la progression » me paraît être un bon compromis. C'est une réalité sans être une vérité absolue.

La proposition n° 3 du rapporteur ainsi rectifiée est adoptée.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je vous propose comme convenu une autre proposition de modification pour intégrer dans le rapport le pendant, pour les jeunes de 18 à 25 ans, de la modification que nous avons adoptée à propos des allocataires du RSA. À la page 25, au sixième paragraphe, après la phrase « L'exemple des jeunes de moins de 25 ans a notamment été mentionné. En effet, ces derniers ne sont pas incités à s'inscrire à Pôle emploi dans la mesure où la plupart d'entre eux ne peuvent prétendre à une indemnisation. », nous ajouterions : « Ce phénomène devrait faire l'objet d'une évaluation régulière qui pourrait être confiée à la Dares. »

La proposition est adoptée.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous insérerions également un tiret ainsi formulé à la proposition n° 8 : « Ajouter une évaluation régulière du nombre de bénéficiaires du RSA et de jeunes de moins de 25 ans non inscrits dans les listes de Pôle emploi. »

M. Jean Desessard. – Je propose de formuler ce tiret ainsi : « Donner comme mission à la Dares... »

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Dans ce cas, insérerons plutôt une nouvelle proposition : « Confier à la Dares le soin de comptabiliser les allocataires du RSA et les jeunes de moins de 25 ans non inscrits à Pôle emploi. »

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – On ne leur demande pas seulement de produire un chiffre mais encore d'analyser une évolution.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Oui mais il faut produire les chiffres ! Je propose donc cette rédaction : « Confier à la Dares la mission de comptabiliser les allocataires du RSA et les jeunes de moins de 25 ans non inscrits à Pôle emploi. »

La proposition ainsi rectifiée est adoptée.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous allons passer au vote sur le rapport.

M. Bernard Vera. – Je veux d'abord remercier M. le rapporteur et Mme la présidente pour l'important travail qu'ils ont fourni. Je découvre aussi les règles d'une commission d'enquête, qui rendent le travail compliqué, notamment pour les groupes qui n'ont qu'un représentant. Je me demande si ces règles, qui s'appliquent à toutes les commissions d'enquête, sont indispensables sur des sujets comme le nôtre.

J'en viens à mon avis général sur le rapport. La principale proposition consiste à demander une publication mensuelle, en un document unique, des chiffres du chômage au sens du BIT et de ceux de Pôle emploi.

La deuxième proposition importante porte sur l'organisation annuelle d'assises. Elle me semble très intéressante. Je note toutefois que les syndicats ne sont pas nommément cités. On parle seulement d'associations. Les syndicats en feront-ils partie ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous les ajouterons ; cela ne pose pas de problème.

M. Bernard Vera. – Nos discussions l’ont montré, on peut douter que cela améliore la fiabilité des chiffres du chômage, compte tenu de la difficulté d’appréciation des chiffres du chômage au sens du BIT, de ceux de Pôle emploi et, au-delà, du halo du chômage, difficile à identifier.

La seconde partie du rapport pose davantage problème au groupe CRC. En raison du périmètre de la commission d’enquête, le rapporteur a précisé à plusieurs reprises qu’il se gardait de tirer des conclusions, mais le simple fait de choisir tel ou tel pays oriente, qu’on le veuille ou non, les conclusions du rapport.

Monsieur le rapporteur, vous avez d’ailleurs déclaré il y a quelques jours que l’on déduisait « en creux » les politiques à mettre en œuvre.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – J’ai dit que chacun peut le faire !

M. Bernard Vera. – Cela ne représente qu’une page et demie mais ces conclusions sont orientées. Selon nous, ce sont des politiques convergentes et libérales, qui conduisent à la création de petits boulots très précaires. Comme cela est d’ailleurs noté dans le rapport, elles peuvent à très brève échéance avoir des conséquences en matière de productivité, d’inégalités salariales et de segmentation du marché du travail. Elles sont donc porteuses de risques.

M. Jean Desessard. – Bien dit !

M. Bernard Vera. – Le rapport évoque le fait que ces politiques s’appuient sur la nécessité de décentraliser au niveau de l’entreprise les négociations salariales ou sur la durée de travail – un sujet qui a largement animé les débats du Sénat durant l’examen de la loi Travail. Nous ne pouvons pas approuver cette partie. Nous prendrons une décision définitive tout à l’heure lors de notre réunion de groupe, mais je souhaitais d’ores et déjà indiquer les éléments qui nous posaient problème.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Le vote doit être global sur les deux parties du rapport mais la possibilité donnée aux membres de la commission de formuler leur position dans des contributions annexées au rapport leur offre l’occasion de se prononcer sur chacune des deux parties. Cela permet de remédier au formalisme des commissions d’enquête, qui est, je le confirme, extrêmement lourd pour un sujet tel que celui que nous traitons.

M. Jean Desessard. – Nous sommes pour la première partie et nous abstiendrons sur la seconde.

Mme Patricia Schillinger. – Le groupe socialiste votera pour, nous faisons confiance à Mme la présidente.

M. Jean Desessard. – Il est vrai aussi que les formulations du rapporteur sont habiles...

M. Philippe Dallier, rapporteur. – J’ai tenté d’éviter la manière « éléphant dans un magasin de porcelaine » !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Le rapport dresse un constat honnête.

La commission adopte le rapport ainsi modifié, ainsi que les annexes.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je remercie Mme la présidente, avec laquelle j'ai eu plaisir à travailler. Nous avons, je crois, été efficaces !

La réunion est levée à 9 h 30.

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

Mercredi 5 octobre 2016

- Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

Audition de MM. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, et Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen

M. Jean Bizet, président. – Nous accueillons MM. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, et Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen. À présent que la date de notification a été précisée par Mme May, nos préoccupations portent sur la relation que nous bâtissons avec ce grand pays. L'accès au marché unique est un enjeu majeur, qui focalise l'attention. Quel cadre pour nos futures relations ? L'exemple norvégien vous paraît-il approprié ? L'Irlande servira-t-elle de cheval de Troie aux services financiers britanniques ? La décision britannique participe d'une conjonction de forces centrifuges menaçant de dislocation l'Union européenne. Si nous la regrettons, elle peut susciter une clarification, ce qui suppose des principes directeurs clairs : rechercher une plus-value européenne, renforcer la simplification et faire respecter la subsidiarité. M. Raffarin, qui raccompagne M. Giscard d'Estaing, nous rejoindra en cours d'audition.

M. Enrico Letta. – Merci pour votre accueil. Comme l'a dit M. Giscard d'Estaing, il ne faut pas mélanger la question du Brexit avec celle de la relance de l'Union européenne. Ce serait contreproductif.

Organiser le Brexit va être bien plus compliqué qu'on ne l'avait imaginé. En fait, nul n'a encore pris la mesure de la dimension considérable du travail technique, administratif et législatif à accomplir. Les partisans du Brexit n'avaient rien préparé et il me paraît impossible d'appliquer à cette situation des schémas préexistants. Il faudra, comme disent les Anglais, une solution *tailor-made*, faite sur mesure pour un pays qui a passé les quarante dernières années au sein de l'Union européenne.

Il m'a paru clair dès le début que la négociation allait créer une tension entre les institutions européennes. Déjà, en février, le Conseil européen a pris la tête des négociations avec le Royaume-Uni sur les quatre points figurant dans la lettre de M. Cameron.

M. André Gattolin. – Heureusement que le Brexit est passé !

M. Enrico Letta. – Oui, car les conclusions de ce Conseil européen étaient épouvantables, notamment sur le quatrième point.

Les trois institutions ont déjà désigné leur négociateur en chef et, sauf accord rapide entre les États-membres sur la feuille de route et les objectifs, la situation risque d'être tendue.

Seul un accord en deux phases est envisageable. Comment régler en deux ans le résultat d'une cohabitation de quarante années ? Aussi faut-il une première phase, concernant

les principes généraux, qui aboutisse au terme des deux années prévues. Il est indispensable que la négociation s'achève avant les élections européennes de 2019. Puis, il faudra travailler sur un *phasing out*, sujet par sujet, ce qui prendra plus de temps.

Brexit means Brexit. J'ai fait tout mon possible pour éviter le Brexit, qui sera négatif pour la Grande Bretagne comme pour l'Europe. Mais il me paraît impossible de remettre le dentifrice dans le tube. La grande erreur a été de choisir une décision par référendum, sans prévoir auparavant une discussion assez approfondie. Pas de retour en arrière, donc – sauf choc externe considérable, comme une crise économique sévère.

L'organisation de cette sortie sera complexe, nous devons nous montrer à la hauteur et parler d'une seule voix. Si chaque pays se laisse attirer par certains aspects de sa relation bilatérale avec la Grande Bretagne, la désunion des États-membres s'ajoutera à celle des institutions, pour le malheur de l'Europe.

La négociation doit être conduite par les institutions européennes, soutenues par les États-membres, comme un tout : il ne faut pas aboutir à des accords par sujet, car nous nous trouverions contraints d'en accepter certains contre notre gré pour ne pas faire échouer l'ensemble. Les Britanniques vont évidemment chercher à utiliser les questions de défense et de sécurité pour faire levier sur nous. L'Union européenne aura besoin de conserver, sur ce sujet, une relation forte avec le Royaume-Uni. Pour autant, nous ne devons pas céder sur la question essentielle, qui est notre refus de séparer les libertés. Nous devons être clairs sur ce point dès le début. Si les Britanniques se montrent ouverts, cette crise sera l'occasion de redéfinir un cadre global. La récente publication de l'institut Bruegel, que je considère trop généreuse à l'égard du Royaume-Uni, souligne à juste titre la nécessité pour le noyau dur de l'Europe de construire une relation avec les pays périphériques, comme la Norvège, la Suisse ou l'Islande.

Les grandes villes européennes vont entrer en concurrence pour prendre la place de Londres en Europe. Il faut aborder ce sujet avec ordre.

Que se passera-t-il en Irlande ? Il faudra aider les Irlandais, dont le processus de paix, capital, est ainsi bousculé.

Quoi qu'il en soit, nous devons d'abord nous focaliser sur les termes du Brexit. La relance de l'idée européenne doit être traitée séparément. Il ne faut surtout pas attendre deux ou trois ans avant de s'y atteler. Il ne faut même pas attendre septembre et les élections allemandes, car le processus de dé-tricotage est en cours. Si nous ne faisons rien, les élections européennes verront la victoire des anti-européens.

Les citoyens européens disent « non », dans différents pays mais pour des raisons semblables, à un Europe froide, concentrée sur l'économie et la finance. Depuis cinq ans, tout a été focalisé sur l'euro et Mario Draghi a été en première ligne. Qu'il en soit remercié, mais est-ce une bonne chose ? Cela suscite du rejet, ou au moins de l'indifférence. L'Europe n'est pas née pour gérer des aspects techniques, mais pour défendre des valeurs. Si nous l'oublions, cela ne fonctionnera pas. Jacques Delors mettait ensemble les valeurs et le tournevis. Sans les valeurs, c'est trop froid. Sans le tournevis, pas d'efficacité. Nous devons faire des progrès visibles par nos concitoyens. Nous faisons l'Europe pour répondre à des défis auxquels les États-nations ne suffisent pas à faire face.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous retenons ce conseil de méthode ! Nous entendons à présent M. Bourlanges, qui a pour tournevis sa malice bien connue...

M. Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen. – Le dilemme est ancien : se répéter, ou se contredire ? En l'occurrence, je ne vois rien à redire aux propos de M. Letta, auxquels je souscris entièrement. Je me contenterai donc de quelques remarques. Oui, il faut distinguer le Brexit de la relance de l'Union européenne.

Le Brexit a trois types de causes. D'abord, une allergie britannique pour la construction européenne, qui remonte au moins au blocus continental de Napoléon. Kissinger, dans *Les Chemins de la paix*, raconte bien l'opposition entre Lord Castlereagh et Georges Canning, le premier étant partisan d'une implication britannique dans les affaires continentales, et le second s'y opposant. Et M. Reginald Maudling a lancé contre le traité de Rome des imprécations dignes de celles de Camille dans *Horace*. Finalement, voyant que l'Union fonctionnait bien, les Britanniques ont compris que, pour ne pas être exclus, ils devaient y participer. Il est inquiétant de voir qu'ils décident à présent de partir : c'est qu'ils ont eu le sentiment que l'Europe était fragile, et qu'il suffirait de donner une chiquenaude pour qu'elle se disloque.

Heureusement, les Européens réagissent bien : le discours qu'a tenu hier Mme von der Leyen était impressionnant. M. Schäuble est venu voir M. Sapin lundi, et s'est montré très chaleureux. À Bratislava, les Européens ont refusé de se laisser obséder par le Brexit.

Troisième cause du Brexit : un règlement de comptes entre Britanniques. C'est une remise en cause de tous les choix effectués avec talent par les diplomates britanniques au cours des trente dernières années. Ils avaient négocié avec beaucoup d'adresse pour se dégager de tout ce qu'ils n'approuvaient pas : allègement de leur contribution, refus de Schengen, refus de la Charte des droits fondamentaux, de l'euro – tout en gardant le passeport... Quant aux mouvements de population, ce sont eux-mêmes qui les avaient demandés ! Mme Thatcher nous avait même fait honte de demander des périodes transitoires pour l'admission de la Roumanie ou de la Bulgarie. Cela explique aussi pourquoi l'*establishment* britannique se trouve pris au dépourvu. La campagne de M. Cameron a été absurde : au lieu de critiquer l'Union européenne, il aurait dû déclarer qu'il refusait d'abaisser l'*Union Jack* sur l'Europe comme il l'avait fait sur Hong-Kong, et mobiliser ainsi un patriotisme sympathique en faveur de l'idée européenne.

Les Anglais vont-ils sortir ? Jusqu'à récemment, Mme May était Mme Maybe... En fait, l'idée que le Brexit n'aurait pas lieu était une illusion. Le référendum a été fait avec l'approbation des Communes. Et la sortie doit être réglée avant les élections de 2020, sans parler des élections européennes de 2019... Désormais, le calendrier est clair. Du coup, un conflit potentiel entre Français et Allemands se trouve écarté, qui aurait pu se déclencher si les Britanniques avaient réclamé un pré-accord pour déclencher l'article 50. L'Allemagne aurait pu se prêter à cette manœuvre, alors que le Président Hollande y était opposé. À présent, la grenade est dégoupillée : même sans accord, la Grande Bretagne sortira après deux ans. Reste le risque de tension entre négociateurs, qui auront aussi à se partager les dépouilles opimes.

L'euro, l'Agence du médicament, tout le monde se précipite. Dans un climat d'altruisme réduit au minimum, la situation risque de s'envenimer.

Un diplomate nous suggérerait, hier, que nous arrêtons de comparer la Grande-Bretagne à la Norvège, à la Suisse, au Canada ou à la Turquie. À nous d'inventer le régime que nous souhaitons qu'ils acceptent. Les Britanniques sont dans une situation impossible. Ils savent que ce qu'ils obtiendront sera forcément moins bien que ce qu'ils ont eu. Ils sont un peu comme Alice aux pays des merveilles qui doit courir très vite rien que pour rester sur place, dans le roman de Lewis Carroll. Theresa May a dessaisi Boris Johnson, à peine nommé ministre des Affaires étrangères, de tous les sujets qui ont trait à l'Europe, en créant un ministère de la sortie. C'est une invention incroyable et une manœuvre très anglaise.

Notre priorité, c'est de sauvegarder le principe de réciprocité. En matière de circulation des personnes, tous les pays d'Europe s'accordent à demander davantage de contrôle et de viscosité. La Cour de justice reste très prudente dans ses arrêts. Le gouvernement belge, qu'on ne peut pas soupçonner d'être anti-européen, renvoie régulièrement des travailleurs français hors de ses frontières, au motif qu'ils sont au chômage. Les Britanniques laboureront une terre assez meuble. Quoi qu'on fasse, ils devront bénéficier du même traitement que les autres.

Pour ce qui est de la circulation des capitaux, nous devons tenir fermement nos positions, notamment sur la question du passeport européen. La Cour de justice européenne nous a déboutés lorsque nous avons souhaité que les chambres de compensation soient localisées en zone euro, en arguant qu'il suffisait qu'elles interviennent dans un pays membre de l'Union européenne. Cette jurisprudence joue finalement en notre faveur.

Quant à la circulation des biens, Theresa May applique la morale provisoire de Descartes : tout doit rester en place en attendant de trouver mieux, ce qui revient à maintenir les cinquante ans de législation communautaire qui règlent la vie britannique tout autant que la nôtre. Le dispositif évoluera point par point au travers de la négociation. Il reste que les Britanniques doivent respecter un certain nombre de normes et pas seulement en parole. Faire respecter le contrôle, la jurisprudence et la juridiction qui veillent au respect de la règle de droit par tous les États membres pourra s'avérer un exercice délicat.

Du point de vue institutionnel, l'article 50 n'est pas très clair. Il prévoit que la sortie devra être organisée à la majorité qualifiée. Si les auteurs avaient opté pour l'unanimité, la négociation n'aurait pas abouti et les Britanniques seraient sortis « cul nu », pour reprendre la formule du Général de Gaulle. Quant au règlement postérieur à établir, l'article prévoit seulement qu'on ait une préfiguration de ce que sera la sortie. L'interprétation du texte ne manquera pas de créer des tensions. Les Allemands favoriseront sans doute la négociation à tout prix, tandis que les Français repousseront la négociation pour qu'elle n'intervienne qu'après la sortie effective de la Grande-Bretagne.

Seconde priorité, nous devons veiller à ce que les autres membres de l'Union européenne ne soient pas tentés de sortir, en suivant le modèle britannique. Le Danemark, la Suède, la Finlande, même si elle est plus sensible à la menace russe, mais aussi les pays baltes, ou l'Autriche ressentiront tous fortement l'absence du Royaume Uni. En accordant un statut trop enviable aux Britanniques, on risquerait de susciter des vocations. L'Allemagne et la France sont d'accord sur ce point. L'Espagne aussi.

Si l'on se réfère au traité, c'est à la Commission européenne qu'il revient de mener la négociation. Or, voilà vingt ans que les eurosceptiques tiennent l'Europe. MM. Berlusconi et Aznar, dans une moindre mesure M. Chirac, mais également M. Schröder n'avaient tous qu'une très faible appétence européenne. La Commission européenne n'a cessé

de voir diluer ses pouvoirs, avec un président flanqué du président du Conseil européen, et la multiplication des réunions dudit conseil, à un rythme beaucoup trop fréquent. Si l'on veut éviter une négociation à la Ruy Blas, il faudra rétablir l'équilibre. Après le sommet de Bratislava, la Commission européenne s'est montrée bien plus mesurée que le Conseil à l'égard des Britanniques.

En réalité, nous sommes face à trois Europes et à trois crises. Tout se passe comme dans une pièce de Pirandello où les acteurs seraient en quête d'un rôle et d'un auteur. Il y a d'abord l'Europe des six, celle de Robert Schuman et du Traité de Rome, qui poursuit une union sans cesse plus étroite pour aller jusqu'à l'Europe politique. Puis, l'Europe de l'Association européenne de libre-échange (AELE), construite contre le premier modèle et tournée vers les grandes libertés de circulation. Enfin, l'Europe anti-Comecon, celle des pays de l'Est libérés de la tutelle soviétique, tournée vers la réaffirmation des droits fondamentaux vis-à-vis des russes.

Ces trois Europes sont triplement incapables d'assumer leur rôle. Le couple franco-allemand a eu beaucoup de mal à avancer vers l'Europe politique, et les Italiens n'y sont pas parvenus non plus, malgré leurs efforts. Les Britanniques ont brûlé ce qu'ils ont adoré en faisant campagne contre la liberté de circulation. Quant aux Slovaques et aux Polonais, ils ont fini par se retourner contre les valeurs qu'ils assumaient lorsqu'ils ont rejoint l'Europe. Par conséquent, plus qu'une crise de l'Union européenne, c'est une crise de la civilisation européenne que nous traversons.

Pour y faire face, l'entente franco-allemande est un préalable indispensable, à défaut d'être suffisante. Or, la parole de la France a perdu beaucoup de son crédit auprès des Allemands, ces dernières années, car nous n'avons pas été capables de tenir nos engagements économiques. Retrouver de la crédibilité, tel est le premier levier d'Archimède à activer pour débloquer la situation et rétablir un dialogue entre le nord et le sud.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Les Schuman, Monnet, Adenauer ou De Gasperi ont souhaité construire des solidarités concrètes pour éviter la guerre, s'opposant en cela aux pactes Briand-Stresemann ou Briand-Kellog qui n'ont finalement été que des bonnes paroles. On oublie trop souvent que Robert Schuman n'a jamais voulu la disparition des nations. Dès l'annonce du Brexit, on a nommé un collaborateur de M. Verhofstadt comme responsable des négociations au Conseil, M. Juncker a nommé Michel Barnier dans les mêmes fonctions auprès de la Commission européenne, tandis que M. Schulz nommait M. Verhofstadt au Parlement européen. D'après Valéry Giscard d'Estaing, l'article 50 est très simple : ce n'est ni à la Commission européenne, ni au Parlement européen de négocier, mais au Conseil européen. Il s'agit donc de négociations politiques à mener entre les pays. Ce qui pose problème, c'est la fragilité du Conseil européen, cet organe politique dirigé par un président nommé, où les ambassadeurs des 27 ou des 28 États membres ont le pouvoir de décision. Est-ce bien au Conseil européen de négocier ?

M. Christian Cambon. – Lorsque nous nous sommes rendus à Londres, avec Jean-Pierre Raffarin, quelques semaines avant le vote sur le Brexit, l'un des sujets qui revenaient sans cesse était celui de l'immigration. Les images de foules déferlant sur les chemins d'Europe centrale ont pesé sur la décision des Anglais. Par sa situation géographique, l'Italie est au premier front de la crise des migrants. Les réfugiés affluent. Monsieur Letta, quelle sera à terme la réaction de l'Italie face à ce flux continu ? Les pays se raidissent les uns après les autres : Autriche, Hongrie, Slovaquie, Pologne... Quelle réponse leur apporter ? C'est une question qui se pose si l'on veut tracer les perspectives d'une nouvelle Europe. Bien

entendu, je ne confonds pas immigration et liberté de circulation. Ce sont deux problèmes différents.

M. Jean-Pierre Masseret. – D'un côté, le Brexit ; de l'autre, l'avenir de l'Union européenne. D'un point de vue politique, il me semble compliqué de dissocier les deux sujets. D'autant que nous devons les discuter simultanément. La gestion du Brexit aura forcément une influence sur l'avenir de l'Union européenne, et inversement. Dans cette période confuse, les vingt-sept tiendront-ils bon sur une position unique qui défendra les quatre libertés ? Les Britanniques ne manqueront pas d'instiller la zizanie. La France et l'Allemagne sauront-elles résister ? La défense et la sécurité sont un sujet essentiel dont les Britanniques joueront. Y a-t-il un risque que les États-Unis, par le canal de l'OTAN, forcent la main à la France et à l'Allemagne, ce qui consacrerait un affaiblissement de l'Europe dans l'organisation mondiale du XXI^e siècle ?

M. André Gattolin. – Selon Valéry Giscard d'Estaing, il faudrait privilégier uniquement le fédéralisme économique. Monsieur Letta, vous allez beaucoup plus loin. C'est une erreur de croire que le manque de popularité de l'Union européenne n'est pas aussi lié à la perception que nos concitoyens ont des négociations économiques, comme celles qui se tiennent au sujet du traité transatlantique. La semaine dernière, un représentant de la fondation Schuman nous disait en substance : « les fondations sont bonnes, les murs sont tordus, et le toit s'est effondré ». À la fin des années 1950, l'Union européenne se limitait à six pays. À vingt-huit, les fondations sont moins solides. L'élargissement progressif de l'Union a conduit à pondérer l'influence des États membres qui siègent au Parlement européen. L'éloge que M. Bourlanges fait de la Commission européenne mériterait d'être nuancé. La France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie représentent plus de 60 % de la population européenne et plus de 75 % du PIB de l'Union. C'est sur ces quatre pays que repose l'initiative de la refondation de l'Europe, au-delà de la zone euro.

Mme Éliane Giraud. – Que pourrait être le tournevis que vous mentionnez ? S'il est question de valeurs, comment s'illustrent-elles ? L'Europe n'est plus une évidence. Faudrait-il s'appuyer sur sa politique industrielle ? Ou sur une politique commune des États membres dans les négociations internationales ?

M. Enrico Letta. – Le premier épisode de la tragédie des migrants est intervenu au mois d'octobre, il y a trois ans, à Lampedusa. Il a fait 366 morts. La gestion du deuil a été extrêmement compliquée dans cette île de 1 000 habitants où l'on manque de tout. Ce n'était que le début, car la crise des migrants est la conséquence de quinze ans de guerres mal gérées par l'Occident. Les trois premiers pays d'origine des migrants sont la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan. À l'époque, les États-Unis et la Grande-Bretagne avaient laissé la France seule à la manœuvre en Syrie. La situation s'annonçait désespérée. L'Union européenne a commencé par décréter que le problème des réfugiés était celui de l'Italie ; quand ils sont entrés en Allemagne, le problème est devenu européen et l'Union a signé un accord avec la Turquie pour bloquer la route des Balkans, ce qui a contribué à rouvrir l'autre route. C'est sur ce sujet que se décideront le succès ou la chute des gouvernements, ainsi que les majorités dans les parlements. Preuve en est le rôle décisif qu'ont joué les images de Calais, de Lampedusa et de Cologne dans le Brexit. L'Europe doit réagir.

Partout, on perçoit que la situation est hors de contrôle. Les réactions les plus violentes ne s'affichent pas forcément dans les pays où l'arrivée des réfugiés est la plus massive, à savoir l'Allemagne, l'Italie et la Grèce. En Hongrie, on a recensé 2 000 réfugiés accueillis ; c'est peu. La crise des migrants n'est comparable à aucune autre, pas même aux

déplacements de population qu'avait provoqués la chute du mur de Berlin. En Italie, 60 % des demandes d'asile ont reçu un avis positif. Un tiers de la population de Syrie a dû fuir, soit 6 millions de personnes, dont un million a trouvé refuge au Liban, 1,5 million en Jordanie, le reste se répartissant entre la Turquie et l'Europe.

Ni les injonctions de Marine le Pen ni celles du Pape François ne suffisent à définir une politique de l'immigration digne de ce nom. Ce sera le sujet des dix années à venir. À l'Europe de le faire sien. Les pays sont submergés, que ce soit l'Italie, la Grèce, ou même la France. Il est indispensable d'intervenir au niveau supranational. D'autant que les enjeux sont aussi démographiques, car en Allemagne, dans quinze ans, 25 % de la population active auront disparu. On ne peut pas continuer à colmater les situations dans l'urgence sans mener de réflexion globale s'inspirant d'autres modèles, comme celui du Canada, par exemple. N'oublions pas qu'Europe était une princesse phénicienne, dans la mythologie grecque. Elle était extra-communautaire.

M. Jean-Louis Bourlanges. – Je partage les préoccupations de M. Letta, notamment sur la nécessité de mettre fin à l'urgence. L'Union européenne ne peut rigoureusement rien à la crise des migrants. Même si elle n'existait pas, des gens continueraient à mourir en mer. On est exactement dans la situation que décrivait François Mauriac, en s'adressant à Henri Béraud : « On est toujours puni pour les crimes qu'on n'a pas commis ». Bien sûr, les accords de Schengen sont insuffisants, car ils n'offrent pas les moyens d'une action et d'une solidarité efficaces.

L'effondrement des positions françaises, britanniques, européennes, occidentales et américaines au Moyen Orient est un phénomène majeur. La Turquie, l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Irak, le Liban, l'Égypte, Israël même échappent au contrôle des puissances occidentales. Nous avons assisté à l'immense destruction de l'État syrien, qui était une création en partie française. Rien d'étonnant à ce qu'il en résulte de telles vagues d'immigration. Lundi dernier, sur Europe 1, j'entendais Hubert Védrine utiliser une expression aussi terrible que juste pour qualifier notre situation en Syrie : « Nous n'avons plus les moyens de nos émotions ». C'est tragique mais c'est la vérité.

En ce qui concerne la question juridique, la rédaction de l'article 50 autorise tout. Il est prévu que l'Union négocie un accord fixant les modalités du retrait de l'État qui le souhaite « en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union ». C'est faire d'un résultat *a posteriori* un préalable. Le cadre est celui d'une négociation classique de l'Union européenne avec un pays tiers. L'État notifie ses intentions. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie avec cet État, conformément à l'article 218, paragraphe 3. Traditionnellement, le rôle de négociateur revient à la Commission, même si rien n'est dit explicitement.

Ne vous méprenez pas. Je n'ai pas fait d'éloge appuyé de la Commission européenne. J'ai simplement indiqué qu'elle avait un rôle absolument irremplaçable. Au cours des vingt dernières années, le pouvoir de la Commission a été mis à mal de mille manières. Il a été dilué, avec la nomination d'un commissaire par État membre ; on a concurrencé sa présidence par celle du Conseil européen ; et on a multiplié les réunions dudit conseil, alors que sa fonction ne devait s'exercer que de manière rare et terrible. Depuis le départ de M. Delors, tous les présidents de la Commission européenne sont issus du Conseil européen. La Commission ne joue plus son rôle. Sylvie Goulard est plus optimiste que moi. Personne ne m'a jamais accusé d'un optimisme excessif.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous vous remercions l'un et l'autre d'avoir répondu à nos questions par des analyses toujours très pertinentes. Nous avons mesuré qu'il y avait un espace pour que l'intelligence s'infilte entre la main qui a rédigé l'article 50 et l'interprétation du texte.

La réunion est levée à 16 h 35.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 17 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 19 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 467 (2015-2016) visant à garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express (Mme Sophie Primas, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 17 octobre 2016, à 12 heures

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 16 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services.

Jeudi 20 octobre

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

En commun avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, sur les négociations relatives au TTIP (traité transatlantique).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 19 octobre 2016

à 9 heures

Salle Médicis

à 9 heures :

- Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2017.

à 10 h 15 :

- Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2017.

à 11 h 30 :

- Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, sur le projet de loi de finances pour 2017.

- Désignation d'un rapporteur sur le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'État et France Médias Monde, en application de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (sous réserve de sa transmission).

Commission des affaires sociales

Mercredi 19 octobre 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Ouverte au Gouvernement et aux signataires des amendements

à 9 heures :

Textes examinés conformément à la procédure d'examen en commission (article 47 ter du règlement)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 864 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : mardi 18 octobre, à 12 heures

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 12 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en oeuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé (procédure accélérée).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : mardi 18 octobre, à 12 heures

à 10 h 30 :

- Audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

à 17 h 45

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 19 octobre 2016

à 10 heures

Salle n° 245

- Communication de M. Jean-Pierre Leleux, sur le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2016-2020, examen de l'avis de la commission.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 19 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

à 9 h 30 :

- Audition de M. Jean Pisani-Ferry, Commissaire général de France Stratégie (ouverte au public et à la presse).

à 11 heures :

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 810 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes (M. Jean-François Rapin, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 17 octobre 2016, à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 19 octobre 2016

à 8 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État », les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » (et communication sur son contrôle budgétaire relatif au rôle des banques spécialistes en valeurs du Trésor).

- Examen du rapport de M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)).

- Examen du rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 63).

à 11 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques (DGFIP), sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Jeudi 20 octobre 2016

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français de l'étranger à cet enseignement.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 18 octobre 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de M. Jean Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Mercredi 19 octobre 2016

à 9 heures

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

- Suite de l'examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 497 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 17 octobre 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 632 (2015-2016), présentée par Mme Jacqueline Gourault et plusieurs de ses collègues, tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 17 octobre 2016, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 20 octobre 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires économiques

- Audition de M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, sur les négociations relatives au TTIP (traité transatlantique).

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 19 octobre 2016

à 14 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

à 14 heures :

Audition de Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement, et de Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France

à 15 heures :

Audition de :

- M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'État au ministère fédéral allemand de la défense,

- M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général exécutif du Service européen d'action extérieure (SEAE),

- Mme Nicole Gnesotto, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).