

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	2757
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Projet de loi ratifiant les ordonnances relative à la partie législative du code de la consommation et 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 - Examen des amendements au texte de la commission.....</i> 	2757
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de Mme Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux (sera publiée ultérieurement).....</i> 	2762
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	2763
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....</i> 	2763
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2773
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prise en charge de personnes handicapées en dehors du territoire national - Présentation du rapport d'information</i> 	2773
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Proposition de loi visant à abroger la loi du 8 août 2016 dite « Loi Travail » - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> 	2786
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nominations de rapporteurs.....</i> 	2796
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	2797
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Hommage à M. Jean-Claude Frécon</i> 	2797
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nomination d'un rapporteur.....</i> 	2797
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir - Examen du rapport.....</i> 	2797
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Questions diverses.....</i> 	2804
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	2805
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> 	2805
COMMISSION DES FINANCES.....	2827
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dispositifs d'hébergement d'urgence – Contrôle budgétaire – Communication.....</i> 	2827

- *Projet de loi de finances rectificative pour 2016 - Examen des amendements* 2838
- *Projet de loi de finances pour 2017 (nouvelle lecture) - Examen du rapport*..... 2875
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays - Désignation d'un rapporteur* 2881
- *Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis* 2881
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2016 (nouvelle lecture) - Examen du rapport*..... 2881
- *Proposition de résolution européenne sur les propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 2887
- *Finalisation de l'accord international de « Bâle III » - Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France (sera publiée ultérieurement)*..... 2890

COMMISSION DES LOIS 2891

- *Proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires – Examen des amendements au texte de la commission*..... 2891
- *Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique – Examen du rapport pour avis*..... 2893
- *Nomination de rapporteurs* 2899
- *Proposition de loi relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698-6 du code de procédure pénale – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 2900
- *Proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (troisième lecture) – Examen du rapport et des textes de la commission*..... 2903
- *Communication* 2908

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 2911

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016* 2911
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne* 2911
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* 2938

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES A LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES MESURES

D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI 2941

- *Audition de M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère du logement et de l'habitat durable 2941*
- *Audition de M. Arnaud Gossement, avocat, Mme Marthe Lucas, maître de conférences à l'Université d'Avignon, et M. François-Guy Trebulle, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne (sera publiée ultérieurement) 2948*
- *Audition de Mme Carole Hernandez-Zakine, manager, responsable du droit de l'agroécologie à InVivo AgroSolutions (sera publiée ultérieurement) 2949*
- *Audition des représentants de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de Coordination rurale, et, sous réserve de confirmation, de Jeunes agriculteurs (sera publiée ultérieurement). 2949*
- *Audition de M. Jean-Philippe Sibley, directeur du service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) (sera publiée ultérieurement)..... 2949*
- *Audition de M. Laurent Piermont, président, et M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations (sera publiée ultérieurement) 2949*
- *Audition de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable du ministère de l'environnement et de la mer (sera publiée ultérieurement)..... 2949*
- *Audition des représentants de la Fédération nationale des chasseurs et de la Fédération nationale de la pêche en France (sera publiée ultérieurement)..... 2950*
- *Audition de M. Thierry Dutoit, directeur de recherche en ingénierie écologique au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Mme Claire Etrillard, ingénieure d'études, et M. Michel Pech, géographe ruraliste à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), M. Harold Levrel, chercheur en économie écologique au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), et Mme Anne-Charlotte Vaissière, économiste de la biodiversité au Laboratoire montpellierain d'économie théorique et appliquée (LAMETA) (sera publiée ultérieurement) 2950*
- *Audition des représentants de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH), de Humanité et Biodiversité, de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), de World Wildlife Fund (WWF), de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et sous réserve de confirmation, de France Nature Environnement (FNE) (sera publiée ultérieurement)..... 2950*

MISSION D'INFORMATION « DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 » 2951

- *Audition de M. Jean-Marie Denquin, professeur de droit public à l'Université Paris Nanterre (sera publiée ultérieurement)..... 2951*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES
MINEURS EN FRANCE..... 2953**

- *Audition de M. Michel Laforcade, directeur général de l'Agence régionale de santé
Nouvelle-Aquitaine (ARS Nouvelle-Aquitaine), auteur du rapport relatif à la santé mentale..... 2953*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 2961**

- *Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de
Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord..... 2961*
- *Audition de M. Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen..... 2971*
- *Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex..... 2981*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 2 JANVIER ET A VENIR
..... 2993**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 21 décembre 2016****-Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Projet de loi ratifiant les ordonnances relative à la partie législative du code de la consommation et 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 - Examen des amendements au texte de la commission***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue à notre nouveau collègue, Pierre Cuypers, qui devient membre de la commission en remplacement de Michel Houel.

Nous examinons aujourd'hui les amendements au texte de la commission sur le projet de loi ratifiant les ordonnances du 14 mars 2016 et du 25 mars 2016 en matière de droit de la consommation.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Au cours de l'examen du rapport sur ce projet de loi, il y a deux semaines, je vous avais proposé d'adopter conforme le texte transmis par l'Assemblée nationale, tout en indiquant qu'il conviendrait de réserver la question des suites à donner à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui devait intervenir le lendemain.

Dans sa décision du 8 décembre dernier, le Conseil constitutionnel a déclaré plusieurs dispositions contraires à la Constitution, estimant que celles-ci avaient été adoptées selon une procédure irrégulière et les considérant dépourvues de tout lien, avec les dispositions du projet de loi.

C'est notamment le cas du dispositif relatif au droit de résiliation et de substitution annuel de l'assurance-emprunteur dans les crédits immobiliers, adopté à l'unanimité par les députés en nouvelle lecture. Cette censure n'est pas une surprise, puisque nous avons considéré, à l'initiative du rapporteur de ce texte, Daniel Gremillet, que cette disposition contrevenait à la règle de l'entonnoir. Cette position a suscité de vives protestations, au sein même de cet hémicycle, mais force est de constater que nous avons fait preuve, ce faisant, de la plus grande lucidité...

La décision du Conseil constitutionnel permet aujourd'hui au Sénat d'aborder à nouveau cette question, dans un texte et à un stade de la procédure où elle a pleinement sa place. J'ai donc procédé, en ma qualité de rapporteur de ce texte, tout en y associant Daniel Gremillet, à des auditions des parties prenantes.

À leur issue, il me semble plus qu'opportun d'introduire davantage de concurrence dans un secteur où la prédominance de certains acteurs génère des profits dont le

montant n'est pas proportionné au service rendu aux consommateurs par les produits d'assurances qui leur sont proposés.

Les marges sur l'assurance-emprunteur représentent une manne de trois milliards d'euros. Elles sont de 50 % en moyenne sur les contrats de groupe et atteignent 70 % pour les souscripteurs les plus jeunes. Ce niveau de profit – sans commune mesure avec ce qui existe dans d'autres secteurs de l'assurance – n'est pas acceptable.

Le marché de l'assurance-emprunteur souffre d'une situation où les banques sont en situation de prédominance structurelle dont, à l'évidence, elles tirent profit – sans doute, du reste, pour équilibrer une distribution de crédit qui génère elle-même peu de marges vu les taux d'intérêt consentis. Les emprunteurs sont heureux de souscrire des prêts à des taux bas mais, en contrepartie, le tarif de l'assurance est élevé.

La loi relative à la consommation, en 2014, a timidement ouvert le marché à la concurrence en autorisant une substitution d'assurance pendant un délai d'un an à compter de la signature de l'offre de prêt. Le récent rapport du comité consultatif du secteur financier a montré que cette ouverture avait conduit à une diminution d'ensemble de 8 % du montant des primes, la baisse pouvant atteindre 20 % dans certains cas. La concurrence apparaît donc bénéfique. Mais la loi reste trop imprécise pour jouer pleinement.

Aller plus loin dans la concurrence, en instaurant, comme c'est le cas pour les autres contrats d'assurance hors assurance sur la vie, un droit de résiliation et de substitution annuel, devrait donc renforcer cette baisse de prix. Certaines projections font ainsi état d'un gain de 500 € par an pour les emprunteurs.

Une concurrence accrue ne risque-t-elle pas, cependant, de fragiliser davantage les emprunteurs « à risque » ? Les données disponibles conduisent à répondre par la négative. En particulier, les résultats techniques concernant les risques aggravés de santé apparaissent systématiquement meilleurs que l'ensemble d'un portefeuille d'assurance-emprunteur. Le risque de démutualisation est donc discutable.

Ceux qui pratiquent des tarifs bas offrent souvent une meilleure couverture que ceux qui pratiquent des taux plus élevés. Il s'agit de grandes compagnies d'assurance, comme la Maif ou la Macif, et non pas d'assureurs *low cost*.

Je vous soumettrai donc un amendement (AFFECO.8) qui ouvre un droit de résiliation annuel. Pour autant, il conviendra d'être vigilant sur le suivi des effets concrets de la réforme et d'en prévoir une évaluation à deux ans par le comité consultatif du secteur financier, mais aussi, le cas échéant, dans notre enceinte.

Je propose, si le président en est d'accord, que notre commission se prononce en priorité sur cet amendement. Les autres amendements que je vous soumettrai, rédactionnels ou de coordination pour l'essentiel, seraient ainsi examinés dans un second temps.

Il en est ainsi décidé.

Article additionnel après l'article 4

M. Martial Bourquin. – L'amendement n° AFFECO.8 ouvre un droit de résiliation et de substitution annuel.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie le rapporteur de m’avoir associé à ses auditions. Son analyse rejoint celle qui était la mienne sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin 2). La censure du Conseil constitutionnel n’est pas une surprise. La disposition contrevenait au principe de l’entonnoir. Les débats avaient été vifs en séance.

Toutefois, je suis un peu gêné par cet amendement. Nous avons beaucoup échangé avec le rapporteur, mais hier il n’était question que des contrats qui seraient signés à partir du 1^{er} mars 2017. Or l’amendement présenté vise tous les contrats en cours. Il est juridiquement dangereux de ne pas faire de distinction entre les nouveaux contrats et ceux qui ont déjà été signés. Le groupe Les Républicains est favorable au dispositif proposé pour les nouveaux contrats. Laissons-nous du temps pour réfléchir à la question des contrats en cours. Je n’ai pas eu communication de l’amendement avant la réunion. Il n’est pas en ligne non plus, même s’il semble que certains en aient eu connaissance, notamment des groupes de pression...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je ne retrouve pas non plus dans cet amendement le contenu de nos échanges d’hier...

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous avons eu une discussion hier soir avec MM. Gremillet et Lenoir. Cet amendement a été finalisé ce matin et n’a pas été divulgué. Nous nous interrogeons sur le stock. Nous pensions acter le principe de la substitution annuelle, sans entrer dans le détail des conditions de son application dans le temps, laissant le cas échéant le Gouvernement ou d’autres déposer un amendement pour régler cette question. Cependant, huit millions de contrats sont concernés, et une personne qui aurait signé son contrat il y a un peu plus d’un an ne pourrait plus le renégocier. La loi Hamon est insuffisante.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cet amendement est-il conforme à la Constitution ? Les contrats signés lient les parties.

M. Daniel Gremillet. – C’est le problème. J’ai beaucoup travaillé sur ce sujet dans la loi Sapin 2. J’étais tenté d’aller dans la voie du rapporteur mais je sais que cette mesure est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ne prenons pas de risque. Rien n’indique que l’on puisse rompre un contrat signé. Clarifions la situation pour les futurs contrats. En 2014, le Sénat avait demandé au Gouvernement une étude, qui doit être remise en mars 2017. Attendons ses conclusions et créons un groupe de travail pour travailler sur le stock.

M. Alain Chatillon. – L’idée de l’amendement est bonne mais il est juridiquement incertain : peut-on modifier les contrats existants ? Ensuite, il faudrait préciser si les contrats d’assurance visés sont exclusivement les contrats souscrits par des particuliers ou bien ceux souscrits par des sociétés. Réglons la question des contrats à venir et laissons-nous du temps pour trouver les moyens de traiter le stock.

M. Jean-Pierre Bosino. – Ces contrats d’assurance-emprunteur constituent un scandale. Une personne qui a été malade il y a des années, pour peu que son compagnon ait aussi des problèmes de santé, sera contrainte de signer un contrat d’assurance qui coûtera plus cher que son crédit ! C’est inacceptable. Nous souscrivons à la proposition de M. Gremillet, mais à condition de fixer un délai pour rendre nos conclusions: il ne faudrait pas que l’on crée une commission pour enterrer le problème...

M. Yannick Vaugrenard. – Je salue le travail remarquable de MM. Bourquin et Gremillet. Dès lors que l'on s'attaque au lobby bancaire, beaucoup de résistances se manifestent. Au législateur de faire son travail. Le risque de démutualisation est limité. C'est l'essentiel. Le but de ce texte était de revoir l'existant et de traiter les contrats en cours. J'espère que nous adopterons une position unanime sur ce sujet. Inutile de créer un groupe de travail qui rendrait ses conclusions dans un an. Il suffit d'interroger le Gouvernement pour savoir si l'effet rétroactif est inconstitutionnel.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Inutile d'interroger le Gouvernement : cet amendement est inconstitutionnel ! Créer un groupe de travail n'enterrera pas le sujet. Le travail en binôme, associant majorité et opposition, est un gage d'efficacité.

M. Franck Montaugé. – Les taux d'intérêt remonteront bientôt et l'effet du dispositif restera trop circonscrit si nous n'intervenons pas sur le stock, certaines situations sont anormales. Le législateur doit intervenir.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Un groupe de travail ? Je crains que notre capacité d'intervention ne soit bien faible une fois que l'on aura ouvert à la concurrence. Les jeunes auront intérêt à renégocier leur assurance-emprunteur ; cela entrainera une hausse globale des tarifs pour les autres. L'âge est considéré comme un facteur de risque dans les contrats d'assurance. Ne faudrait-il pas limiter l'écart-type du prix des assurances en fonction de l'âge ? Il faut le faire maintenant, sinon, ce critère creusera les inégalités, et il sera trop tard pour y remédier. L'enjeu est d'ouvrir à la concurrence tout en garantissant la mutualisation.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Notre souci, en réfléchissant à une baisse des taux d'assurance-emprunteur, était d'éviter la démutualisation des risques dont les plus faibles pâtiraient. Ceux qui ont ou ont eu un grave problème de santé sont couverts par la convention Aeras. Je m'attendais à ce que le taux de risque s'élève à 40 % ou 50 %, il n'est que de 18 % ! Il n'y a donc pas démutualisation. Les assureurs alternatifs aux banques nous ont indiqué qu'ils étaient moins chers et qu'ils couvraient mieux les risques.

L'amendement, qui s'inscrit dans le code de la consommation, vise les particuliers, les artisans, les entrepreneurs, mais pour leurs besoins non professionnels.

M. Alain Chatillon. – Et les collectivités territoriales ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Leur régime est spécifique. Il ne peut être traité ici car nous nous inscrivons dans le code de la consommation.

Il est bon que nous avancions ensemble sur ce sujet d'intérêt général, comme nous l'avions fait pour l'urbanisme, afin de nous assurer que notre texte est juridiquement solide. Les juristes sont très partagés sur l'application dans le temps du dispositif.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je propose une suspension de séance.

La réunion est suspendue à 10h05 et reprend à 10h15.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je propose de rectifier l'amendement n° AFFECO.8 en ajoutant un alinéa ainsi rédigé : « Les dispositions du présent article s'appliquent aux offres émises à compter du 1^{er} mars 2017. »

M. Jean-Claude Lenoir, président. – En outre, un groupe de travail sera constitué autour de Daniel Gremillet et Martial Bourquin pour réfléchir à la question des contrats en cours.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Le groupe socialiste n'exclut pas de déposer un sous-amendement à ce sujet.

M. Alain Chatillon. – Quid de l'application de ce droit aux sociétés ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Il faut rester dans le champ du code de la consommation qui ne concerne que les particuliers, à des fins non professionnelles.

L'amendement n° AFFECO.8 ainsi rectifié est adopté.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Procédons maintenant à l'examen des autres amendements.

Article 2 bis

L'amendement de coordination n° AFFECO.1 est adopté.

Article additionnel après l'article 2 bis

L'amendement n° AFFECO.2 est adopté.

Article 3

Les amendements n° AFFECO.3 et n° AFFECO.4 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 3

L'amendement n° AFFECO.5 est adopté.

Article 4

Les amendements rédactionnels n° AFFECO.6 et n° AFFECO.7 sont adoptés.

Article 6

Les amendements rédactionnels n° AFFECO.9, n° AFFECO.10 et n° AFFECO.11 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 11

L'amendement de coordination n° AFFECO.12 est adopté.

Article 12

L'amendement n° AFFECO.13 est adopté.

**Audition de Mme Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France,
ambassadrice déléguée aux investissements internationaux (sera publiée
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 55.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 7 décembre 2016**

- Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 8 heures 35.

Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Audition conjointe avec le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni. Nous lui souhaitons la bienvenue et allons lui laisser rapidement la parole au sujet des procédures relatives au Brexit, du calendrier, mais aussi des changements qui s'opèrent.

Quelques-uns d'entre nous se trouvaient à l'ONU cette semaine : d'un entretien avec le représentant du Royaume-Uni au Conseil de sécurité on retire la proximité de son pays avec les États-Unis. Il existe donc déjà un changement, à l'intérieur du P5, où déjà le Brexit se ressent dans les faits.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je joins mes propos de bienvenue à l'adresse de Mme Bermann à ceux du président Raffarin.

Merci d'avoir bien voulu venir à notre rencontre, madame l'ambassadeur, pour nous entretenir du Brexit et de la refondation de l'Union européenne.

Mme Teresa May a indiqué que la notification prévue par l'article 50 du traité serait opérée d'ici fin mars, mais des incertitudes demeurent sur la position du Royaume-Uni, notamment à la suite de la récente décision de la Haute Cour de justice, qui demande que le Parlement soit associé à la procédure. Tout cela donne l'impression d'une certaine confusion. Quelle est votre appréciation sur la situation actuelle ?

Nous avons des interrogations sur la façon dont l'Union européenne s'organise pour aborder la négociation, qui promet d'être difficile - en dépit du début de clarification dans *Les Échos* de ce matin au sujet des propos de Michel Barnier. Chaque institution a déjà désigné ses négociateurs, mais nous sommes aussi intéressés par le fait de savoir quelle organisation se met en place au Royaume-Uni. Que pouvez-vous nous dire sur ce point ?

Nos préoccupations portent aussi sur l'impact de la décision britannique sur plusieurs secteurs économiques qui ont de nombreux échanges avec le Royaume-Uni. Quelle est votre analyse ?

La question des places financières est également centrale, avec en particulier de grands enjeux pour la place de Paris. Nous en avons débattu avec Gérard Mestrallet. On ne peut accepter que les activités de chambre de compensation soient situées en dehors de

l'Union européenne. Après le Brexit, il ne devra plus être possible de vendre des services financiers dans toute l'Union européenne à partir d'une base extérieure à celle-ci. Quelle est votre appréciation ?

Nous sommes aussi fréquemment interrogés sur les perspectives des ressortissants européens résidant au Royaume-Uni. Réciproquement, les Britanniques installés sur le continent s'inquiètent. Quel est l'état d'esprit des Français établis au Royaume-Uni ? Comment cette question peut-elle évoluer ?

Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. - Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les sénateurs, merci pour cette invitation.

Je ne sais si je pourrai être plus précise que la fois précédente. En effet, les mots les plus courants de ceux qui ne souhaitent pas le Brexit sont : « *What a mess !* -Quelle confusion !- ». Personne n'ayant anticipé le Brexit, ni les partisans ni les opposants, les Britanniques se trouvent à présent dans une situation extrêmement difficile, et Theresa May obéit à des injonctions contradictoires.

Il n'existe plus, en théorie, ni « *Remainers* » ni « *Brexiters* », mais la division du pays est en fait très forte. Les anciens « *Remainers* » sont surnommés « *Remoaners* » - ceux qui geignent ou qui se plaignent - et les *Brexiters* se divisent aujourd'hui entre « *soft* », « *hard* », « *black* », « *white* », « *grey* ». Cependant, comme le dit Theresa May, tout le monde est désormais « *Brexiters* ».

Pour autant, personne ne sait quelle forme prendra le Brexit. Le débat porte largement sur l'accès au marché intérieur – et le maintien ou non dans l'union douanière –, en contrepartie de limitations à l'immigration.

Selon l'analyse de Theresa May et de la majorité des observateurs du Royaume-Uni, le référendum n'a pas porté sur l'Union européenne mais sur l'immigration.

La préoccupation du Royaume-Uni visait essentiellement les migrants en provenance des pays de l'Union européenne, dont le nombre est inférieur à celui des autres pays. J'explique très souvent aux Britanniques que nous ne parlons pas de migrants de l'Union européenne mais de citoyens de l'Union européenne et que l'on fait la différence avec l'immigration qui vient de l'extérieur. Ils ont du mal à le comprendre, qu'il s'agisse des partisans du maintien dans l'Union européenne ou du Brexit. Tous estiment que l'Union européenne devra changer du fait de l'immigration. C'est un des éléments très important de leur approche du Brexit et des négociations.

Il est certain qu'ils veulent obtenir des assurances concernant la limitation de l'immigration, que ce soit en termes de contrat de travail ou de frein d'urgence. Ils ne se sont pas encore prononcés sur ce point. Cela étant, ils vont rencontrer certaines difficultés, car ils ont besoin d'une immigration de talent. Même si les partisans du Brexit disent qu'ils sont prêts à accueillir celle-ci, un autre type d'immigration pose problème, celle de l'immigration de travailleurs non-qualifiés dans l'agriculture et le bâtiment notamment. Une centaine de nouvelles tours sont en construction à Londres : ils ne pourront pas les réaliser sans les travailleurs polonais en particulier.

Concernant l'accès au marché intérieur, les Britanniques envisagent d'engager la négociation secteur par secteur, ce qui constitue une difficulté. En effet, ils estiment que l'Union européenne est excédentaire et qu'elle a besoin d'exporter ses produits. C'est, selon eux, le cas de la France en matière de produits agricoles. Ils estiment que notre pays a donc intérêt à trouver un accord.

C'est la raison pour laquelle ils espèrent « saucissonner » la négociation secteur par secteur.

Cela étant, ils n'ont pas encore tranché. Quelques indications ont été données par le ministre du Brexit, David Davis, sur une possibilité de contribuer au budget de l'Union européenne en contrepartie d'un accès, même limité, au marché. Quand on évoque les quatre libertés, les Britanniques nous répondent qu'elles sont incomplètes, en particulier en ce qui concerne le marché, puisqu'il n'existe pas de libre circulation des services.

Ils espèrent donc que les choses se passeront bien et que l'on trouvera un accord fondé sur une transaction, ce qui constitue l'approche britannique courante. Cela ne l'a pas été le cas durant le référendum sur le Brexit dominé par les émotions, mais c'est ce qu'ils espèrent de la part des Européens.

Ce sont là les points centraux et visibles de la négociation. Ceux qui ont voté se sont plus ou moins prononcés sur ces sujets ou ont une idée à ce propos. Il reste néanmoins d'autres points concernant les questions de sécurité, l'accès à tous les instruments - Europol, PNR, ou système d'information de Schengen. Il est dans l'intérêt de chacun d'obtenir des informations. C'est une question de sécurité des ressortissants.

J'ai été l'invitée d'honneur du ministère de l'intérieur à l'occasion de sa réunion annuelle. Quand j'ai évoqué la question, ils m'ont assurée qu'ils resteraient dans ce cadre. Theresa May y est d'ailleurs favorable.

S'agissant de la défense européenne, nous aurions selon les Britanniques plus besoin d'eux qu'ils n'ont besoin de nous, parce qu'ils disposent d'avions, d'hélicoptères, de capacités de commandement. Ils souhaitent continuer à agir comme par le passé dans ce domaine.

Beaucoup de Britanniques ont estimé avoir adhéré à un marché commun qui est devenu aujourd'hui une union politique dont ils ne voulaient pas. Le paradoxe est qu'ils risquent donc de quitter le marché intérieur s'ils n'obtiennent pas d'accord, mais de rester dans la partie politique concernant la sécurité et la défense.

Tout cela ne passe toutefois pas dans l'opinion publique, qui ne sait absolument pas de quoi il retourne ni quel est le rôle le Royaume-Uni dans le monde en termes de sécurité et de défense.

Mme May a arrêté le calendrier de déclenchement de l'article 50 au 31 mars. Le gouvernement a précisé qu'il ne le ferait pas au moment de la célébration du traité de Rome, pour ne pas être provocateur. Ils visent donc théoriquement cette date.

Est-ce réalisable, compte tenu de la procédure engagée devant la Haute cour et l'appel devant la Cour suprême ? En théorie, oui. David Davis affirme que ceci a été anticipé. Le jugement de la Haute cour a constitué un choc pour le gouvernement, qui était convaincu

que la thèse de la prérogative royale et d'une décision reposant uniquement sur le Premier ministre était parfaitement recevable.

Cela n'a pas été le jugement qu'a porté la Haute cour, qui a estimé que cette prérogative royale, qui remontait au Moyen Âge, n'était pas adaptée au traité avec l'Union européenne.

Curieusement, Mme May a fait appel devant la Cour suprême. Cela a étonné beaucoup de gens. Ce matin, des échos dans la presse britannique laissaient entendre qu'elle allait saisir le Parlement.

Une caricature très amusante, parue dans le *Times* au moment où la Haute cour rendait son jugement, représentait Mme May disant au juge que le peuple britannique avait voté pour la prééminence du Parlement britannique, pour que les lois soient des lois britanniques, rendues par des juges britanniques, dans des tribunaux britanniques. Elle ajoutait : « Mais pas maintenant ! ». Ceci montre assez bien la contradiction qui existe entre le souhait de souveraineté incarné par Westminster et le fait de lui dénier le pouvoir de se prononcer sur l'invocation de l'article 50.

Cela étant, d'après mes contacts avec les parlementaires, ceux-ci ne peuvent s'opposer à la volonté du peuple. Au moment du jugement de la Haute cour, on a vu des articles extrêmement choquants, en particulier dans le *Daily Mail*, désignant les juges comme ennemis du peuple, ce qui est extrêmement déplaisant dans ce monde britannique généralement assez feutré.

Un débat et un vote vont avoir lieu au Parlement en mars. Le gouvernement espère limiter le texte à une ligne et demie en évitant les amendements, mais le *speaker* de la Chambre des communes a dit un jour qu'il ne connaissait pas de loi qui ne soit pas amendable. Les parlementaires pourront difficilement s'opposer à la volonté du peuple. Le débat va durer quelques jours, avant de passer devant la Chambre des Lords.

Les parlementaires sont en majorité pro-européens, même ceux du parti tory. Les Lords essaieront de faire passer des amendements, mais beaucoup pensent que ce serait pour eux suicidaire de s'opposer à l'invocation de l'article 50.

On verra si le calendrier est tenable ou non. S'il ne l'est pas, les choses seront repoussées de très peu.

Vous avez posé la question de la relation avec les États-Unis. On se réfère très souvent à la phrase de Churchill disant qu'entre le continent et le grand large, il choisirait toujours le grand large. Le problème vient aujourd'hui du fait que le grand large ne s'intéresse que très peu à l'Europe. C'est un vœu pieux des Britanniques d'entretenir des relations spéciales avec les États-Unis. Le Royaume-Uni est très affaibli. Il n'aura plus aucune influence au sein de l'Europe. Pour les États-Unis, ce sera un partenaire moins important, et je ne pense pas qu'ils fassent beaucoup de cadeaux au Royaume-Uni, même si Boris Johnson tient des propos en ce sens, tout comme le représentant britannique à New York.

Ils sont très inquiets de l'élection de Donald Trump et ne savent dans quel sens vont les choses. Il n'est pas évident que ce soit dans le leur. Ils répètent qu'ils quittent l'Union européenne mais non l'Europe. Je ne sais comment ils pourraient quitter l'Europe. Où

seraient-ils alors, à moins de constituer un nouveau continent ? Ils affirment pouvoir développer une politique globale, mais rien ne les en empêchait auparavant.

Lorsque j'étais en Chine, les Allemands faisaient quatre fois mieux que les Britanniques en termes d'exportations. Rien ne les empêchait de les surpasser. En Inde, les Allemands font deux fois et demie mieux que les Britanniques. Les visites que Theresa May a effectuées ont dû l'échauder un peu. Elle n'a pas été accueillie avec chaleur au G20, en Chine, et les Japonais, qui ne sont généralement pas très catégoriques, l'ont été particulièrement au sujet des conséquences négatives du Brexit. Quant aux Indiens, qui sont de très difficiles négociateurs, ils ont expliqué à Theresa May qu'ils avaient besoin de visas pour leurs étudiants. Elle a répondu que ce n'était pas possible, qu'ils pouvaient faire des efforts en ce qui concerne les hommes d'affaires, mais non pour les étudiants.

Je ne pense donc pas que leur discours sur une politique globale après leur sortie de l'Union européenne puisse avoir beaucoup de succès. Le Royaume-Uni met avant ses relations avec l'Australie. Ce pays représente moins de 1 % de leurs échanges, alors que ceux qu'ils réalisent avec l'Union européenne s'élèvent à 44 %. Je pense qu'il y a une volonté de la part des dirigeants britanniques et de leurs représentants de présenter une situation bien plus rose qu'elle ne l'est.

Quant à l'organisation du gouvernement et de l'administration, on a vu que Theresa May avait nommé les « trois mousquetaires », dont la mésentente est de notoriété publique. Boris Johnson n'aura pas de rôle dans la négociation, et la presse le dit marginalisé par Theresa May. Liam Fox, ministre du commerce extérieur, ne peut négocier un accord tant que le Royaume-Uni est dans l'Union européenne et dans l'union douanière. Certains pensent qu'il pourra même démissionner, faute de véritable emploi. C'est donc David Davis qui mènera la négociation. Il est censé le faire avec Michel Barnier, sous l'autorité du Conseil européen.

Je pense que Theresa May désirera rencontrer les chefs d'État un par un, comme David Cameron l'avait fait durant la négociation, et comme elle avait commencé à le faire aussitôt après le Brexit, à Paris, lors de sa rencontre avec le Président Hollande.

Le plus important est l'unité des Européens. La presse répète régulièrement que la France est la plus dure et veut punir le Royaume-Uni, alors que l'Allemagne est beaucoup plus pragmatique et qu'elle est prête à un accord. Pour le moment, il n'y a pas d'indication en ce sens, mais les choses peuvent évoluer, et les Britanniques entendent trouver des soutiens, en particulier dans les pays scandinaves. L'union qui a été constatée au sommet de Bratislava risque de se distendre. C'est là-dessus qu'ils misent.

S'agissant de la place financière, les banquiers et la City sont effectivement très inquiets. Leurs représentants également. Je suis très souvent invitée par l'association des banquiers, par City UK, par le représentant de la City. Ils sont paralysés face au sentiment que le vote en faveur du Brexit les visait également. Ils n'osent donc pas s'exprimer à voix haute. Ils savent qu'ils vont perdre de l'ordre de 10 % en emplois et en activités. La City demeurera évidemment. Beaucoup disent que c'est New York, plus que l'Europe, qui va profiter des mouvements de retour car certaines activités sont jugées non-rentables sur le continent.

Certaines banques pourront néanmoins y installer certaines de leurs activités. M. Noyer a été nommé pour attirer des banquiers en France. Selon mes contacts dans ce milieu, la perception, pour être franche, est que la France n'est pas la mieux placée, du fait de

la rigidité du marché du travail et des lois fiscales, considérées comme imprévisibles. Je répète ce qu'ils m'ont dit : selon eux, la France n'est pas « *business friendly* » - même s'ils ne sont pas enchantés d'aller à Francfort ou Dublin pour d'autres raisons.

Enfin, la mobilisation est double en ce qui concerne les ressortissants européens.

D'une part, les parlementaires ont honte de ce qui s'est passé dans le pays - meurtre de deux ressortissants polonais, violences, utilisation de termes comme : « Vermine de Polonais, quittez ce pays ! ». Cela s'étend d'ailleurs au-delà. Pour certains, le Brexit signifie : « Tous dehors ! ».

Les parlementaires, très embarrassés, ont créé, avec le soutien du gouvernement, un programme de lutte contre les crimes raciaux pour dénoncer les insultes et les violences.

D'autre part, les « Brexiteurs », qui savent bien que tout ceci est embarrassant, voudraient régler le problème avant les négociations. Ils souhaiteraient que Theresa May assure aux ressortissants européens qu'ils pourront rester et régler ainsi la question.

Ce n'est pas ainsi que la négociation se passera. Je ne suis pas sûre que ce soit le sujet le plus inquiétant. Il y a à peu près autant de ressortissants britanniques en Europe que de ressortissants européens au Royaume-Uni. Je ne pense pas qu'il devrait y avoir de problèmes pour ceux qui y sont déjà installés.

Il règne cependant une certaine inquiétude. Des démarches ont déjà été engagées pour obtenir des autorisations de résidence permanente. Certains demandent également la nationalité britannique. Ils seront pragmatiques et voudront pouvoir travailler au mieux.

L'inquiétude plane également sur les frais de scolarité, car le régime commun coûte très cher. C'est une préoccupation pour les universités et pour les Britanniques, qui touche les échanges en matière de sciences et le budget des universités, auquel participent les étudiants étrangers.

La confusion demeure, même si les Britanniques travaillent à l'élaboration de propositions. Les injonctions étant contradictoires, les choses sont très difficiles.

Pour le moment, les Britanniques veulent le meilleur accord possible. Du côté européen, on leur explique que les quatre libertés sont indivisibles. La négociation n'a pas commencé et le climat ne s'est pas encore détérioré. On est dans une « drôle de guerre ». Quand la négociation débutera, les choses se durciront, et la France, ainsi que je le disais, sera sans doute dénoncée comme étant le pays le plus dur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - La parole est aux commissaires.

M. Christian Cambon. - Que se passera-t-il si la négociation échoue et qu'il y a pas d'accord ?

M. Jacques Gautier. - Madame l'ambassadeur, vous avez évoqué le volet relatif à la défense et insisté sur l'importance du Royaume-Uni en la matière.

Pensez-vous qu'il soit possible, dans le cadre du Brexit, d'officialiser des liens entre Européens et Britanniques en matière de défense, sous forme d'un élargissement à tous les partenaires de Lancaster House ?

M. Richard Yung. - Vous avez évoqué l'idée qu'une partie de la finance pourrait retourner aux États-Unis. C'est une idée que l'on entend, mais qui me paraît totalement irréaliste.

C'est une menace des Britanniques qui n'a pas de sens, dans la mesure où le seul intérêt pour ces banques d'être à Londres vient précisément du fait qu'elles peuvent avoir accès au marché européen. Si elles sont établies à New York, ce ne sera plus le cas - sauf accord global entre les États-Unis et l'Europe, ce que personne ici n'envisage ni ne souhaite.

C'est là un argument de pression quelque peu pervers, sur lequel on doit cependant rester ferme, de même qu'on ne doit pas accepter que les banques anglaises et américaines puissent travailler librement sur le marché européen.

M. Alain Gournac. - Madame l'ambassadeur, existe-t-il une date à laquelle les Britanniques sont tenus de prendre une position ? Que peuvent-ils faire pour contourner celle-ci ?

Par ailleurs, ressentez-vous une envie des banquiers londoniens de venir en France ? J'ai lu quelque part qu'une banque spécialisée s'était déjà installée à Paris...

M. Jacques Legendre. - Madame l'ambassadeur, la situation à Calais a changé, mais existe-t-il un rapport entre le Brexit et la position que les Britanniques pourront prendre vis-à-vis des enfants immigrés bloqués en France, et qu'ils ne veulent pas accepter ?

Vous avez par ailleurs affirmé que les Britanniques étaient braqués à l'égard des Européens qui travaillent chez eux, en particulier les Polonais. Ceux que nous avons retenus à leur demande à Calais n'étaient pas des Européens. Quelle est leur position vis-à-vis des étrangers non-Européens désirant entrer au Royaume-Uni actuellement ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - J'aimerais prolonger ce que disait Jean Bizet en matière de politique étrangère. Que fait la France et que peut-elle faire pour resserrer les liens européens face à cette nouvelle donne ? Il est préoccupant de considérer que les États-Unis sont tentés de définir leur propre Europe, tout en condamnant l'Union européenne.

Le Brexit a d'une certaine manière ouvert la géographie européenne. Il existe une vision américaine de l'Europe. La Chine, avec la « Route de la soie », a choisi une Europe à seize plus un. Elle dessine aussi son Europe, tout comme la Russie, avec l'OTAN.

Tout le monde semble avoir une vision géopolitique de l'Europe - sauf peut-être les Européens - ce qui est très préoccupant pour sa propre dynamique.

Mme Sylvie Bermann. - Tout d'abord, il existe une possibilité d'étendre la négociation en cas d'accord unanime des autres pays.

Par ailleurs, les Britanniques estiment qu'il est impossible de régler toutes les questions en deux ans. On peut régler le problème du divorce, mais non celui des relations avec l'Union européenne.

Pour « ne pas tomber de la falaise » - pour reprendre leur expression - les Britanniques réfléchissent à un accord de transition, même si cela n'a pas encore été formulé. Cela peut prendre un certain nombre d'années.

En ce qui concerne la date butoir, il en existe en fait deux différentes. Pour les Européens, la date est celle de 2019 et des élections au Parlement européen. Pour les Britanniques, la date est davantage celle des élections britanniques, c'est-à-dire 2020. Cela étant, ils espèrent aller le plus vite possible.

Michel Barnier a parlé d'une durée de dix-huit mois pour recueillir l'accord des États membres et du Parlement. Je ne sais pas si c'est tenable ou non. Theresa May avait dit au Président de République, en juillet, qu'il leur fallait du temps pour se préparer et élaborer des options, mais que la négociation serait ensuite plus rapide. Je pense encore une fois que celle-ci sera bien plus difficile qu'ils ne l'imaginent.

En matière de défense, Français et Britanniques partagent une relation de défense exceptionnelle, que ce soit en termes capacitaires ou en termes d'échanges d'officiers - quarante-six de chaque côté dont certains qui participent directement au combat. On a créé une force conjointe qui peut monter jusqu'à dix mille hommes. On intervient conjointement au Conseil de sécurité. Je pense que la dimension bilatérale demeurera.

La dimension européenne intéresse aussi les Britanniques. Ce sont eux qui commandent la force Atalante, à Northwood. Ils sont également intéressés par l'Agence de défense européenne, ainsi que par des opérations comme Sophia, en Méditerranée. Ils y participent et l'ont présentée avec nous au Royaume-Uni. Le problème est de savoir comment faire.

Il y a quatorze ans de cela, j'étais ambassadeur au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (CoPS), qui monte les opérations de sécurité de l'Union européenne. Qu'il s'agisse du plan de commandement ou du plan d'opération, tout est fait au CoPS. Ils n'y seront plus.

Ils imaginent des statuts d'observateurs, qui leur permettraient d'y être ou d'être associés. Pour le moment, on n'en sait rien. Très peu ont travaillé là-dessus. Les Britanniques se sentent plus libres dans ce domaine, l'électorat britannique ne s'étant jamais prononcé sur ces questions. Ils pensent donc disposer d'une marge de manœuvre plus importante.

Pour ce qui est de la question des banques, on peut effectivement s'interroger sur le retour à New York. C'est en tous cas ce que nous disent des banquiers, y compris ceux qui sont favorables au maintien dans l'Union européenne ou qui souhaitent obtenir un accord aussi proche que possible des conditions initiales. Ils affirment que le fait d'ouvrir des sièges ou des succursales sur le continent leur reviendrait plus cher, pour des activités qui ne sont pas indispensables.

Ils font valoir qu'il existe un système d'équivalence avec New York. Tout cela n'est pas clair. Nous avons intérêt à maintenir nos démarches. Démarches qu'ils nous reprochent d'ailleurs, mais je leur réponds que nous sommes dans un système de libre concurrence. Ce sont eux qui nous l'ont appris : ils peuvent donc difficilement le contester.

Les banquiers nous disent qu'ils espèrent le meilleur et se préparent au pire. Ils sont en train de mettre en place un dispositif qui sera activé si l'accès au marché unique est

impossible et s'ils perdent le passeport européen, tout en espérant que des accords interviendront d'ici là. Il faut compter environ deux ans pour que les transferts s'opèrent.

Les retours sont peu nombreux, si ce n'est ceux d'HSBC, qui possède déjà une implantation en France, et qui n'a donc rien à créer. C'est plus facile.

Calais constitue une épine qu'on a retirée du pied de la Grande-Bretagne. Ils sont conscients des voix qui appellent en France à dénoncer les accords du Touquet. Les Britanniques se sont félicités de l'accord intervenu. Ils ont accepté jusqu'à présent trois cent soixante-dix mineurs et examinent le cas d'un certain nombre d'autres. Des polémiques sont en train de naître au Royaume-uni du fait de l'âge de certains d'entre eux, qui sont majeurs. Cela a fait la première page des journaux. Nous maintenons la pression.

Pour ce qui est de la perception des étrangers, certains estiment que les Britanniques font preuve d'hypocrisie. On parle essentiellement de ressortissants européens. En réalité, l'hostilité aux étrangers est bien plus large - encore que d'autres disent qu'ils ont tellement l'habitude de voir des gens du *Commonwealth* que cela choque moins que des Polonais !

Le problème vient du solde migratoire net de trois cent trente mille. Dans certaines villes, les étrangers sont devenus majoritaires. Les Britanniques ont le sentiment que les étrangers prennent la place de leurs enfants. En outre, les enfants issus de l'immigration sont meilleurs que les enfants des classes défavorisées britanniques. C'est un vrai problème social, qui doit être réglé. C'est pourquoi Theresa May essaye de définir une politique industrielle, afin de régler la situation des personnes sans qualification. Au Royaume-Uni, le taux de chômage est seulement de 4,8 %, mais il est plus fort dans les populations blanches déclassées. C'est une autre difficulté, à laquelle il faudra remédier, mais cela n'a rien à voir avec l'Union européenne.

Quant à l'Europe elle-même, c'est à elle de se construire, de se définir et d'avoir des projets. C'est ce qui a été fait à Bratislava.

Le risque est que les autres pays souhaitent diviser l'Union européenne et jouer sur ses faiblesses. Vous avez évoqué la Chine. Le concept de *seize plus un* est antérieur au Brexit. Il remonte à 2012. Les Chinois ont toujours eu tendance à travailler de façon bilatérale, tout en sachant que le poids de l'Union européenne porte sur les questions commerciales, le statut d'économie de marché, et qu'ils ne peuvent y échapper.

Ils espèrent trouver dans le Royaume-Uni un partenaire favorable au libre-échange. C'est pour le moment le seul entièrement acquis au statut de marché, mais il sera cependant affaibli. Soixante-cinq millions d'habitants, c'est environ la moitié d'une province chinoise.

C'est à nous qu'il appartient de défendre l'Union européenne et d'en faire une entité de poids face à des puissances-continentales comme les États-Unis ou la Chine.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Merci, Madame l'ambassadeur, d'avoir répondu à toutes les questions.

Le dernier sujet abordé par le président Raffarin est fondamental. Il ne faut pas se laisser « embarquer » par la vision de l'Europe que souhaitent nos partenaires, qu'ils soient d'outre-Atlantique, de Russie ou de Turquie.

On voit bien que ces pays ne comprennent pas l'Europe. C'est le cas de la Russie - à moins qu'elle feigne de ne pas la comprendre. La Turquie voudrait nous imposer certaines choses, d'où la pertinence de la refondation de l'Union européenne, qui constitue le sujet du rapport sur lequel nous travaillons.

L'Europe est en quelque sorte fatiguée d'elle-même, mais ce fut une formidable architecture. À nous de la restructurer. Je pense que cela passe par la notion d'État-continent. On ne peut plus raisonner au niveau des États. On doit le faire au niveau des continents. Si on veut redonner une place et de la force au continent européen, cela passe par les négociations commerciales.

La puissance de l'Europe viendra de notre capacité à nous affirmer sur le TTIP, comme nous l'avons fait hier sur le CETA, en affichant les mêmes armes que nos voisins d'outre-Atlantique, qui sont particulièrement habiles dans ce domaine.

C'est pourquoi je suis un fervent adepte du « *Buy European Act* » et des instruments de défense contre l'extraterritorialité des lois américaines. Tant qu'on ne les mettra pas en place, nous ne serons pas respectés.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - On voit bien que la fin de cette négociation est sans doute assez lointaine, même si les échéances électorales vont déterminer notre calendrier, notamment l'élection au Parlement européen.

Il y a là un rendez-vous important et assez proche. Pour ce qui est des autres sujets, notamment en matière de défense, il s'agit de calendriers bien plus longs et complexes. Le temps est donc une des équations incertaines de cette affaire.

Rien n'est aujourd'hui prévisible, et c'est ce qui est très dangereux. L'élection non anticipée de M. Trump vient rajouter de l'incertitude. Un proverbe chinois dit que quelqu'un d'imprévisible est un ennemi. Aujourd'hui, l'Europe et les États-Unis ont des politiques imprévisibles.

C'est là toute la difficulté, ce qui sert énormément les intérêts des régimes autoritaires, qui disposent du système le plus prévisible.

Le Brexit, qui concerne le cœur de l'Europe, finit par constituer un élément majeur de l'incertitude mondiale.

Mme Sylvie Bermann. - J'ai compris que le Sénat envisageait une visite à Londres au mois de février. Vous y serez les bienvenus. Il est très important que vous ayez un contact avec vos homologues et que vous puissiez rencontrer différentes personnalités.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Nous nous y rendrons en effet dans le cadre de ce groupe de suivi.

Merci beaucoup.

La réunion est close à 9 heures 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 14 décembre 2016****- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -****Prise en charge de personnes handicapées en dehors du territoire national -
Présentation du rapport d'information**

M. Gérard Dériot, président. – Nous entamons la présentation du rapport d'information de nos collègues Claire-Lise Champion et Philippe Mouiller relatif à la prise en charge de personnes handicapées en dehors du territoire national.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – La prise en charge des personnes handicapées françaises dans des établissements situés en-dehors du territoire national, qui a fait l'objet du travail de notre mission d'information, puise ses racines dans un phénomène dont l'actualité s'est emparée depuis quelques années, lui conférant ainsi une portée considérable. Notre haute assemblée s'en était déjà saisie lors du débat autour du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, au cours duquel nous nous étions interrogés sur les modalités de prise en charge financière par l'assurance maladie de nos concitoyens frappés de handicap et soignés à l'étranger.

Devant l'importance d'un phénomène dont les incidences sont loin d'être seulement financières et qui touchent la question fondamentale de l'accueil réservé par notre société à la personne handicapée, notre président a décidé de la constitution d'une mission d'information dont les travaux seraient rapportés par deux membres de la commission des affaires sociales issus de deux sensibilités politiques différentes.

Un premier constat irrigue le travail que nous vous présentons : le départ de nos concitoyens, malgré la dimension dramatique dont il est parfois revêtu, est dans de nombreux cas motivé par une approche différente de la prise en charge en Belgique, qui peut la rendre aux yeux des familles plus souhaitable et mieux adaptée, et parfois par le manque de réponse adaptée à leur proximité.

Ce constat posé, le sujet sur lequel nous avons travaillé, parce qu'il touche au secret des foyers et au drame personnel que vivent les proches aidants, exige de nous que nous en définissions les termes avec tact et rigueur. Aujourd'hui, ce sont près de 6 800 personnes handicapées françaises qui sont hébergées et soignées dans un établissement médico-social en Belgique – plus particulièrement en Wallonie – et qui vivent donc séparées de leur famille. Ce chiffre important a de quoi interpeller. Nous avons voulu comprendre pourquoi un nombre aussi élevé de nos concitoyens frappés de handicap estimaient préférable d'être pris en charge à l'étranger plutôt que dans leur propre pays. Nous avons voulu connaître les motifs qui les ont conduits à ce choix.

Au-delà du problème de nature presque éthique qu'il soulève, le départ de personnes handicapées françaises en Belgique enclenche un ensemble de procédures complexes liées aux échanges entre acteurs de pays différents, complexité dont les familles se trouvent être les premières victimes. En vertu du droit communautaire, la protection sociale française est certes tenue d'assumer l'intégralité des soins prodigués à une personne contrainte de recourir à des services à l'étranger lorsque la France ne peut les lui fournir.

Ce n'est donc pas à un problème strictement financier que les familles se trouvent confrontées mais plus à l'inquiétude et aux difficultés engendrées par la distance et par l'absence.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – La prise en charge des 1 451 enfants en Belgique se fait selon un circuit relativement bien défini : l'assurance maladie est l'unique interlocuteur des parents et les deux pays sont parvenus, par un partenariat dont nous détaillerons plus loin les modalités, à permettre un échange d'informations suffisant. En revanche, les adultes, au nombre de 5 350, qui représentent donc la grande majorité, ont à affronter des circuits bien plus complexes. En effet, passés 18 ans, l'offre médico-sociale à destination des personnes handicapées les contraint à un changement d'interlocuteurs : selon l'importance du handicap, la famille aura pour référent soit le conseil départemental seul – dans le cas des foyers de vie – soit le conseil départemental et l'assurance maladie – dans le cas des foyers d'accueil médicalisé. Les départs vers la Belgique ne sont donc plus contrôlés par un acteur unique mais par des acteurs multiples, rendant le recensement des personnes et le suivi de la qualité de la prise en charge beaucoup plus difficiles.

L'enjeu est de taille et l'impératif d'associer plus étroitement les conseils départementaux aux dispositifs de contrôle des établissements wallons où les personnes adultes sont accueillies a été récemment réaffirmé comme une priorité du Gouvernement.

Ces constats ont amené l'exécutif et la représentation nationale à se saisir en urgence du dossier. Afin de découpler la gestion de ces questions de l'agenda médiatique, les pouvoirs publics se sont attelés à la définition de propositions concrètes destinées à soulager ces familles et à remédier aux départs contraints.

Des solutions ont été proposées par le Gouvernement et ont eu le mérite d'apporter des réponses circonstanciées aux départs non souhaités de personnes handicapées en Belgique, sans pour autant occulter le traitement systémique des difficultés présentées par l'offre médico-sociale destinée aux personnes handicapées.

Trois grandes réponses apportées par le Gouvernement peuvent être distinguées.

La première a trait à nos concitoyens déjà accueillis sur place. En réaction à certains scandales relatifs à la qualité de la prise en charge en Belgique, le Gouvernement français et le Gouvernement de la région wallonne ont pris l'initiative en 2011 d'un accord-cadre qui a permis d'établir les bases d'une coopération transfrontalière dans l'objectif d'améliorer la prise en charge et les modalités de contrôle des établissements. Signé en 2011, entré en vigueur en 2014, cet accord-cadre est le fruit de l'engagement de deux majorités successives, également conscientes de l'urgence de la situation de nos compatriotes concernés. Il identifie l'agence régionale de santé des Hauts-de-France comme le centralisateur des données pour les deux pays – néanmoins uniquement pour les prises en charge financées par l'assurance maladie – et définit les modalités d'inspections communes transnationales, en partenariat avec l'agence pour une vie de qualité (Aviq), l'instance belge chargée du contrôle des structures médico-sociales. La commission de suivi de l'accord-cadre s'est récemment réunie le 16 novembre dernier et a permis au Gouvernement de renouveler son engagement dans le suivi des personnes handicapées expatriées et la lutte contre les départs subis.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – La seconde concerne nos concitoyens pour lesquels le départ en Belgique s'impose faute de solution adaptée sur le territoire national. Le fonds d'amorçage de 15 millions d'euros, entièrement financé sur des crédits de

l'assurance maladie et dont le déploiement doit servir à financer des solutions alternatives aux départs contraints, tente de pallier ce problème des départs contraints. Les critères de ventilation de ce fonds entre les différentes régions prennent notamment en compte le nombre de départs relevés et ciblent donc les territoires les plus concernés. Partant de l'intention louable de consacrer pour la première fois un financement pérennisé au problème de la prise en charge en Belgique, les effets de ce fonds d'amorçage devront néanmoins faire l'objet d'une attention toute particulière de notre commission. Nous avons évoqué que l'un des principaux problèmes rencontrés par les familles d'adultes handicapés réside dans la multiplicité des acteurs concernés par la prise en charge – conseil départemental et assurance maladie. Or, les crédits de ce fonds d'amorçage étant uniquement prélevés sur l'Ondam médico-social, ils toucheront peu les prises en charge cofinancées par les conseils départementaux, qui ne bénéficieront donc pas de cette incitation financière. Cette difficulté, identifiée par le Gouvernement, ne pourra être surmontée qu'au prix d'une coopération renforcée entre les acteurs. Par ailleurs, ce secours financier apporté aux familles contraintes a reçu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 des gages de pérennisation.

La troisième réponse est d'ordre structurel et engage une réforme profonde de l'orientation des personnes handicapées. Le grand chantier « réponse accompagnée pour tous », entamé par le Gouvernement à l'issue des préconisations du rapport remis par Denis Piveteau sur les ruptures de parcours, doit en effet définir un nouveau paradigme en la matière. Cette ambitieuse réforme propose que la décision d'orientation émise par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ne soit plus seulement fondée sur les disponibilités de l'offre médico-sociale mais sur une évaluation individualisée des besoins de la personne. Voilà qui semble relever de l'évidence mais qui s'approche pourtant bel et bien de la révolution ! Car, trop souvent, un départ en Belgique s'explique par une décision d'orientation inadéquate parce que prise sans considération suffisante de la personne et de sa singularité. En co-construisant avec la personne et avec les acteurs concernés un « plan d'accompagnement global », la CDAPH permettra de limiter les ruptures de parcours ainsi que les départs par défaut de réponses adaptées. Là encore, il nous faudra montrer une vigilance particulière dans le suivi de cette réforme qui modifie profondément les pratiques des acteurs de l'orientation. Vingt-quatre départements se sont lancés dans cette expérimentation dont la généralisation est prévue pour le 1^{er} janvier 2018.

Soucieux d'étayer nos diagnostics par un retour d'expérience, Claire-Lise Champion et moi-même, accompagnés d'une délégation de notre commission des affaires sociales, avons effectué un déplacement de trois jours en Belgique et avons visité quatre établissements accueillant exclusivement des personnes handicapées françaises et nous avons pu constater que la prise en charge pouvait différer d'une structure à l'autre dans d'assez larges proportions. Nous avons aussi pu nous assurer de l'engagement de l'agence pour une vie de qualité dans le contrôle de ces structures. Malgré cela, la grande liberté laissée aux gestionnaires dans la définition de leur projet peut tout autant déboucher sur des réalisations d'excellente qualité que sur des structures qui peuvent parfois laisser un peu plus songeur. Plus que jamais, nous avons besoin que l'accord-cadre vive et que les contrôles conjoints qu'il prévoit soient fréquemment activés.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – À ce stade de la réflexion, notre mission d'information, bien consciente que la thématique apparemment isolée des personnes handicapées prises en charge en Belgique n'était pas dissociable d'un état des lieux de l'offre médico-sociale en France, a souhaité consacrer un volet de son travail aux perspectives d'améliorations à lui apporter.

Nous avons identifié trois grands axes d'amélioration qui doivent, selon nous, orienter la politique nationale du handicap dans les prochaines années. Le premier, dans la continuité des actions entamées par le Gouvernement, vise à retenir le parcours individualisé de la personne comme principal déterminant de l'offre. Le second, plus ambitieux, identifie les difficultés de réorganisation que connaissent aujourd'hui les établissements et les services médico-sociaux et propose plusieurs pistes de réformes et de simplification. Enfin, le troisième s'attarde davantage sur la situation des personnes atteintes d'autisme dont nous avons constaté qu'elles sont, en raison des spécificités liées à des handicaps parfois complexes, les premières victimes de parcours accidentés.

Nous formulons plusieurs propositions pour améliorer la continuité des parcours et limiter le plus possible les risques de ruptures. Elles s'articulent principalement autour de deux idées. Il faut d'abord garantir aux familles une information méticuleuse et la plus précise possible lorsque l'établissement rencontre des difficultés de prise en charge de la personne afin de leur laisser le temps de solliciter et de construire une solution alternative. Les textes existent mais leur application fait trop souvent défaut et nous devons nous y montrer particulièrement attentifs, pas seulement en tant que législateurs mais aussi en tant qu'élus locaux.

Ensuite, il faut encourager la mise en réseau et les partenariats entre établissements afin que le parcours de la personne ne soit pas la préoccupation unique de la famille, mais puisse aussi se faire à l'initiative d'établissements et de services renseignés sur les besoins et aptes à offrir d'eux-mêmes une prise en charge plus adaptée. Ce pas important à franchir nécessite que les autorités de tarification et de contrôle accompagnent et encouragent ce dialogue inter-établissements. La généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom) va indéniablement dans le sens que nous appelons de nos vœux.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Dans la continuité de ce que nous venons d'évoquer concernant le nécessaire dialogue entre établissements, nous portons également plusieurs diagnostics sur l'offre médico-sociale à destination des personnes handicapées. Un constat tout d'abord. Nos auditions n'ont cessé de le confirmer : dans le cas des départements contraints en Belgique, la première cause est sans conteste le manque de places. Nous nous félicitons des réalisations des différents plans pluriannuels engagés depuis 2008, dont l'ambition réelle a conduit à quelques améliorations, mais le chantier est d'une ampleur telle que l'effort doit être poursuivi et accentué.

Conscients que les délais légaux et les contraintes des finances publiques retardent l'ouverture de places, nous proposons plusieurs ajustements qualitatifs de l'offre existante, au premier rang desquels une démarche de décroisement.

Un premier décroisement doit concerner les agréments attribués aux établissements. Nous souhaitons en effet favoriser les structures à agréments multiples afin d'assurer à la personne handicapée la plus grande continuité de parcours au sein du même établissement en fonction de l'évolution de ses besoins. Les principes qui doivent prévaloir en matière de prise en charge sont la souplesse et le primat du projet de vie de la personne handicapée sur le projet d'établissement. Nous sommes néanmoins bien conscients que pour prospérer comme structure intégrée, il faut pouvoir compter sur un effet de taille et une trésorerie de départ assez importante. Ces deux paramètres constituent un véritable défi pour les établissements.

Un deuxième décloisonnement doit être opéré dans les financements. Nous avons trop souvent entendu parler de fongibilité asymétrique des crédits sans en constater l'effectivité. Rappelons brièvement qu'il s'agit d'autoriser, au sein de l'enveloppe globale de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), le transfert de crédits originellement dédiés à des structures sanitaires vers des structures médico-sociales, sans que la réciproque ne soit possible. L'idée est excellente car, outre qu'elle favorise les moyens alloués aux structures accueillant nos concitoyens en situation de handicap, elle permet de développer la nécessaire complémentarité des sphères sanitaire et médico-sociale, qui fait encore trop souvent défaut. Elle est malheureusement trop peu appliquée. Trop de personnes handicapées sont encore orientées vers des hospitalisations psychiatriques non adaptées, par défaut de place en établissement médico-social.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – Une autre approche a retenu tout notre intérêt : la désinstitutionalisation. Elle désigne le mouvement visant à aider les personnes à gagner ou à reconquérir le contrôle de leur vie en tant que citoyens à part entière, en favorisant le plus possible leur intégration au milieu ordinaire. Autrement dit, la désinstitutionalisation tendrait à réduire les admissions en établissement aux cas les plus nécessaires et à étendre aux autres les solutions modulaires permettant le maintien de l'autonomie. Il pourrait être intéressant de définir une « stratégie de désinstitutionalisation » afin de mieux allouer les places effectivement installées et d'orienter vers l'accueil en établissement les cas les plus lourds, pour lesquels l'appui familial est insuffisant. Concrètement, la clef de répartition s'appuierait sur le degré de dépendance. Les handicaps mentaux et psychiques lourds doivent pouvoir continuer à bénéficier d'orientations en établissement, tandis que certains handicaps moteurs et psychiques légers pourraient se voir proposer des solutions de logement autonome avec un accompagnement serré et un étayage familial.

Une autre grande mutation à accompagner concerne la frontière d'âge. Trop de personnes handicapées, concernées ou non par les départs en Belgique, voient leur prise en charge interrompue du fait de la frontière étanche entre le secteur enfants et le secteur adultes. Les situations dites d'amendement Creton ont pu un temps permettre d'atténuer la brutalité de cette transition. Pour mémoire, il s'agit de permettre aux enfants handicapés de plus de 18 ans de demeurer dans la structure les accueillant de façon dérogatoire jusqu'à l'âge de 20 ans, en attendant qu'une place dans le secteur adultes se libère. Les limites de cet aménagement ont été rapidement atteintes. En décalant la frontière de deux ans, il n'est offert rien de plus aux familles qu'un simple sursis qui, une fois les 20 ans de leur enfant atteints, débouche sur la même impasse. Par ailleurs, il faut bien avoir conscience que les deux secteurs – enfants et adultes – ne se distinguent pas seulement par le critère d'âge mais aussi par la nature de la prise en charge. Qu'elle soit éducative, pédagogique ou comportementale, elle devient nécessairement plus médicalisée, plus standardisée quand l'âge de la personne rend ses progrès moins évidents et moins rapides.

Le recul de l'espérance de vie des personnes handicapées, dont on ne peut que se réjouir, doit nous amener à repenser, au cas par cas, les phases de la prise en charge. Il ne devrait plus s'agir seulement de raisonner selon la dichotomie minorité/majorité mais bien en « périodes de vie ».

Nous voudrions, avant de conclure, évoquer plus particulièrement la situation des personnes atteintes d'autisme, dont les troubles envahissants du développement ou du comportement les rendent particulièrement vulnérables aux ruptures de parcours et qui sont les principaux concernés par les départs en Belgique. Le troisième plan autisme 2013-2017,

qui bénéficie d'un financement dédié de 205 millions d'euros a défini cinq axes de priorité : le diagnostic précoce, l'accompagnement tout au long de la vie, le soutien aux familles, le soutien de l'effort de recherche et la formation de l'ensemble des acteurs. Le Président de la République, poursuivant l'effort collectif en faveur de ce handicap en particulier, a annoncé, lors des conclusions de la dernière Conférence nationale du handicap, un quatrième plan autisme et la concentration des moyens sur le diagnostic.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Malgré cela, deux grands défis, dont l'urgence n'est plus à démontrer, restent à relever. Le premier concerne la diffusion auprès des établissements accueillant des adultes frappés d'autisme des recommandations de bonne pratique de la Haute Autorité de santé. Ces dernières existent bel et bien pour la prise en charge des enfants mais leur publication se fait toujours attendre pour celle des adultes. Ce retard a d'importantes conséquences. D'une part, il maintient autour de la prise en charge des adultes atteints d'autisme une imprécision autant dommageable aux personnes qu'aux gestionnaires d'établissement. La définition d'un référentiel et l'identification des pratiques à encourager ainsi qu'à éviter sont très attendues par les familles et par les professionnels et doivent permettre de mieux structurer le traitement d'un handicap dont les formes sont plurielles. D'autre part, nous sommes convaincus que ce retard de publication explique en grande partie l'atonie de l'offre médico-sociale destinée à ces publics en particulier, en raison des risques que les incertitudes font peser sur les gestionnaires.

Le deuxième grand enjeu a trait aux orientations en établissement psychiatrique dont sont victimes les personnes atteintes d'autisme. Dans de nombreux cas, l'hospitalisation de ces personnes peut être décidée faute de pouvoir les orienter vers un établissement médico-social adapté. Parce que le handicap est trop lourd, trop complexe ou trop pluriel, l'offre disponible n'est pas en mesure de proposer une prise en charge adaptée et l'admission en centre hospitalier spécialisé est le seul recours qui s'offre à des familles souvent démunies. Mes chers collègues, la véritable mutation à porter dans le monde de l'autisme se trouve ici. Nous proposons que les autorités de tarification et de contrôle soient plus incitatives, via les procédures d'appel à projet et les différents régimes d'exonération qui leur ont été apportés, et encouragent le déploiement de projets expérimentaux, d'établissements innovants où le projet et le parcours de la personne primeront effectivement et où on ne pourra plus refuser personne sous prétexte « que, ce handicap-là, on ne sait pas le traiter ».

Compte tenu des nombreuses ramifications de notre sujet et parce que le phénomène des départs en Belgique nous interroge plus largement sur la place que nous devons faire aux personnes handicapées dans notre société, notre rapport contient quarante propositions, dont plusieurs se veulent ambitieuses et porteuses de réformes profondes.

M. Georges Labazée. – Je remercie vivement les deux rapporteurs de ce remarquable travail. Je souhaite faire part de trois observations. Vous évoquez les modalités de fléchage des crédits du fonds d'amorçage et semblez déplorer qu'ils ne concernent que partiellement les départements. Effectivement, eu égard aux dépenses de prestation de compensation du handicap (PCH) qu'ils ont à assumer, cela aurait été intéressant. Proposez-vous un correctif en la matière ? Ensuite, je crois qu'on ne pourra pas se dispenser d'une revalorisation de la PCH, dont le niveau est aujourd'hui trop bas. Enfin, permettez-moi de faire référence au rapport que je dois rendre à la secrétaire d'État aux personnes âgées, en tant que parlementaire en mission, sur les services d'aide à domicile (Saad). Mes auditions m'ont fait prendre conscience du désir de diversification de ces services, qui incluent de plus en plus le handicap dans leur offre. Or, les interventions auprès de personnes âgées et de

personnes handicapées ne sont pas les mêmes. Envisagez-vous un effort de formation pour ces Saad qui souhaitent intervenir dans le champ du handicap ?

Mme Isabelle Debré. – Vous évoquez le manque de places ainsi que l’impératif de décloisonnement des agréments attribués aux établissements. Lors de notre voyage en Belgique avec Claire-Lise Champion, nous avons constaté que les normes d’installation des établissements y étaient beaucoup moins contraignantes. L’avez-vous constaté pour les établissements que vous avez visités et pensez-vous que nous devrions réformer le degré de contraintes des normes en France ?

M. Jean-Marie Morisset. – Pourriez-vous nous expliquer le fonctionnement du fonds d’amorçage ? Je rebondis sur la question de Georges Labazée concernant l’accès des départements à ce fonds. J’exprime une crainte quant à l’universalité des plans d’accompagnement globaux ; cela ne pourra marcher qu’à la condition d’un certain dynamisme de l’offre, que nous ne constatons pas aujourd’hui, en tout cas au niveau départemental. Je souhaitais aussi souligner le besoin de rénovation urgent de certains établissements existants, qui s’interdisent de participer à des appels à projet par peur de devoir engager des dépenses d’investissement qu’ils ne pourront pas assumer. Enfin, quelle place donneriez-vous aux établissements d’aide par le travail (Esat) dans les solutions alternatives à promouvoir face aux départs en Belgique ?

Mme Catherine Génisson. – Je m’associe aux remerciements adressés à nos rapporteurs. La proposition sur le décloisonnement retient particulièrement mon attention. La Belgique appréhende le handicap de façon fondamentalement différente : l’approche est avant tout soucieuse de continuité dans les soins, tout au long de la vie de la personne. En proposant un décloisonnement des agréments, nos rapporteurs proposent d’aller dans ce sens, ce que je crois tout à fait salubre. Concernant l’autisme, permettez-moi de réagir à la résolution déposée à l’Assemblée nationale sur les recommandations de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé (HAS). Le législateur ne peut s’ériger en prescripteur médical.

M. Olivier Cigolotti. – Nous avons affaire en Belgique à un système à deux vitesses. Certains établissements reçoivent un agrément alors que d’autres, parfois des sociétés commerciales, accueillent la grande majorité de nos concitoyens. On peut légitimement s’interroger sur les avantages que les pouvoirs publics trouveraient actuellement à laisser perdurer une situation qui n’appelle d’eux qu’une prise en charge financière à distance.

Par ailleurs, vous évoquez le concept de désinstitutionalisation. Que recouvre-t-il exactement ? Enfin, je souhaitais vous interroger sur l’extension de ces départs, qui auparavant ne touchaient que les départements frontaliers et qui aujourd’hui semblent concerner l’ensemble du territoire français.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je répondrai globalement sur les problèmes relatifs à l’insuffisance de l’offre. Nous nous accordons tous sur l’aporie financière des départements. Non seulement les crédits du fonds d’amorçage ne les concernent pas mais ils sont en plus soumis à une pression importante de développement de l’offre à venir et de rénovation de l’offre existante. L’entrave n’est néanmoins pas seulement financière. Nous proposons dans notre rapport de repenser le système des appels à projets afin de rendre le développement de l’offre plus rapide et de consommer effectivement les crédits notifiés par les grands plans de créations de places. Nous souhaitons également rationaliser l’offre existante en la concentrant sur les profils les plus complexes et en favorisant le logement

familial ou le logement semi-autonome pour les autres profils. Il nous faut proposer des solutions réalistes au regard de la tension sur l'offre et de la demande toujours plus croissante.

Monsieur Labazée, le renfort financier de la PCH serait souhaitable mais je crains que l'état des finances départementales ne le rende impossible. En revanche, je vous rejoins tout à fait sur l'effort de formation à faire porter sur les Saad pour les rendre compétents en matière de handicap, même s'il existe déjà des services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) dont c'est en partie la mission.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – Je souhaiterais pour ma part répondre aux questions relatives aux normes applicables en France et en Belgique. Il est certain qu'en Belgique, les normes pour ouvrir un établissement accueillant des personnes handicapées sont bien moins contraignantes. Pour autant, il ne faudrait pas que nous allions vers trop de dérégulation. Il ne s'agit pas pour nous de nous calquer sur le modèle belge, précisément au moment où la législation wallonne vise à aligner le régime des établissements titulaires d'une autorisation de prise en charge (APC), qui fait l'objet de critiques, sur celui des établissements agréés. Dans le même temps, l'accord-cadre franco-wallon a pour ambition de veiller, via des inspections conjointes entre les deux États, à la qualité de la prise en charge selon des standards définis par convention par les autorités françaises.

Catherine Génisson a évoqué le décloisonnement. Il est en effet nécessaire que nous engagions cette évolution. Nous appelons de nos vœux le pluri-agrément des établissements. Nous regrettons de n'avoir pu nous rendre à la fondation John-Bost qui, depuis plus d'une centaine d'années, fonctionne de façon à offrir à une personne handicapée l'accueil tout au long de la vie en prenant en compte les mutations nécessaires de la prise en charge. Concernant l'autisme, sans être des prescripteurs médicaux, nous avons un devoir de vigilance quant aux recommandations de la HAS et quant à leur application. Ces recommandations ne sont toujours pas publiées concernant les adultes atteints d'autisme.

Pour répondre à Olivier Cigolotti, s'agissant de la désinstitutionalisation, je pense qu'il s'agit de quelque chose d'attendu par certaines personnes handicapées, désireuses que leur autonomie soit valorisée. Enfin, les personnes prises en charges en Suisse ou en Espagne forment un contingent très limité en comparaison des personnes installées en Belgique.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je souhaitais revenir sur les critères de ventilation du fonds d'amorçage. Sur les 15 millions d'euros, 10 ont déjà été dépensés et 5 restent encore à répartir. Ces crédits se concentrent sur les territoires particulièrement concernés par les dépôts, donc surtout le Nord, le Pas-de-Calais et l'Ile-de-France.

Toujours sur les questions financières, gardons en tête que le financement global, État et départements confondus, de la prise en charge des personnes en Belgique s'élève à 400 millions d'euros, dont le montant doit être comparé à celui, plus modeste, du fonds d'amorçage. Il s'agit de nous interroger sur les moyens qu'il aurait été possible de déployer sur le territoire national à l'aide de ces 400 millions d'euros. Pour aller plus loin, Claire-Lise Champion évoquait à l'instant la désinstitutionalisation et la nécessité de prioriser l'accueil en établissement pour les cas de handicap les plus lourds. Cette stratégie, si elle est retenue, doit s'accompagner d'une rénovation des modalités de financement des établissements, dont on doit pouvoir faire évoluer la dotation en fonction de la complexité des profils dont ils acceptent la prise en charge.

Je souhaite enfin apporter une précision quant aux partenariats conclus avec la Belgique dans le suivi de la qualité de la prise en charge de nos concitoyens. Il est urgent que les départements y prennent toute leur part, les données actuellement centralisées par l'ARS des Hauts-de-France ne les incluant pas.

M. René-Paul Savary. – Je souhaite vous faire part d'un témoignage local, en tant qu'élu de la Marne. Dans mon département, 72 personnes handicapées sont prises en charge en Belgique dans trois établissements agréés et contrôlés. Il faut savoir que l'ouverture d'un établissement cofinancé par le conseil départemental représente un coût important en matière de fonctionnement, au minimum porté à 1,2 million d'euros par unité ouverte, avec des seuils d'ouverture minimaux de 40 places.

La gageure financière ne se limite pas à la question des ouvertures d'établissements. Vous avez évoqué la réforme profonde de la « réponse accompagnée pour tous » qui déterminera désormais les orientations de la personne en fonction des projets de vie individualisés. Il faut savoir que si la personne ne trouve pas d'établissement correspondant à ce projet, le département sera tenu de verser une PCH pouvant parfois atteindre jusqu'à 12 000 euros par mois. Pour reprendre l'exemple de mon département, la dotation de l'État pour la PCH, qui s'élève à 5 millions d'euros, serait alors très rapidement absorbée. En revanche, le département ne prend pas en charge l'accueil en maison d'accueil spécialisé (Mas). Il faut donc être attentif aux orientations prononcées par la CDAPH et à leurs incidences financières pour les différents acteurs.

En tant que rapporteur du secteur médico-social de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), je m'inquiéterai des crédits alloués au plan d'aide à l'investissement (PAI), financés sur les réserves de la caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui sont par nature non pérennes. Ces crédits doivent financer la rénovation de l'offre médico-sociale existante et nous ne connaissons toujours pas les conditions de leur renouvellement.

Pour aller dans votre sens ainsi que dans celui de nos collègues, la Belgique prend effectivement le handicap en compte de façon globale, alors que nous en sommes restés à une approche segmentée, ce qui n'est pas pertinent pour les personnes atteintes de polyhandicap.

M. Dominique Watrin. – Ayant fait partie de la délégation sénatoriale s'étant rendue en Belgique, je souhaitais saluer l'excellent climat que nos rapporteurs ont su entretenir au cours de nos travaux. Je les rejoins dans leurs conclusions, même si je note que quelques-unes de leurs propositions me paraissent pécher par modestie. Vous êtes passés un peu rapidement sur les nécessaires créations de places. Selon la CNSA, 4 729 places en établissements et en services vont être créées sur la période 2016-2019, faisant ainsi évoluer sur un an l'offre de 3 % pour le public adulte et de 1,5 % pour le public enfant. C'est tout de même très peu. La critique rejoint le niveau du fonds d'amorçage, qu'on peut trouver insuffisant au regard des objectifs. À titre d'exemple, la région Hauts-de-France, pourtant destinataire de 3 millions d'euros, donc d'une fraction importante de ce fonds, a calculé que ce montant ne permettrait que l'ouverture de 38 places en Mas, pour un besoin de 11 000 personnes.

Je vous ferais aussi part de mon scepticisme quant à la stratégie de désinstitutionnalisation. Il n'y a pas de raison que les familles, qui ont la charge d'un enfant frappé d'un handicap pas forcément qualifié de « lourd », se voient défavorisées par rapport aux autres. Elles sont elles aussi fortement mises à l'épreuve.

Concernant la prise en charge en Belgique, même s'il me faut mentionner les dérives mercantiles qui peuvent exister, on est contraint de leur reconnaître deux grands atouts qualitatifs sur nous : leur capacité à accompagner les cas les plus lourds, que certains établissements français hésitent à accueillir lorsqu'ils ne cadrent pas avec le projet de l'établissement, et la véritable inclusion scolaire des enfants handicapés. De ce point de vue-là, nous avons encore de considérables progrès à accomplir.

M. Yves Daudigny. – J'habite un département frontalier de la Belgique et connais bien ces problématiques. Il faut rappeler que, pour quelques-uns d'entre eux, ces départs se traduisent par de véritables réussites. Outre cela, je souhaitais évoquer deux points. En premier lieu, celui de l'orientation en établissement psychiatrique de personnes atteintes de handicap mental lourd : l'attrait pour la Belgique semble s'expliquer par l'existence d'une offre spécifique destinée à ces publics, alors que rien n'est prévu en France... En second lieu, avez-vous envisagé les situations où les enfants atteints d'autisme sont placés, au titre de l'aide sociale à l'enfance, chez leurs grands-parents ?

Mme Corinne Imbert. – Je voulais vous faire part de mon expérience d'élue locale de Charente-Maritime. Nous avons mis en place un observatoire départemental chargé de l'objectivation du nombre de places disponibles au sein des établissements et du suivi des listes d'attente. Cela appelle un vrai travail collaboratif avec les gestionnaires d'établissements qui montrent parfois des réticences aisément surmontables.

Nous nous sommes aussi beaucoup servis des Cpom pour opérer des redéploiements. Les taux d'occupation de certains foyers d'hébergement et Esat affichaient des niveaux insuffisants, ce qui nous a incités à les reconverter en foyers occupationnels et en services d'accueil médico-social pour adulte handicapé (Samsah). Il en a résulté une création de 120 places à moyens constants.

La question du diagnostic précoce de l'autisme chez l'enfant est de première importance. Il arrive qu'on en vienne au placement de l'enfant au titre de l'aide sociale à l'enfance lorsque le diagnostic est contesté par les parents.

Enfin, comment est traitée la question des personnes handicapées vieillissantes en Belgique ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je me réjouis des propositions contenues dans ce rapport, qui vont nous permettre de sortir des seules incantations. J'engage avant toute chose la commission à la prudence concernant les jugements émis sur la prise en charge en Belgique ; je rappelle qu'elle vient pallier des carences de l'offre en France et que nous devrions d'abord diriger la critique sur nous-mêmes.

Par ailleurs, le montant de 400 millions d'euros mentionné par Philippe Mouiller n'est pas si considérable comparé aux moyens consacrés à d'autres politiques publiques. La question des départs en Belgique résulte moins d'un problème financier que du choix des priorités politiques. Les 15 millions d'euros du fonds d'amorçage – montant bien modeste – confirment bien cette idée.

À mon tour de faire part de mon expérience d'élue locale. Nous accueillons en ce moment en Mayenne deux jumelles atteintes d'autisme, dont la prise en charge s'élève à 300 000 euros par an. Nous avons pu constater que la construction d'une solution adaptée ne pouvait se dispenser de la participation de tous les acteurs – département et ARS. Le

multi-partenariat et l'inter-professionnalité sont, à mon sens, les deux dynamiques à encourager en ce sens. J'en veux pour exemple les grandes difficultés qu'éprouvent les parents d'enfants handicapés à monter des projets d'établissements. Nous peinons encore à leur apporter le soutien financier, logistique et administratif qui doit venir en appui de leurs idées.

Mme Michelle Meunier. – Je joins mes félicitations à celles de mes collègues pour la qualité de ce rapport. Parmi les quarante propositions que vous exposerez, laquelle vous paraît être la plus importante ? Pour ma part, je pense que beaucoup relève de l'éducation précoce et du repérage. Par ailleurs, quelles suites pensez-vous donner à ce travail ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je partage beaucoup des remarques de René-Paul Savary. Je reviens sur le niveau du fonds d'amorçage qui est appelé à être pérennisé. Le montant de 15 millions d'euros est évidemment insuffisant pour apporter une réponse d'ampleur, mais le Gouvernement a assuré que son financement serait abondé d'année en année, ce qu'il convient de garder en tête. Néanmoins, la politique nationale du handicap souffre de financements souvent mal définis et priorisés. Les sources de recettes ne sont pas toujours pérennes – les réserves de la CNSA en sont l'exemple-type – alors que les besoins exprimés le sont.

Nos travaux m'ont progressivement fait prendre conscience que la réponse à apporter au problème n'était pas uniquement quantitative – le nombre de places – mais aussi qualitative. Je répète mon attachement à la désinstitutionnalisation : il n'est pas normal que des familles se retrouvent à gérer des handicaps très lourds à la maison avec la PCH pour seul renfort financier, quand des établissements ne prennent en charge que des cas moins complexes. En redéfinissant leur dotation en fonction de la complexité des profils accueillis, on devrait pouvoir permettre aux établissements de décharger les familles.

L'expérience décrite par Corinne Imbert illustre très bien les vertus du Cpom. Une offre assouplie est nécessairement plus réactive aux besoins. Les obstacles administratifs, qu'ils soient liés aux appels à projet, aux mono-agrèments, à la fongibilité insuffisante, sont encore malheureusement trop nombreux. Encore une fois, il ne s'agit pas là de manquer de moyens mais d'être administrativement empêché de les employer.

Quant aux suites de notre travail, il m'est difficile de vous répondre maintenant, mais je souhaite que nos propositions soient portées après les prochaines échéances électorales.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – La pérennisation du fonds d'amorçage a bien été clairement annoncée par la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées. J'entends le scepticisme de Dominique Watrin sur la désinstitutionnalisation mais je reste convaincue qu'il nous faut aller dans ce sens, d'autant que c'est une attente réellement exprimée par les personnes handicapées et leur famille.

La question d'Yves Daudigny me permet d'aborder la question délicate de l'aide sociale à l'enfance et de son articulation difficile avec la question du handicap de l'enfant. Le sujet est d'une extrême gravité : il n'est pas normal que les services sociaux soient sollicités en cas de contestation par les parents du diagnostic posé sur leur enfant.

Pour répondre à Michelle Meunier sur la place accordée à l'Éducation nationale dans notre rapport, une de nos propositions s'appuie sur une expérimentation menée par l'association de parents de jeunes handicapés (Apajh) dans le département de l'Ain. Il s'agit d'ouvrir des unités d'enseignement maternel (UEM) à proximité des écoles et de permettre une mobilité des personnels enseignants entre les deux structures. Nous souhaitons que ces unités soient généralisées à tous les départements.

M. Olivier Cadic. – En tant que sénateur représentant les Français de l'étranger, je peux témoigner de l'importance de ces sujets pour nos concitoyens expatriés. On parle très rarement de ces départs à l'étranger et j'espère que votre rapport leur apportera la notoriété nécessaire. Vous n'avez pas mentionné la question du personnel français employé par les établissements belges. Ils m'ont fait part des avantages importants que le travail en Belgique présentait sur la France. Peut-on envisager une amélioration du travail des éducateurs et des personnels spécialisés en France ? De façon générale, je rejoins Dominique Watrin sur les différences culturelles entre les deux pays concernant la perception du handicap.

Vous avez évoqué les plans de créations de places. Vous paraissent-ils assez ambitieux et de nature à véritablement endiguer le phénomène ? Sur la question des normes, j'entends bien l'inquiétude de Claire-Lise Campion sur la dérégulation excessive, mais je suis convaincu qu'il va nous falloir évoluer vers moins d'entraves administratives.

Mme Annie David. – Je m'associe aux remerciements qui vous ont été adressés. Plutôt que de reprendre les sujets déjà abordés par nos collègues, je voulais évoquer un pan du problème qui ne rentre que partiellement dans le cadre de votre mission. Je suis en effet beaucoup sollicitée sur des départs en Belgique consécutifs à des maltraitances subies par des enfants handicapés dans des établissements français. Il nous faudra un jour aborder le sujet de la prise en compte de la parole de l'enfant handicapé. Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), qui vient d'être mis en place par la ministre de l'enfance, des familles et des droits des femmes, aura-t-il compétence pour les questions relatives aux enfants handicapés ? Je suis convaincue qu'une part non négligeable des départs en Belgique s'explique par la fuite de situations de maltraitance, dont je suis obligée de constater qu'elles sont de plus en plus fréquentes.

Je rejoins les rapporteurs sur le constat qu'ils posent de l'insuffisance de l'offre spécialisée pour les personnes atteintes d'autisme. L'absence de structure adaptée et la saturation des établissements psychiatriques ôtent toute possibilité de prise en charge pour ces publics qui sont obligés de recourir aux centres hospitaliers ordinaires, où les personnels ne sont absolument pas formés pour les soigner.

M. Michel Forissier. – Je prendrais volontiers le contrepied de certains de mes collègues sur le poids excessif des normes dans les établissements pour personnes handicapées. La prise en charge du handicap ne me semble pas se prêter aussi bien que d'autres secteurs au procès de l'inflation normative.

La désinstitutionnalisation est une excellente idée. Mais le développement des logements semi-autonomes ne s'appuie aujourd'hui que sur l'initiative de certains bénévoles. Le secteur associatif n'est pas encore suffisamment investi dans le domaine. De toute évidence, ce seront les collectivités territoriales qui devront se charger de cette impulsion. Le département du Rhône a expérimenté l'attribution d'une aide financière à tous les bailleurs sociaux qui réservaient 5 % de leur parc aux logements adaptés. Ces initiatives sont toutes

louables et mériteraient que l'on réfléchisse à un cadre législatif à leur donner, en conservant bien la compétence en la matière du couple commune/département.

M. Daniel Chasseing. – Je souhaite intervenir particulièrement sur la psychiatrie. Je ne reviens pas sur la crise que connaît actuellement la pédopsychiatrie en France. En Belgique, la prise en charge psychiatrique s'appuie beaucoup moins sur le traitement médicamenteux mais nécessite, par conséquent, une intervention du personnel beaucoup plus soutenue.

Je ne suis pas contre la désinstitutionalisation. Mais si, pour prendre l'exemple des Esat, on réserve l'accueil en établissement aux cas les plus lourds et qu'on privilégie pour les cas les moins lourds une immersion en milieu professionnel ordinaire, qui va financer l'accompagnement de ces derniers ?

M. Gérard Roche. – J'ai tout de même du mal à adhérer au tableau assez sombre que les interventions de mes collègues brossent de la prise en charge en France. Je ne peux pas croire que nous soyons les champions simultanés de l'inhumanité et de la maltraitance ! En revanche, ce que je reconnais bien volontiers aux Belges, c'est d'avoir compris la formidable opportunité que représentait l'économie sociale et solidaire en potentiel d'emplois. Ils sont parvenus, en déployant une offre attrayante et de qualité, à convaincre des personnes handicapées françaises de venir se faire soigner chez eux.

Mme Agnès Canayer. – Pour conclure, je souhaitais juste évoquer le blocage fréquent de la volonté des parents qui ne souhaitent pas faire de demande de réorientation lorsque leur enfant est admis en établissement et lorsque son âge nécessite sa prise en charge par une structure plus adaptée.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Pour répondre à Olivier Cadic, il est vrai que le personnel éducateur en Belgique est mieux responsabilisé, mieux payé pour les plus spécialisés d'entre eux et leur formation universitaire est moins coûteuse. Nous pouvons avoir certaines inquiétudes quant au départ des professionnels de la prise en charge dans les départements frontaliers, qui risquent de créer de véritables « déserts médico-sociaux ».

Concernant les créations de places, on estime à 500 000 le nombre de personnes atteintes d'autisme en France. Si l'on retient que, sur la programmation 2016-2019, environ 4 500 places d'établissements et de services leur sont réservées, on mesure la disproportion des besoins et de l'offre disponible.

Monsieur Forissier, vous évoquez avec justesse la question des logements semi-autonomes. L'association « Ilot Bon Secours », sise à Arras, nous a suggéré une solution intéressante : la mutualisation de la PCH des locataires des logements semi-autonomes afin de financer les charges communes et d'assurer la solvabilité des projets.

Monsieur Chasseing, je tiens à vous assurer que la désinstitutionalisation se ferait à périmètre financier constant. La prise en charge par l'assurance maladie pour les établissements et le renfort financier de la PCH pour le maintien de l'autonomie ont vocation à s'équilibrer. Reste à redéfinir la place occupée par les finances départementales dans le dispositif.

Mme Claire-Lise Champion, rapporteure. – Les conclusions de notre rapport n'ont pas toutes vocation à connaître une traduction législative. N'oublions pas qu'en tant que

parlementaires, notre rôle est aussi d'aiguillonner le Gouvernement et de veiller à ce que les promesses faites en matière de contrôle des établissements belges sont bien tenues.

Madame David, j'estime comme vous que le CNPE devrait prendre en compte la parole de l'enfant handicapé et les cas de maltraitements que vous avez soulevés.

Monsieur Forissier, mon expérience d'élue locale de l'Essonne rejoint tout à fait la vôtre quant aux expérimentations conduites sous l'égide de bénévoles uniquement, notamment pour ce qui est de l'ouverture de crèches pour enfants handicapés. Ce sont des initiatives qu'il nous a fallu porter avec force et conviction. Cela étant, n'oublions pas que sans le tissu associatif, le monde du handicap ne connaîtrait pas le degré de développement dont nous pouvons quand même être fiers aujourd'hui.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je souhaiterais clôturer nos débats en saluant le travail qu'a mené Claire-Lise Champion en faveur du monde du handicap tout au long de ses mandats.

M. Gérard Dériot, président. – La commission autorise-t-elle la publication du rapport d'information ?

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 55.

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Proposition de loi visant à abroger la loi du 8 août 2016 dite « Loi Travail » -
Examen du rapport et du texte de la commission**

La réunion est ouverte à 10 heures 40.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Dominique Watrin, rapporteur. – Nous avons encore tous en tête la très large mobilisation citoyenne qui avait accompagné chacune des étapes de l'examen de la loi « Travail ». Cette opposition n'a jamais faibli et reste aujourd'hui encore très vive.

Quatre mois après la promulgation de ce texte, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, déposée par le groupe communiste, républicain et citoyen, vise à l'abroger et exprime le rejet total de ses orientations libérales qui remettent en cause les droits fondamentaux des salariés. Sa mise en œuvre ne l'a pas rendue plus acceptable, bien au contraire, ainsi que le démontrent les premières mesures d'application.

Les travaux que j'ai menés, dans des délais très réduits, ont confirmé cette analyse. J'ai pu recevoir trois syndicats, la CGT, la CFE-CGC et Solidaires, qui m'ont confirmé leur hostilité à ce texte. J'ai également rencontré le cabinet de la ministre et reçu des contributions de six organisations syndicales ou patronales.

La loi « Travail », avec 123 articles, nécessite environ 140 décrets d'application. À ce jour, 60 restent à prendre et l'objectif de 80 % que le Gouvernement s'était fixé pour la fin de l'année devrait être atteint. Celui-ci vise maintenant une application totale de la loi à la fin du premier trimestre 2017.

Dans un premier temps, le ministère du travail a donné la priorité aux aspects les plus contestables du texte, en particulier l'article 8 qui réforme les règles en matière de durée du travail. Il est clair que le Gouvernement s'est hâté de donner aux employeurs les outils pour tirer profit des reculs sociaux portés par la loi, en particulier de l'inversion de la hiérarchie des normes.

Sur la forme, le Gouvernement a fait le choix d'ignorer la loi Larcher en élaborant son projet de loi sans concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux et en sélectionnant des interlocuteurs privilégiés. Au terme d'un raisonnement, pour le moins surprenant, le Conseil d'État a pourtant estimé que le Gouvernement avait respecté, sinon la lettre, du moins l'esprit de l'article L.1 du code du travail. Ce blanc-seing ne saurait toutefois masquer un grave défaut de concertation.

Ce manque de considération à l'égard des partenaires sociaux s'est accompagné d'un passage en force à l'Assemblée nationale avec l'engagement, à trois reprises, de sa responsabilité par le Gouvernement. Il a été incapable de s'appuyer sur une majorité unie. Quelle ironie d'entendre aujourd'hui celui qui a employé ce procédé autoritaire appeler à son abrogation...

Contrairement aux députés, les sénateurs de tous les groupes politiques ont eu l'occasion d'exprimer leurs points de vue tant en commission que pendant les deux semaines de débat en séance publique. Je vous rappelle néanmoins brièvement nos principaux griefs à l'encontre de cette loi.

Tout d'abord, elle engage une refonte du code du travail qui consacre la suppression du principe de faveur, pourtant l'un des fondements de notre droit du travail, et l'inversion de la hiérarchie des normes.

Pendant longtemps, la négociation collective ne pouvait modifier les règles du droit du travail que dans un sens plus favorable aux salariés. Dans le prolongement de la loi du 4 mai 2004, de nombreux textes défendus aussi bien par des gouvernements de droite que de gauche ont remis en cause ce principe.

La loi « Travail » aggrave ce recul par une nouvelle organisation du droit du travail qui distingue les dispositions légales définissant l'ordre public, celles qui relèvent de la négociation collective et celles qui s'appliquent à titre supplétif en l'absence d'accord. Sur nombre de sujets, la loi donne la primauté à l'accord d'entreprise sur l'accord de branche, répondant ainsi à l'une des demandes phares du Medef.

Les salariés sont abandonnés à leur sort face à l'employeur qui voit s'étendre le champ de ses moyens de pression pour augmenter ses profits au détriment de leurs conditions de travail et de leur santé.

L'application de cette nouvelle architecture aux dispositions relatives à la durée du travail et aux congés, par l'article 8 du texte, nous donne déjà un avant-goût du code du travail de demain et aggrave la situation issue de la loi du 20 août 2008. Et ce ne sont pas les

mesures précisant la composition de la future commission des experts chargée de refondre le code du travail qui rassureront les syndicats de salariés : ceux-ci y sont en effet marginalisés.

Désormais, le cadre protecteur et harmonisé de la branche ne s'applique plus, en cas d'accord d'entreprise, pour le taux de majoration des heures supplémentaires, qui peut être abaissé à 10 %. Un accord de branche ne peut plus empêcher le dépassement temporaire de la durée maximale hebdomadaire de travail de jour comme de nuit.

C'est mal connaître la réalité des relations sociales dans la plupart des entreprises françaises aujourd'hui et le vécu des salariés et de leurs représentants que d'espérer que cette inversion de la hiérarchie des normes leur sera favorable. En effet, le lien de subordination qu'ils entretiennent avec l'employeur et son pouvoir de sanction rendent fictive l'équité entre les parties amenées à négocier en entreprise.

Il est donc pour le moins naïf de penser qu'imposer cette inversion de la hiérarchie des normes puisse apaiser les relations sociales en entreprise : cela pourrait au contraire les tendre. La branche, comme l'a justement souligné le représentant de la CFE-CGC lors de son audition, est le niveau où remontent les préoccupations de terrain et où elles sont traitées, mais le Gouvernement vient d'offrir aux grandes entreprises une boîte à outils pour s'en émanciper et faciliter le dumping social et économique.

Ces orientations sont, non seulement combattues par la majorité des syndicats de salariés, mais également dénoncées par les autres organisations patronales. Aux yeux de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) et de l'Union des entreprises de proximité (U2P) qui vient de succéder à l'Union professionnelle artisanale (UPA), ce sont bien les branches professionnelles qui doivent assurer la régulation nécessaire au maintien d'une saine concurrence entre toutes les entreprises d'un secteur d'activité, quelle que soit leur taille.

Sur ce point, la loi « Travail » annule les avancées conquises par les accords de Matignon de 1936 qui avaient permis l'extension des accords de branche et qui sont à l'origine de la très bonne couverture conventionnelle des salariés en France, supérieure à 90 %. Celle-ci va, dans les faits, devenir purement virtuelle si les entreprises peuvent s'émanciper de quasiment toutes les stipulations des conventions collectives par un simple accord, même s'il est défavorable aux salariés.

En outre, la loi « Travail », sous couvert de quelques avancées en direction des syndicats de salariés, affaiblit gravement le dialogue social.

Malgré quelques mesures techniques et de portée limitée qui vont dans le bon sens, notamment en matière de formation, la légitimité de l'action syndicale sera affaiblie par la possibilité, pour des organisations minoritaires, d'obtenir l'organisation d'un référendum d'entreprise pour valider un accord rejeté par les syndicats majoritaires. Croit-on sérieusement renforcer le dialogue social en jouant la carte de la division et de la défiance au sein des entreprises ?

Par ailleurs, la loi « Travail » facilite les licenciements et va aggraver la précarité des salariés les plus fragiles.

Reprenant la philosophie des accords de compétitivité défendus par la précédente majorité présidentielle tout en supprimant les nombreuses protections encadrant le recours aux

accords de maintien de l'emploi créés par la loi du 14 juin 2013, les nouveaux accords de préservation ou de développement de l'emploi constituent un outil de dérégulation sociale sans précédent.

Les salariés seront obligés de travailler plus sans gagner plus et ceux qui refusent s'exposent à un licenciement que la loi refuse de qualifier d'économique pour ne pas leur appliquer les mesures protectrices qui en découlent. Le Gouvernement rétorque que seuls des syndicats majoritaires pourront signer ces accords mais comment garantir un rapport de force équilibré quand un employeur fait du chantage à l'emploi ?

Un premier exemple se déroule sous nos yeux dans la branche de la métallurgie, qui vient d'autoriser une modulation du temps de travail sur trois ans, faculté ouverte par la loi « Travail ». Les salariés seront les grands perdants puisque la rémunération d'une partie des heures supplémentaires sera décalée dans le temps ou amputée.

Chez Renault, ancienne entreprise nationale et laboratoire des luttes sociales dans notre pays, la direction négocie un nouvel accord de compétitivité pour les années 2017-2019, alors même que le groupe réalise des performances exceptionnelles avec un résultat net de 2,8 milliards d'euros en 2015 et une marge opérationnelle de 5 %, soit l'une des plus élevées au monde dans l'industrie automobile.

La direction cherche à exploiter au plus vite les nouvelles possibilités de la loi « Travail », en renforçant la flexibilité. En contrepartie des nouveaux sacrifices imposés à ses salariés, le patron de Renault s'engagerait à ne fermer aucune usine en France, à maintenir l'effort de recherche et développement, à embaucher 3 600 personnes en CDI et à diminuer de moitié le nombre d'intérimaires. Il faut toutefois préciser que ces recrutements ne compenseraient ni les 4 500 départs naturels à la retraite que l'entreprise connaîtra durant cette période, ni les 7 500 suppressions d'emplois qui ont suivi l'accord de 2013. De plus, la productivité par salarié serait très sensiblement augmentée.

La loi a également facilité le recours aux licenciements économiques en définissant les situations dans lesquelles des difficultés économiques sont présumées constituer des causes réelles et sérieuses de licenciement. Ainsi, depuis le 1^{er} décembre dernier, dans une entreprise employant plus de trois cents salariés, un employeur peut procéder à des licenciements économiques dès lors qu'il constate une baisse significative de ses commandes ou de son chiffre d'affaires pendant au moins un an.

Dans ces conditions, comment éviter que des groupes organisent artificiellement des difficultés économiques dans une entité jugée peu rentable pour justifier des licenciements ? Jusqu'à présent, les juges examinaient l'ensemble des données d'une société et la conjoncture de leur marché pour soupeser ses difficultés économiques ; la pierre angulaire de leur appréciation était le résultat net et il n'était pas légitime qu'une entreprise faisant des bénéfices licencie pour motif économique.

En outre, cette loi ne remédie pas aux dégâts que provoquent les règles européennes en matière de détachement de travailleurs. Je n'ignore pas les nombreuses mesures prévues, comme la possibilité, pour l'inspection du travail, de suspendre l'activité d'une entreprise lorsque l'employeur ne lui a pas remis la déclaration préalable de détachement des travailleurs. Toutefois, aucun décret d'application n'a été publié à ce jour !

Du reste, ce ne sont là que des expédients tant que la directive concernant le détachement de travailleurs n'aura pas été révisée de fond en comble. Il faudra aller plus loin que le projet proposé le 8 mars dernier par la Commission européenne qui se heurte à la forte opposition des pays de l'Est. La ministre a annoncé faire pression sur nos voisins pour obtenir la révision de cette directive. Il faudra également revoir le règlement du 29 avril 2004 qui fixe le principe selon lequel les règles de l'État d'origine s'appliquent en matière de sécurité sociale car il engendre une concurrence déloyale. Mais face à l'intransigeance de certains pays, la France ne devrait-elle pas prendre des mesures dérogatoires comme Manuel Valls, alors Premier ministre, l'avait lui-même envisagé, ou suspendre l'application de la directive ?

Enfin, la loi « Travail » dénature les missions de la médecine du travail à travers la suppression de l'universalité de la visite d'aptitude à l'embauche. En effet, à compter du 1^{er} janvier prochain, les salariés ne conserveront qu'une simple visite d'information et de prévention effectuée après leur embauche par un professionnel de santé membre de l'équipe pluridisciplinaire, par exemple un infirmier. Le principe de visites périodiques tous les vingt-quatre mois est lui aussi supprimé.

Ces dispositions éloigneront définitivement les salariés de la médecine du travail. Elles entérinent un suivi médical à plusieurs vitesses ; la périodicité des visites dépendra de la décision individuelle de chaque médecin. Le projet de décret présenté aux partenaires sociaux porte en effet à cinq ans le délai maximal entre deux visites médicales périodiques. Pour les salariés qui feront l'objet d'un suivi individuel renforcé, ce délai est fixé à quatre ans. Il sera de trois ans pour les travailleurs mineurs, les travailleurs de nuit et les travailleurs handicapés.

Le Gouvernement prétend adapter sa stratégie à la diminution continue du nombre de médecins du travail, à laquelle il se résigne trop facilement. En réalité, la voie qu'il choisit conduira inévitablement à une sélection médicale de la main-d'œuvre, à rebours de toutes les actions de prévention en matière de santé au travail.

Ainsi, la loi « Travail » modifie la procédure de recours contre l'avis d'aptitude qui sera désormais porté devant les prud'hommes, l'inspection du travail se trouvant dessaisie. Le juge prud'homal est maintenant chargé de désigner un médecin-expert dont la décision se substituera à celle du médecin du travail. Compte tenu de l'engorgement des juridictions prud'homales, cette réforme est préjudiciable aux salariés, d'autant plus que le coût des expertises médicales sera intégralement à leurs frais en cas de contestation de leur part.

Par ailleurs, le décret d'application relatif au repérage de l'amiante avant travaux, l'une des principales recommandations du comité de suivi sur l'amiante mis en place en 2014 par notre commission, n'a toujours pas été publié. Le Gouvernement, contrairement aux engagements pris au Sénat, tarde aussi à rendre public son plan interministériel de lutte contre les risques liés au désamiantage.

Vous pouvez le constater, les quelques avancées de la loi « Travail », comme la création du compte personnel d'activité ou la généralisation de la garantie jeunes, ne peuvent contrebalancer tous ces reculs sociaux.

Il aurait pourtant été possible de dessiner les contours d'un nouveau code du travail, rénové et simplifié, répondant aux évolutions technologiques, économiques et sociales, tout en rétablissant et étendant les protections des salariés et leur pouvoir

d'intervention. Ce n'est manifestement pas la voie choisie par le Gouvernement, bien au contraire.

C'est pourquoi je vous invite à adopter cette proposition de loi d'abrogation afin d'envoyer un message fort au Gouvernement et à nos concitoyens. Ils n'attendent pas du législateur qu'il démantèle notre modèle social, fruit des luttes passées et garant de la cohésion nationale, mais qu'il assure sa préservation et son développement.

M. Michel Amiel. – Notre société évolue, l'exercice de la médecine aussi. Le désenchantement dont il est victime, en particulier dans la médecine du travail, entraîne un manque de médecins du travail. Dès lors, soit on se voile la face et on continue comme avant, en toute illégalité, ce qui signifie que les missions de la médecine du travail ne sont pas remplies, soit une refonte complète est entreprise. J'aurais voulu une vraie loi consacrée à la seule question de la médecine du travail, et même plus largement celle de la santé au travail.

Cependant, le principe prévu par le texte d'une prise en charge des salariés par des équipes pluridisciplinaires – un peu comme cela se fait en psychiatrie – est un pis-aller, certes, mais relativement efficace et n'est pas préjudiciable à la santé des salariés. Les équipes restent dirigées par un médecin du travail.

Nous embauchons dans cette fonction un grand nombre de médecins qui n'ont pas toujours cette qualification spécifique – c'est le cas, par exemple, dans le centre de gestion de la fonction publique territoriale des Bouches-du-Rhône, dont je préside le conseil d'administration. Dans ce cas, nous les formons. En effet, nous sommes confrontés à une carence de médecins du travail et la situation n'a aucune chance d'évoluer. La fonction n'est pas attractive, non pas pour des raisons financières mais en raison d'un mode d'exercice qui ne séduit pas les jeunes médecins. En conséquence, les postes de médecine du travail à l'examen national classant (ENC) ne sont pas pourvus.

Les dispositions de la loi « Travail » constituent par conséquent un expédient acceptable en attendant une refonte de la spécialité et une approche rénovée de la médecine du travail par un nouveau texte.

Mme Nicole Bricq. – Voilà une proposition de loi radicale qui prend appui sur l'article 8 de la loi, relatif à la durée du travail et aux accords d'entreprise et l'article 67, relatif au licenciement économique, contestés au Parlement et dans la rue, pour rejeter l'ensemble du texte. C'est comme si l'on coulait un navire au prétexte qu'il transporte deux passagers indésirables... Cette attitude compromettrait de nombreuses avancées issues de la loi « Travail ».

Je peux comprendre l'attitude du groupe Communiste républicain et citoyen (CRC), qui exerce la fonction tribunicienne d'un groupe d'opposition – et il a raison de le faire...

Mme Laurence Cohen. – Merci de votre autorisation !

Mme Nicole Bricq. – Mais je m'interroge sur le calendrier : le texte arrivera en séance le 11 janvier, juste avant la primaire socialiste...

La loi apporte de nouveaux droits aux salariés. Elle comporte un grand nombre d'articles d'application directe, comme ceux qui touchent aux accords de branche. Or on voit d'ores et déjà des accords se conclure : ainsi l'accord de branche de la métallurgie, critiqué

par le rapporteur, n'a pas été signé par la CGT mais elle ne s'y est pas opposée et la CFE-CGC et FO, qui ont manifesté contre la loi « Travail », l'ont approuvée. Certains accords sont signés, d'autres ne le sont pas, mais toujours en fonction de la réalité de l'entreprise ou de la branche.

Quant aux 130 décrets d'application, selon mon décompte, la ministre du travail s'est engagée à en prendre 80 % avant la fin de l'année, et cet objectif sera atteint. Un grand nombre de mesures, dont celles qui concernent la durée du travail, entreront en application au 1^{er} janvier 2017.

De plus, les dispositions relatives aux droits syndicaux donnent aux organisations des armes pour améliorer le rapport de force dans les négociations qui s'engagent. C'est important, au moment où François Fillon annonce son intention de légiférer par ordonnances – mais c'est peut-être ce que le groupe CRC préfère ? Le président Gérard Larcher est chargé de déminer le terrain en recevant les organisations syndicales qui ont compris que l'atterrissage risquait d'être dur au mois de juin en cas d'alternance !

Enfin, pour la première fois, la responsabilité sociale des plateformes numériques envers les travailleurs, quel que soit leur statut, est reconnue dans le code du travail, ce qui sera particulièrement utile aux chauffeurs de VTC dans le cadre du conflit qui les oppose à Uber.

Sur son site « Fillon2017.fr », le candidat de la droite à l'élection présidentielle promet un « électrochoc ». J'ai pris l'attache d'un médecin qui m'a assuré que le procédé était utilisé de manière très marginale...

M. Alain Milon, président. – Sauf pour la dépression.

Mme Nicole Bricq. – À ces remèdes de cheval je préfère une loi « Travail » qui renforce le principe de l'accord majoritaire et les droits des salariés.

M. Jérôme Durain. – Le texte que nous examinons est un galop d'essai dans la perspective de la primaire socialiste, dont deux candidats défendent l'abrogation de la loi « Travail ». Le caractère abrupt de la proposition – un seul article – renvoie à la brutalité du 49-3 et ne rend pas justice à la complexité du texte ni à ses nombreuses mesures.

La loi pose cependant trois difficultés majeures : alors qu'elle prétendait développer la flexi-sécurité, elle est riche sur la flexibilité et pauvre sur la sécurité, comme des économistes pourtant plutôt libéraux l'ont reconnu ; elle rend difficile la réconciliation entre l'entreprise et les salariés ; enfin, la méthode employée a laissé des traces. Plusieurs mesures doivent être abrogées, comme l'inversion de la hiérarchie des normes, la réforme du suivi médical, la création des accords dits « offensifs » et les règles d'adoption des accords. Cela m'incite à avoir une position mesurée dans ce débat.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je partage une grande partie des inquiétudes de mes collègues communistes. J'ai manifesté, dès le début de l'examen de la loi « Travail », mon opposition farouche à l'inversion de la hiérarchie des normes. On s'apercevra, à l'usage, que les accords de branche et la primauté de la loi sur les accords d'entreprise sont les meilleures garanties des droits des salariés.

Ainsi, sur le conflit qui oppose les chauffeurs de VTC à Uber, on se rend bien compte qu'il n'y aura pas d'accord d'entreprise. L'entreprise fera sans doute des propositions

mais la question de fond - c'est-à-dire le fait que ces chauffeurs sont des salariés de fait sans protection ni droit - ne sera pas réglée. Seul un accord de branche, héritage des accords de Matignon en 1936, est à même de le faire.

L'abrogation pure et simple de la loi n'est peut-être pas la bonne solution. Le compte personnel d'activité, la généralisation de la garantie jeunes – son expérimentation dans mon département a été très positive – et le droit à la déconnexion des salariés sont des avancées incontestables. Il aurait suffi d'abroger certains articles. Mais l'utilisation abusive du 49-3 a empêché un vrai débat à l'Assemblée nationale.

Mme Laurence Cohen. – C'est exact !

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le Gouvernement n'a pas dialogué avec sa majorité. Je m'abstiendrai sur cette proposition de loi, ce qui ne préjuge pas de mon vote en séance publique.

Mme Catherine Génisson. – Les dispositions de la loi « Travail » sur la médecine du travail ne sont pas satisfaisantes, nous l'avons dit durant les débats, et Évelyne Yonnet partage sans doute mon avis sur ce point. La médecine du travail relève d'ailleurs sans doute davantage du ministère de la santé que de celui du travail. Il convient de concevoir cette activité comme une prise en charge de la santé des salariés par un collectif composé, à côté des médecins du travail, d'infirmiers, de psychologues et de tous ceux qui, dans l'entreprise, travaillent sur cette problématique. La médecine du travail, comme la médecine générale au demeurant, mérite une revalorisation. La fonction apporte de véritables satisfactions professionnelles, même si – c'est un autre débat – les conditions d'exercice ne sont pas identiques dans un service inter-entreprises et dans un service autonome au sein d'une entreprise.

Enfin, soulignons que la médecine du travail est embouteillée par la forte croissance du nombre de salariés embauchés en CDD de très courte durée. C'est pourquoi nous devons relever la durée des CDD.

Mme Annie David. – Je n'ai rien à retrancher aux propos de Dominique Watrin : je les partage entièrement. Nous ne sommes pas maîtres de l'ordre du jour et si notre proposition de loi vient en discussion le 11 janvier prochain, c'est que la Conférence des Présidents nous a affecté un créneau ce jour-là au titre de l'espace réservé à notre groupe. Et précisément parce que peu d'heures nous sont attribuées, nous avons choisi la radicalité : abroger la loi « Travail », pour relancer le débat et la négociation avec les organisations syndicales. Il y a sans conteste plus à jeter qu'à conserver dans ce texte. Mais comment nous accuser de préférer les ordonnances, nous qui nous sommes constamment opposés à cette procédure, parce qu'elle dépouille le législateur de sa compétence ?

Ce ne sont pas seulement les médecins du travail qui sont en nombre insuffisant, mais tous les médecins quelle que soit leur spécialité. Pourtant, vous ne nous suivez jamais lorsque nous proposons des mesures coercitives comme imposer aux jeunes une installation dans les territoires sous-dotés. Toute la médecine est dévalorisée ; mais à une période où les drames se multiplient dans les entreprises, la santé des travailleurs devrait nous préoccuper au premier chef.

Enfin, les organisations syndicales sont-elles vraiment renforcées, quand un accord d'entreprise peut être moins favorable que la loi ? Comment penser qu'elles pourront

obtenir gain de cause plus facilement ? Nous serons présents et combatifs le 11 janvier prochain.

M. Olivier Cadic. – On peut continuer sans toucher à rien ou refondre entièrement la médecine du travail, dit Michel Amiel. Il oublie une troisième voie. Car quel est le but de la médecine du travail ? Combien coûte-t-elle ? Les personnes sont-elles mieux protégées en France que dans les pays où elle n'existe pas ? Et si elle est fondamentale, pourquoi le ministère de l'Éducation nationale, premier employeur de France, en est-il dépourvu ?

La troisième voie consisterait à supprimer la médecine du travail pour s'en remettre à la responsabilité individuelle des acteurs. Ce serait une vraie simplification, qui est demandée par les entreprises.

M. Jean Desessard. – Dans un premier temps, je voulais écarter cette proposition de loi car tout n'est pas à rejeter dans la loi « Travail » et une partie des dispositions est déjà en application. Puis j'ai entendu Manuel Valls regretter l'usage du 49-3, le juger antidémocratique ; et Myriam El Khomri reconnaître que cela n'est pas sérieux, autrement dit que c'était une erreur, qu'il aurait fallu écouter davantage les parlementaires. Ils étaient emportés par la passion et la volonté de vaincre. À présent, en campagne électorale, ils considèrent les grands enjeux de la nation... si bien qu'ils deviennent les alliés objectifs des auteurs de la proposition de loi ! Celle-ci aide en effet la gauche à préparer le rassemblement grâce auquel nous gagnerons dans quelques mois, après quoi nous pourrions recommencer le débat.

Mme Laurence Cohen. – Le débat sur la loi « Travail » a été antidémocratique. La ministre a asséné des arguments, elle n'a rien démontré. Elle n'a pas voulu débattre. Elle n'a pas voulu admettre les conséquences de l'inversion de la hiérarchie des normes. « Fonction tribunicienne » et « radicalité » ai-je entendu pour qualifier l'action de mon groupe : mais ce sont, à mes yeux, des qualités. Nous nous opposons sans relâche au détricotage, poursuivi depuis le début du quinquennat, des règles protégeant les salariés. Nous avons montré notre pugnacité et la fidélité à nos valeurs. Cette fidélité, beaucoup pourraient s'en inspirer...

Nous n'avons pas choisi la date du 11 janvier. Surtout, la vie politique et parlementaire ne tourne pas autour des primaires ! La loi « Travail » est une très mauvaise loi et nous voulons la remettre à plat.

Mme Évelyne Yonnet. – Organisons donc une mission d'information sur la médecine du travail car c'est un vrai problème et il serait bon de renforcer la prévention en matière de santé. Les remises en cause des droits des salariés par ce texte sont lourdes ; comme Catherine Génisson, je crois que les ministères du travail et de la santé doivent ensemble trouver des solutions pour améliorer ce qui a été voté. Les délais entre deux visites médicales sont trop longs, il faut en particulier organiser un meilleur suivi des personnes en CDD.

Mme Hermeline Malherbe. – Il y a aujourd'hui plus matière à dire qu'à faire mais c'est normal, cela fait partie du rôle démocratique de nos assemblées. Le 49-3 est un outil de notre démocratie. Dans la campagne électorale pour l'élection présidentielle, certains remettent en cause le système : quand les outils sont utilisés de cette façon, cela n'est guère étonnant.

Ce n'est pas seulement la santé au travail mais le travail lui-même qui évolue. C'est pourquoi une vision globale est si importante.

M. Dominique Watrin, rapporteur. – Je partage les propos de d'Evelyne Yonnet et la remarque de Catherine Génisson : le texte est très en-deçà des ambitions du troisième plan santé au travail qui avait fait l'unanimité des organisations patronales et syndicales. Un tel renoncement finit par dénaturer la mission même de la médecine du travail. Nicole Bricq minimise la dureté de cette loi alors que les visites médicales des travailleurs de nuit, désormais, auront lieu à une fréquence de trois ans et non plus de six mois. On observe pourtant, par exemple, une multiplication des cancers du sein, dont la corrélation avec le travail de nuit est manifeste. Le Gouvernement n'a pris aucune mesure depuis 2012 pour enrayer la baisse du nombre des médecins du travail. La conseillère de la ministre que j'ai rencontrée m'a annoncé qu'une mission sera lancée pour réfléchir à la façon de rendre plus attractif la médecine du travail. C'est bien tardif alors que nous sommes à la fin du quinquennat !

Faut-il couler le navire parce que deux passagers ont la peste ? La peste n'est pas une maladie bénigne. L'article 8 inverse la hiérarchie des normes et dans vingt-trois domaines supplémentaires, la négociation d'entreprise pourra déroger à celle de branche : demain, les branches auront bien du mal à verrouiller les règles contre les abus des accords d'entreprises. La situation est grave.

L'article 67 modifie les conditions du licenciement économique. La définition a été changée. La liste exhaustive disparaît et la rédaction comporte un « notamment » qui ouvre toutes les possibilités aux entreprises. Les critères retenus, chute du chiffre d'affaires, baisse des commandes, inciteront les employeurs à élaborer des montages financiers pour faciliter les licenciements.

Je suis opposé au programme de François Fillon dont vous avez déjà mentionné certaines dispositions. Une sévère cure d'amaigrissement du code du travail est prévue : il n'en resterait que 5 % du volume actuel !

Le représentant de la CGT que nous avons auditionné est d'accord avec les motivations de notre proposition de loi mais il a aussi souligné que la centrale se mobilise également pour l'amélioration des droits des salariés. Manifestement, il n'est pas possible d'améliorer la loi, mieux vaut repartir sur d'autres bases. Quand dans un incendie, 80 % de la poutre maîtresse est incandescente, on ne cherche pas à conserver les 20 % restants...

Mme Laurence Cohen. – Très bien !

M. Dominique Watrin, rapporteur. – Merci à Jérôme Durain et Jean-Pierre Godefroy. Non seulement les syndicats, mais aussi les petites entreprises, sont attachés au rôle de la branche, qui est le niveau où remontent les préoccupations du terrain. Que celle-ci soit marginalisée et les grosses entreprises feront la loi...

Bien sûr, la loi « Travail » comporte quelques mesures positives mais elles ne suffisent pas à sauver l'ensemble. Jean Desessard a raison de rappeler la brutalité du 49-3. On aurait sans doute abouti à un tout autre texte si le débat à l'Assemblée nationale n'avait pris fin avant même le vote de l'article 2. Sur l'amiante, sujet qui occupe notre Haute Assemblée depuis plus de dix ans, nous avons appris, uniquement parce que j'ai posé la

question, qu'un plan interministériel était mis en œuvre depuis mars 2016. Il ne nous a pas encore été présenté !

Sur les travailleurs saisonniers, on nous annonce des progrès...Et sur les travailleurs détachés, on ne peut se contenter d'invoquer l'opposition de certains pays à toute renégociation de la directive. C'est un problème pour les salariés français mais aussi pour les travailleurs détachés, traités indignement.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

M. Alain Milon, président. – La commission n'a pas adopté de texte. C'est donc le texte de la proposition de loi du groupe CRC qui sera discuté en séance publique le 11 janvier 2017.

Nominations de rapporteurs

La commission nomme :

- *M. Jean-Baptiste Lemoyne comme rapporteur sur la mise en œuvre des accords de compétitivité au sein des entreprises ;*
- *Mme Elisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy comme rapporteurs sur la prise en charge sociale des mineurs étrangers isolés ;*
- *Mmes Catherine Génisson et Laurence Cohen et M. René-Paul Savary comme rapporteurs sur la situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins.*

La réunion est close à 11 heures 55.

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

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Hommage à M. Jean-Claude Frécon

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente – Il y a une dizaine de jours, nous apprenions avec beaucoup de tristesse le décès soudain de notre collègue membre de notre commission, Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire. Mardi dernier, Maryvonne Blondin et moi-même avons accompagné le président Larcher et le président Guillaume à son inhumation dans sa commune de Pouilly-lès-Fleurs. Ce fut une très belle et très touchante cérémonie. C'est aujourd'hui la première fois que notre commission se réunit depuis. Je vous invite à présent à observer un instant de recueillement, en hommage à sa mémoire.

Les membres de la commission observent une minute de silence.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Jacques Groperrin rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017) présentée par Mme Brigitte Gonthier-Maurin et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir.

Proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir - Examen du rapport

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons le rapport de Jacques Groperrin sur la proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017) présentée par Mme Brigitte Gonthier-Maurin et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Cette proposition de résolution, qui a été rejetée il y a quelques semaines la commission des affaires européennes, pose des questions fondamentales à notre société : Quels sont les besoins de financement à l'horizon 2025 de l'enseignement supérieur européen, face à la massification des effectifs et dans un contexte de concurrence internationale accrue ? Quelle répartition entre financement public et financement privé ? Telles sont les questions, lourdes d'enjeux d'avenir pour notre continent, que nous pose le texte que nous examinons aujourd'hui.

Reprenant très directement l'une des propositions du comité pour la StraNES en matière de financement de l'enseignement supérieur, la présente proposition a pour objet, en premier lieu, de reconnaître l'enseignement supérieur comme « un investissement nécessaire à

l'avenir », en deuxième lieu, d'amener les dépenses d'enseignement supérieur à 2 % du PIB européen à l'horizon 2025 et, en dernier lieu, d'exclure les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche du calcul des déficits publics.

S'agissant du premier point, je pense que nous serons tous d'accord pour reconnaître l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir. C'est bien évidemment un objectif de l'Union européenne comme en témoignent la Déclaration de la Sorbonne de 1998, le Processus de Bologne lancé en 1999, la Stratégie de Lisbonne définie en 2000 et la Stratégie « Europe 2020 » de 2010, confirmée très récemment à la conférence d'Erevan en 2015. C'est aussi un objectif de ses États membres, en premier lieu la France comme l'ont prouvé les travaux de la StraNES. La reconnaissance par l'Union et par les États membres de l'enseignement supérieur comme un « investissement nécessaire à leur avenir » n'est donc pas, à mes yeux, un sujet nécessitant l'adoption d'une résolution européenne.

S'agissant du deuxième point qui propose d'amener les dépenses d'enseignement supérieur à 2 % du PIB européen à l'horizon 2025, nous savons tous que les besoins de financement de l'enseignement supérieur sont très élevés si nous voulons faire face à la fois à la massification des effectifs et aux besoins d'amélioration et de modernisation continue des prestations offertes par les établissements, dans un contexte de vive concurrence internationale.

Mais l'objectif des 2 % du PIB est encore loin : la France est en dessous de 1,5 %, l'Union européenne dans son ensemble n'atteint pas les 1,3 %, loin derrière les États-Unis et le Canada qui dépassent les 2,5 %. L'objectif de 2 % du PIB européen consacré à l'enseignement supérieur est donc un objectif certainement souhaitable mais très ambitieux. Comment l'atteindre ?

La proposition de résolution nous propose que « les dépenses d'enseignement supérieur soient essentiellement couvertes par un financement public ». Pour ma part, je considère que l'État ne peut supporter à lui seul la charge de l'investissement dans l'enseignement supérieur : les établissements doivent aussi pouvoir développer leurs ressources propres. Vous l'aurez compris, si je partage l'ambition des auteurs de la proposition de résolution s'agissant des besoins de financement du secteur de l'enseignement supérieur, je considère que la répartition entre financement public et privé qu'ils préconisent est malheureusement irréaliste.

Le troisième point vise à exclure les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche du calcul des déficits publics. Depuis son entrée en vigueur en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance fixe respectivement à 3 % et 60 % du PIB les valeurs de référence pour le déficit budgétaire annuel et l'endettement public. Même si le principe d'égalité de traitement entre tous les États membres est un élément central de l'application des règles du Pacte, celui-ci prévoit néanmoins une certaine souplesse dans ses modalités d'application : il laisse notamment à la Commission et au Conseil une marge de manœuvre pour évaluer la viabilité des finances publiques à la lumière des circonstances spécifiques à chaque pays.

L'existence de cette « marge d'appréciation » a conduit la Commission à publier une communication interprétative en janvier 2015 qui a précisé les conditions dans lesquelles trois dimensions politiques spécifiques (des réformes structurelles, des conditions conjoncturelles et des investissements publics) pouvaient être prises en compte dans l'application des seuils de référence. Depuis lors, la Commission a fait application de ces nouvelles dispositions à plusieurs reprises s'agissant notamment des dépenses liées à l'accueil

des réfugiés, des dépenses de sécurité de la France et des dépenses liées aux tremblements de terre en Italie.

Mais le principe de la dérogation à l'application des règles du Pacte est loin de faire l'unanimité parmi les États membres comme parmi les experts internationaux. Le Conseil l'a largement encadré fin 2015 et la commission des affaires européennes du Sénat a très récemment adopté une proposition de résolution européenne déplorant la multiplication, depuis 2015, des clauses de flexibilité qui renforcent selon elle l'opacité autour de ce dispositif. Il ne me paraît donc pas souhaitable de demander la création d'une nouvelle dérogation à l'application des règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Vous l'aurez compris, en dépit d'un certain nombre de convergences avec ses auteurs, je vous recommande de confirmer la position de la commission des affaires européennes et de ne pas adopter la proposition de résolution européenne qui nous est soumise aujourd'hui.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La conclusion de notre rapporteur ne me surprend pas, mais je regrette que l'auteur d'une proposition ne puisse lui-même rapporter, cela m'aurait permis de vous présenter nos motivations dans le détail.

Nous le savons tous, compte tenu des avancées technologiques, nos sociétés sont confrontées à une exigence d'élévation des connaissances et des qualifications afin que chacun, à l'avenir, soit en capacité de comprendre le monde dans lequel il se trouve et puisse rebondir. Cet effort de « démocratisation » de l'accès à l'enseignement supérieur – non pas uniquement de « massification » – ne devra pas reposer sur un principe de sélection : tous et toutes doivent pouvoir aller le plus loin possible dans leurs études. C'est la raison pour laquelle nous sommes convaincus que les dépenses d'enseignement supérieur constituent un véritable investissement pour la nation et pour les entreprises qui choisissent de s'implanter sur notre territoire.

J'entends bien l'argument de M. le rapporteur sur le Pacte de stabilité et de croissance. Certaines dépenses – accueil des migrants fuyant la guerre et la misère, réparation des catastrophes naturelles ou prévention des actes terroristes, comme celui survenu avant-hier en Allemagne – ont déjà été exclues des règles de calcul. Mais si nous sommes confrontés à une multiplication des demandes de dérogation à ce Pacte, c'est tout simplement parce qu'il ne permet pas de répondre aux défis et aux enjeux de notre époque. Mais au sein de ce Pacte de stabilité et de croissance, que je condamne fortement, nous restons maîtres de la répartition budgétaire de notre nation. J'observe que nous sommes capables de dépenser des sommes extrêmement importantes pour des dispositifs tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le crédit d'impôt recherche CIR et que, faute de réactivité suffisante, ceux qui en bénéficient ne font pas la démonstration de leur efficacité. Ma proposition de résolution pourrait donc trouver une issue favorable dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance si nous nous intéressions à la façon dont les dépenses du budget de la France sont ventilées.

Mme Dominique Gillot. – Je voudrais rappeler la réflexion lancée sous l'impulsion du Fonds monétaire international (FMI), du G20 et, aujourd'hui, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur la nécessaire relance budgétaire par les investissements afin d'assurer une croissance plus soutenue en Europe. Ce débat, porté par la Commission devant l'Eurogroupe le 5 décembre dernier, implique une réflexion sur l'adaptation du Pacte de stabilité et de croissance aux politiques de

relance par l'investissement, que les socio-démocrates allemands et français ont engagées depuis l'automne dernier.

Un rapport alternatif, rédigé chaque année par des économistes et auquel l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) participe activement, recommande, pour répondre au rapport de la Commission sur les plans budgétaires des États membres, d'analyser la situation économique financière, fiscale et budgétaire des États membres et de faire des propositions alternatives à celles de la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance, la situation économique, sociale, humaine, technologique et scientifique de l'Union européenne a évolué, de nouveaux besoins sont apparus et l'Europe doit faire en sorte que le cadre européen puisse s'adapter afin de répondre aux aspirations des populations.

Ce rapport alternatif pour 2017 rappelle que le renforcement de l'investissement public peut jouer un rôle décisif dans la croissance de l'emploi et l'amélioration du bien-être des citoyens. Il défend une nouvelle génération de réformes structurelles qui stimulent le capital humain, soutiennent l'investissement et luttent plus efficacement contre les inégalités. Cet objectif serait cohérent avec celui défendu par la StraNES, adoptée par le Président de la République et fixée comme ligne de conduite à l'ensemble du Gouvernement. Les politiques de relance menées de manière coordonnée par les États membres pourraient ainsi contribuer à l'efficacité de notre stratégie nationale.

J'ai participé aux travaux de la StraNES et à ceux de la Stratégie nationale de la recherche. Les propositions contenues dans leurs rapports respectifs visent à développer une société apprenante pour tracer des perspectives d'ici 2025 en atteignant 2 % du PIB consacré à l'enseignement supérieur. Les efforts vont en effet devoir être soutenus dans tous les États membres afin d'accompagner les besoins croissants de l'enseignement supérieur, mais ils ne seront pas d'un niveau équivalent. Au sein de l'Union européenne, celui de la France est l'un des plus importants, avec près de 1,5 % du PIB consacré à l'enseignement supérieur, mais néanmoins loin derrière les États-Unis ou le Japon. Il s'agit dans notre pays d'un investissement porté essentiellement par le secteur public. Selon les arguments développés dans le cadre de la StraNES, l'investissement public est générateur de progrès et d'adhésion de la plus grande partie de la population à l'enseignement supérieur et à la recherche, alors que la quête de financements privés élève des barrières et verrouille l'accès de l'enseignement supérieur à tout un pan de notre population que nous ne pouvons pas abandonner, faute de se priver de leur dynamisme et de leur capacité d'investissement humain dans le développement de notre pays. Les socio-démocrates plaident donc pour un renforcement de l'investissement public dans le cadre d'une politique de relance en faveur de l'éducation, de la formation, de l'apprentissage et de la mobilité des jeunes en Europe.

Le deuxième objectif de la proposition de résolution européenne, s'il est difficilement réalisable en l'état du droit communautaire, est cohérent avec le débat mené tant au niveau du Parlement européen que de la Commission, sous l'impulsion du commissaire européen Pierre Moscovici. Un indicateur spécifique pourrait ainsi être créé dans le cadre du semestre européen afin de mesurer les investissements publics dans l'enseignement supérieur de chaque État membre et de mieux les prendre en compte dans les recommandations de trajectoire budgétaire.

Pour toutes ces raisons, les membres du groupe socialiste et républicain voteront cette proposition de résolution.

M. Claude Kern. – Je remercie le rapporteur pour son excellente analyse, que mon groupe et moi-même partageons. L'objectif des 2 % du PIB paraît difficile à atteindre avec le seul financement public.

Les membres du groupe de l'UDI-UC suivront donc les conclusions du rapporteur et ne voteront pas cette proposition de résolution.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le groupe écologiste ira dans le sens des arguments développés par l'auteur de la proposition de résolution. La connaissance est indispensable à la transition énergétique. À l'heure où un général de l'armée française sort de sa réserve pour réclamer un budget de la défense de 2 % du PIB - pour la sécurité contre le terrorisme, mais également pour des achats d'armes et la dissuasion nucléaire – cette proposition de résolution est la bienvenue pour faire contrepoint.

Certes, il y a la rigueur du Pacte de stabilité et de croissance, mais il y a aussi la stratégie de Lisbonne où le mot « connaissance » résonnait avec le mot « croissance ».

Il est nécessaire que les fonds publics ne soient pas les seuls à abonder l'université. L'augmentation massive des droits d'inscription irait à l'encontre de la démocratisation, l'augmentation des droits d'inscription pour les étrangers serait un obstacle à l'ouverture de la France et à l'oxygénation des postures de recherche et d'enseignement. Avec le crédit impôt-recherche, nous voyons l'argent public couler à flot alors que l'investissement privé demeure insuffisant, voire absent. Le financement privé privilégie malheureusement une recherche rentable, des produits brevetables et tourne le dos à des disciplines qui le sont moins comme l'archéologie, la botanique, l'expertise sanitaire.

Et n'oublions pas la situation des étudiants américains surendettés et des universités vérolées par le créationnisme et ses mécènes, dont Tom Cruise, qui corrompent la notion de savoir au profit de la notion de croyance.

En conséquence, le groupe écologiste votera cette proposition de résolution.

Mme Françoise Laborde. – Dans le cadre des travaux de notre commission, nous avons rencontré récemment le philosophe Bernard Stiegler au Sénat, qui nous a expliqué la différence entre travail et emploi et les priorités à fixer. Marie-Christine Blandin a évoqué la notion de relance économique ainsi que l'exemple des universités américaines, qui forment des élèves brillants, mais la plupart endettés et l'esprit parfois déformé par des idées toxiques telles que la scientologie. Nous devons coupler connaissance et croissance et rester attentifs.

Les membres du groupe RDSE voteront donc cette proposition de résolution.

Mme Colette Mélot, co-rapporteur pour la commission des affaires européennes. – Estimant que le développement de l'enseignement supérieur est, à juste titre, un élément déterminant pour l'avenir de l'Union européenne et de ses États membres, le texte que nous examinons milite pour que les dépenses publiques y afférant ne soient pas prises en compte dans l'estimation par la Commission européenne du déficit public. Les signataires de la proposition considèrent qu'une telle disposition devrait permettre à l'Union européenne de parvenir à l'objectif de 2 % de dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur.

Les dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur peuvent relever de deux logiques : il s'agit en tout état de cause d'investissements et elles peuvent aussi participer de la mise en œuvre de réformes structurelles. Aux termes de sa communication du

13 janvier 2015, la Commission considère qu'un État peut déroger, dans une certaine mesure, à ses objectifs budgétaires dès lors que les dépenses constatées concourent à des investissements ou à des réformes structurelles. La réforme italienne dite de la *buona scola* en faveur de l'enseignement a été intégrée par la Commission européenne dans son appréciation de la situation budgétaire de ce pays en 2015. L'Italie a ainsi été autorisée à s'écarter à ses objectifs budgétaires initiaux.

Aller plus loin aujourd'hui paraît peu réaliste et pourrait rajouter à la confusion actuelle entourant l'application du Pacte de stabilité et de croissance. Depuis la communication du 13 janvier 2015, la Commission européenne a en effet décidé de prendre en compte de nouveaux facteurs pouvant permettre aux États de s'affranchir partiellement des objectifs du Pacte de stabilité et de croissance. Je pense à l'accueil des réfugiés. Les dépenses destinées à faire face à la crise des migrants ne devraient donc pas ainsi être intégrées à l'évaluation des soldes budgétaires pour les années 2015 et 2016 dans le cadre de la procédure du semestre européen. Le président de la Commission européenne a estimé, de son côté, le 18 novembre 2015, que « les dépenses de sécurité de la France devraient être exclues des calculs entrant dans le champ des règles de l'Union européenne sur les déficits ». Plus récemment, la Commission européenne a pris en compte les dépenses liées aux tremblements de terre qui ont fragilisé l'Italie en octobre et en août derniers.

La multiplication de ces dérogations ne suscite pas l'adhésion unanime du Conseil. L'Allemagne s'était déjà montrée réservée sur l'absence de concertation préalable entre la Commission européenne et les États au moment de la parution de la communication en janvier 2015, la France ou l'Italie étant très favorables à ce nouveau dispositif. Des interrogations subsistent également quant à la façon d'évaluer les réformes structurelles ou sur les limites à apporter à l'application répétée des clauses de flexibilité. Dans ces conditions, le Conseil Ecofin a émis une position commune sur cette question le 8 décembre 2015. Les États ont ainsi décidé d'imposer des limites claires aux clauses de flexibilité. L'application de la clause d'investissement est plus encadrée : les gouvernements doivent désormais soumettre des informations détaillées sur les projets d'investissements au service de réformes structurelles. Ils doivent fournir, dans le même temps, une évaluation indépendante de ces investissements, en mettant notamment en avant l'impact estimé à long terme sur la situation budgétaire.

Dans ce contexte, il semble donc assez délicat de proposer une nouvelle dérogation. Il convient en outre de relever que plusieurs observateurs jugent que les clauses sont déjà, en l'état, trop nombreuses, inefficaces et opaques. Nos collègues Fabienne Keller et François Marc l'avaient déjà noté dans leur rapport sur la phase I de l'approfondissement de la gouvernance de l'Union économique et monétaire adopté début novembre par la commission des affaires européennes. La proposition de résolution européenne jointe au rapport, que nous avons alors adoptée à l'unanimité, relève « *la multiplication, depuis 2015, des clauses de flexibilité au Pacte de stabilité et de croissance* » et juge qu'« *elle contribue, indirectement, à renforcer l'opacité autour de ce dispositif sans pour autant que ces clauses apparaissent toujours efficaces* ». Le texte appelait à une « *clarification politique dans ce domaine* ». Approuver aujourd'hui la mise en place d'une nouvelle dérogation apparaît donc contradictoire avec le texte que nous avons voté.

Comme Mme Gonthier-Maurin, nous pensons que ce texte doit donner lieu à un débat au cours duquel il sera toujours temps de revenir sur certaines questions et procéder à un examen plus approfondi sur les dépenses de l'enseignement supérieur.

Compte tenu de nos réserves sur ces points du texte, le groupe Les Républicains vous recommande de ne pas adopter la proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir.

Les membres du Groupe Les Républicains suivront l'avis du rapporteur et ne voteront pas cette proposition de résolution.

M. Daniel Percheron. – C'est un débat très policé. Nous sommes enfermés dans la camisole de force de l'Europe, l'Allemagne nous ayant prêté son Deutsch-Mark et ayant, avec la France, demandé les 3 %. L'Europe ambitionne d'être le continent le plus intelligent du monde : c'est la stratégie de Lisbonne, développée et revendiquée.

Un seul chiffre nous ramène à l'humilité du modèle français. En revenant en 1958, le Général de Gaulle avait instauré le franc fort, à parité avec le mark. Lorsque, 20 ans plus tard, François Mitterrand est arrivé au pouvoir, un mark valait 2,85 francs. La France avait dévalué sa monnaie de 185 % pour maintenir sa compétitivité. Cela donne une idée de l'enjeu et des contradictions de l'Europe.

Ne pas compter les dépenses de sécurité de la France quand l'Europe nous laisse intervenir seuls au Mali, c'est la moindre des politesses à l'égard de notre pays. Si l'Europe n'adopte pas une politique de l'intelligence et des universités, si elle ne tourne pas le dos au modèle anglo-saxon dépeint par Mme Blandin, nous n'y arriverons pas. Nous sommes dans la camisole de l'euro, il ne nous reste que la voix, celle que je viens de faire entendre.

M. Jacques Gasparrin, rapporteur. – Je tiens à remercier Mme Gonthier-Maurin et tous les intervenants qui se sont exprimés. L'objet de cette proposition de résolution européenne était d'ouvrir le débat sur l'enseignement supérieur dans l'Union européenne. Nous ne connaissons pas les métiers de demain mais l'éducation constitue une priorité commune. Vous conviendrez, madame Gonthier-Maurin, que nos points de convergence sur l'enseignement supérieur et les investissements d'avenir sont une réalité. Je vous recommande néanmoins de confirmer la position de la commission des affaires européennes et de rejeter cette proposition de loi.

Mme Dominique Gillot. – Je tiens à rappeler que nous sommes une commission autonome non soumise à l'avis de la commission des affaires européennes. Ce n'est pas parce que la commission des affaires européennes a adopté une position, et que les socialistes membres de cette commission en ont suivi la philosophie, qu'il ne faut pas ouvrir le débat pour que la Commission et le Conseil européen prennent en considération les Parlements.

M. Guy-Dominique Kennel. – L'université de Strasbourg, qui compte cinq prix Nobel, ne serait pas mondialement connue au niveau de la recherche si elle avait été exclusivement financée par les fonds publics. Pour soutenir la recherche fondamentale, une fondation créée par un chef d'entreprise a versé à l'université un montant de 300 millions d'euros de fonds privés. Cette illustration confirme que les fonds publics seuls ne suffisent pas à assurer l'excellence et le rayonnement de nos universités.

La commission rejette la proposition de résolution européenne.

Questions diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant de clore cette dernière séance de l'année 2016, un point rapide sur nos futurs travaux :

Nous nous retrouverons le mardi 10 janvier après-midi pour examiner le rapport pour avis de notre collègue Vivette Lopez sur le projet de loi d'égalité réelle outre-mer. Le lendemain, mercredi 11 janvier matin, elle portera auprès de la commission des lois, saisie au fond, le texte adopté par notre commission sur les articles qu'elle nous a, comme c'est l'usage, délégués au fond et nos amendements sur les articles dont notre commission s'est saisie pour avis.

Le même jour, comme l'indiquait le calendrier prévisionnel qui vous a été adressé en fin de semaine dernière, nous aurions dû procéder à l'audition de la candidate ou du candidat proposé/e par le Président du Sénat pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en remplacement de notre ancien collègue Nicolas About, dont le mandat arrive à échéance. Cette audition et le vote que nous devons émettre à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés auront finalement lieu le mercredi 18 janvier.

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président -

**Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement
climatique - Examen du rapport et du texte de la commission**

La réunion est ouverte à 9h30.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Rémy Pointereau, président. – Je vous prie d’excuser le président Maurey, pris ce matin par d’autres obligations.

Nous examinons une proposition de loi de nos collègues députés portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique. Nous avons désigné Michel Vaspart pour en être le rapporteur. La commission des lois s’est saisie pour avis de cette proposition de loi et son rapporteur, le président Philippe Bas, a présenté son rapport hier à sa commission. Nos deux rapporteurs ont travaillé en parfaite intelligence et M. Bas, retenu par sa commission, m’a demandé de l’excuser pour son absence ce matin.

Je tiens à remercier Michel Vaspart d’avoir travaillé dans des délais extrêmement restreints. Cette proposition de loi sera examinée en séance le 11 janvier dans l’espace réservé au groupe socialiste.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – C’est un doux euphémisme de dire que j’ai eu peu de temps pour travailler.

Il me revient de vous présenter cette proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique et je vous remercie de cette marque de confiance. Ce texte marque une nouvelle étape en matière de gestion du trait de côte dans notre pays.

Pour rappel, le trait de côte symbolise la limite entre la terre et la mer. Sa longueur est d’environ 5 800 kilomètres en France métropolitaine, 4 500 kilomètres en Polynésie, 3 300 kilomètres en Nouvelle-Calédonie, 1 380 kilomètres pour les Antilles et la Guyane, et 460 kilomètres pour La Réunion. Le trait de côte est loin d’être un trait fixe. Son profil évolue au gré des aléas naturels dus à la proximité de la mer, que sont les submersions marines et l’érosion côtière.

Les submersions marines sont des inondations temporaires de la zone côtière par les eaux marines. Leur origine est liée à une élévation temporaire du niveau de la mer et à son état d’agitation. L’érosion des côtes est un phénomène permanent que l’on observe partout dans le monde. En France, près d’un quart du littoral, soit 1 720 km, s’érode et il s’agit aux deux tiers de côtes sableuses.

Ces deux aléas, submersions marines et érosion côtière, sont amplifiés par le changement climatique, qui entraîne une élévation du niveau moyen des océans. Deux phénomènes se conjuguent : d'une part, l'augmentation de la température moyenne des océans entraîne une dilatation des masses d'eau concernées ; d'autre part, la hausse de la température sur les terres émergées provoque une augmentation des apports d'eau douce dans les océans, principalement du fait de la fonte des glaciers de montagne et des calottes glaciaires dans les zones polaires.

Aujourd'hui, en dépit des incertitudes sur l'ampleur et le rythme de ce phénomène, toutes les prévisions s'accordent à dire que l'élévation du niveau moyen des eaux devrait atteindre, à l'horizon 2100, la fourchette de 0,2 à 0,6 mètre, sous réserve d'une accélération de la fonte des glaces dans les régions polaires. Ainsi, le cinquième et dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2013-2014, estime que l'élévation probable du niveau moyen de la mer entre 1986-2005 et 2081-2100 sera comprise entre 26 et 82 centimètres, avec une forte variabilité géographique.

Cette élévation aura des conséquences sur les risques de submersion et d'érosion du littoral, en métropole comme en outre-mer. Certes, la France n'est pas dans la situation des Pays-Bas, pour lesquels un relèvement mineur du niveau de la mer peut entraîner la disparition d'une part conséquente de son territoire. Néanmoins, dans certaines de nos régions, les conséquences de la montée des eaux et des risques associés sont vitales.

Ainsi, la politique de gestion du trait de côte a progressivement évolué au cours des dernières années. L'approche historique consistait à tenter de maîtriser la nature par la construction d'ouvrages de défense contre la mer tels que digues et brise-lames : ces ouvrages, qui recouvrent 20 % du linéaire côtier, sont coûteux et souvent peu efficaces, voire contre-productifs en aggravant l'érosion à long terme. Depuis les années 1990, on est progressivement passé à une approche plus environnementale, qui tente de gérer les causes de l'érosion plutôt que ses effets, en privilégiant l'anticipation : rechargement ou drainage de plages, accompagnement de la mobilité des dunes.

En 2009, le Grenelle de la Mer a recommandé que la France se dote d'une stratégie nationale et d'une méthodologie de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer. Un groupe de travail présidé par Alain Cousin, député de la Manche, et composé de cinq collègues (État, collectivités territoriales, organisations non gouvernementales, syndicats, professionnels) a été mis en place en décembre 2010. Ce groupe a remis son rapport le 2 novembre 2011 et la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été adoptée par le ministre en charge de l'environnement le 2 mars 2012.

Cette stratégie constitue une feuille de route qui engage l'État et les collectivités dans une démarche de connaissance et de stratégies locales partagées afin de prendre en compte l'érosion côtière dans les politiques publiques. Elle fixe des principes communs et des recommandations stratégiques de gestion intégrée du trait de côte. Elle est mise en œuvre à travers un premier plan d'actions 2012-2015 qui se décline en quatre axes et neuf actions. Elle est notamment à l'origine de l'appel à projets sur la relocalisation des activités lancé en 2012 dans cinq territoires fortement menacés par les risques littoraux.

Depuis le 22 janvier 2015, la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte fait l'objet d'un suivi par un comité national présidé par deux députées, Pascale Got, députée de Gironde, et Chantal Berthelot, députée de Guyane, qui sont également co-auteurs de cette proposition de loi, dont Pascale Got est la rapporteure à l'Assemblée.

Le 18 octobre 2015, le comité national de suivi a remis à la ministre Ségolène Royal un rapport contenant « 40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion intégrée du trait de côte », réparties en deux volets. Le premier, revenant à Chantal Berthelot, porte sur l'amélioration de la connaissance de l'évolution du phénomène d'érosion et les dynamiques hydro-sédimentaires. Ce volet s'est en partie traduit dans la loi Biodiversité du 8 août 2016 et a fait l'objet d'actions prioritaires. Elles ont abouti à l'élaboration de la première cartographie nationale de l'évolution du trait de côte – une seconde carte, enrichie de données plus récentes, sera bientôt publiée – et à la mise en place progressive d'un réseau national des observatoires du trait de côte, qui affinera la connaissance des données relatives à l'aléa. Le second volet, confié à Pascale Got, a pour but de faciliter l'élaboration de stratégies territoriales de gestion intégrée du trait de côte, sur la base d'outils de planification et d'aménagement du territoire adaptés pour anticiper au mieux son évolution. Les travaux ont porté sur le recensement des bonnes pratiques et des difficultés en matière de gestion du trait de côte par les collectivités, en s'inspirant notamment des expérimentations conduites en matière de relocalisation des activités. Cette proposition de loi est le fruit de ce second volet. Elle met en place un cadre juridique et des outils d'aménagement du territoire qui prennent en compte la temporalité propre au phénomène de recul de trait de côte.

Le chapitre I^{er}, composé d'un article unique, fixe un cadre juridique aux politiques publiques d'anticipation et d'adaptation du littoral au changement climatique. L'article premier consacre ainsi l'existence d'une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, révisée tous les six ans. Cette stratégie sera déclinée dans les stratégies territoriales élaborées par les collectivités compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), dans une logique de gestion globale des risques liés à l'érosion côtière, à la submersion marine et à l'élévation du niveau de la mer. En d'autres termes, la gestion du trait de côte repose sur une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Le chapitre II, qui comprend les articles 2 à 8 *bis*, vise à mieux identifier les risques liés au recul du trait de côte dans les politiques d'aménagement et à apporter une meilleure information dans les documents d'urbanisme ou contractuels.

L'article 2 propose une définition du recul du trait de côte en droit positif, en consacrant explicitement les notions d'érosion et d'élévation du niveau de la mer. Il convient de remarquer que cette définition ne distingue pas l'origine anthropique ou naturelle du phénomène, mais couvre bien les différentes variantes géologiques (côtes sableuses ou falaises).

L'article 2 *bis*, introduit par les députés, établit un mécanisme spécifique d'indemnisation des copropriétaires de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer, en Gironde. Cet immeuble de quatre étages et 78 logements a été construit en 1967 et se situait à l'époque à 200 mètres du rivage. En raison d'un recul continu du trait de côte, il se trouve aujourd'hui au bord d'une dune sableuse qui menace de s'effondrer, à seulement 20 mètres de l'eau. À l'hiver 2014, le préfet a signé un arrêté de péril imminent, qui a conduit à évacuer l'immeuble, sans pour autant qu'un arrêté d'expropriation ne soit pris, ce qui a conduit à une situation juridique complexe. L'affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'État, et cet article ouvre le bénéfice du fonds de prévention des risques naturels majeurs – le fonds Barnier – aux copropriétaires de l'immeuble, en plafonnant l'indemnisation à 75 % de la valeur du bien estimée sans prendre en compte le risque.

L'article 3 crée un zonage spécifique favorisant des opérations d'aménagement adapté à la temporalité du recul du trait de côte, susceptible de s'étendre de vingt à cent ans. Il distingue, d'une part, des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) au sein desquelles des constructions, des aménagements et des exploitations pourront être implantés, utilisés et déplacés en fonction du risque, et d'autre part, des zones de mobilité du trait de côte sur lesquelles toute construction, ouvrage ou aménagement sera interdite, à l'exception des ouvrages de défense contre la mer, afin de permettre aux écosystèmes côtiers de s'adapter.

Ces deux nouveaux types de zones seront délimités dans le cadre des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) prescrits par les préfets, dont elles complètent l'arsenal juridique. À l'heure actuelle, les PPRN peuvent définir des zones de précaution (zones bleues), qui ne sont pas directement exposées aux risques, ainsi que des zones de danger (zones rouges), dans lesquelles les constructions et aménagements peuvent être interdits, mais ces deux instruments ne sont pas adaptés à la spécificité du recul du trait de côte qui nécessite des mesures conservatoires temporaires.

L'article 3 *bis*, ajouté par les députés, prévoit que les préfets peuvent décider de réviser les PPRN en vigueur pour prendre en compte les propositions de création ou de modification de ZART formulées par les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Une disposition similaire a été insérée à l'article 3 s'agissant des PPRN qui n'ont pas encore été établis ou qui sont en cours d'élaboration, et qui devront également prendre en compte les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte existantes.

L'article 4 impose de prendre en compte l'indicateur de recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme en l'absence de PPRN. Il a été supprimé par les députés au bénéfice d'une disposition de portée plus générale, que l'on retrouve à l'article 7.

L'article 5 prévoit qu'un document unique récapitulant les connaissances relatives aux risques naturels prévisibles soit transmis aux collectivités dans le cadre du « porter à connaissance » du préfet. Il convient de remarquer que tous les risques naturels majeurs sont visés, c'est-à-dire le recul du trait de côte, les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les feux de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les cyclones et tempêtes. Cette obligation n'impose pas à l'État de produire de nouvelles études techniques, mais simplement de transmettre celles dont il dispose.

L'article 5 *bis*, inséré par les députés, prévoit que les acquéreurs ou les locataires d'un bien situé dans une ZART doivent être informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence et de la durée de réalisation du risque de recul du trait de côte.

L'article 6 rend les servitudes résultant d'un PPRN directement opposables lorsqu'elles ne sont pas annexées au plan local d'urbanisme (PLU). Il a été supprimé par les députés à l'initiative du Gouvernement, au motif que l'annexion du PPRN au PLU est une obligation, que le préfet doit exécuter d'office en cas de défaillance de la collectivité.

L'article 7 prévoit qu'en l'absence de dispositions spécifiques dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ou dans le schéma d'aménagement régional (SAR), les objectifs de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte doivent être pris en compte dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT). L'objectif est de faire en sorte qu'en l'absence de stratégie régionale, la stratégie nationale de gestion du trait de côte soit prise en compte dans l'ensemble des documents d'urbanisme par le mécanisme du « SCoT intégrateur ».

L'article 8 prévoit la mise en compatibilité des PLU avec les objectifs de la stratégie nationale ou régionale de gestion intégrée du trait de côte. Les députés ont supprimé cet article jugé redondant avec le dispositif de l'article 7.

L'article 8 *bis*, inséré par les députés, prévoit une obligation pour les professionnels de l'immobilier d'informer les acquéreurs, locataires et bailleurs du risque de recul du trait de côte lorsque le bien est situé sur une ZART.

Le chapitre III, composé des articles 9 à 14, met de nouveaux outils à la disposition des collectivités pour aménager le littoral en réponse aux problématiques spécifiques liées au recul du trait de côte et à l'élévation du niveau de la mer.

L'article 9 intègre explicitement les risques naturels prévisibles, dont le risque de recul du trait de côte, dans les documents d'étude d'impact environnemental.

L'article 9 *bis*, inséré par les députés, étend le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, hors des zones urbanisées, au profit des établissements publics nationaux et non seulement des établissements publics locaux comme c'est le cas actuellement.

L'article 10 interdit à l'État, aux collectivités locales et à leurs groupements d'aliéner les immeubles de leur domaine privé situés dans une zone d'un plan de prévention des risques littoraux identifiant un risque de recul du trait de côte. Le recul du trait de côte justifie cette dérogation aux règles habituelles de gestion du domaine privé des personnes publiques. En effet, compte tenu de la montée des eaux, les biens menacés seront à terme physiquement incorporés au domaine public maritime, qui est lui-même inaliénable et imprescriptible. Leur régime actuel étant temporaire et précaire, il serait illogique que les personnes publiques puissent les aliéner aujourd'hui, comme d'autres biens du domaine privé.

L'article 11 organise les modalités de préemption et de délaissement des biens dans les ZART. Il est notamment prévu un mécanisme de décote : en l'absence d'accord sur le prix, le juge de l'expropriation tiendra compte du risque de recul du trait de côte dans la détermination du prix. L'acquisition de biens par la puissance publique est ainsi facilitée afin d'éviter les friches ou la désertification de ces zones.

L'article 12 crée un nouveau type de bail, le bail réel immobilier littoral (BRILi), destiné à maintenir logements et activités dans les ZART. Grâce à ce mécanisme, les collectivités pourront céder la propriété temporaire d'un bien menacé à un preneur, lui concédant ainsi un droit réel portant à la fois sur le terrain et sur la construction. Le preneur pourra en disposer librement comme s'il en était propriétaire, en le louant avec un bail d'habitation, en l'exploitant par un bail commercial, en l'hypothéquant ou en cédant son droit. En contrepartie, il paiera un loyer à la collectivité et s'acquittera des impôts et taxes comme un propriétaire.

La spécificité de ce contrat réside dans la mention du risque de recul du trait de côte et des obligations de démolition du bien en cas de réalisation de ce risque avant le terme du bail. Celui-ci est conclu pour une durée comprise entre 5 et 99 ans, cette durée ne pouvant être supérieure à la durée fixée par le PPRN en fonction du risque de recul du trait de côte. En revanche, le dispositif proposé ne précise pas qui prend en charge les frais de démolition si le recul du trait de côte se réalise après le terme du bail. Il me semble qu'ils reviennent à

l'ancien bailleur, devenu propriétaire des constructions nouvelles érigées par le preneur, mais ce point mérite d'être exposé clairement aux collectivités volontaires.

L'article 12 *bis*, inséré par les députés, étend les exonérations fiscales prévues dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) aux entreprises qui s'implantent dans les ZART au moyen d'un BRILi.

L'article 13 précise les modalités d'intervention du fonds Barnier. En l'état actuel du droit, l'intervention de ce fonds ne peut concerner que les côtes à falaise soumises à l'imprévisibilité du risque, mais pas les côtes sableuses car le phénomène d'érosion y est jugé lent et prévisible. Son usage est donc élargi à l'ensemble des mouvements de terrains côtiers pour indemniser les expropriations au plus tard jusqu'en 2022. Passée cette date, l'indemnisation ne sera possible qu'en l'absence de PPRN prescrit, afin d'éviter les stratégies attentistes. Le but est au contraire d'inciter à l'anticipation par le biais des acquisitions foncières menées par les collectivités. Pour cette raison, le financement par le fonds Barnier est étendu aux opérations d'aménagement ayant pour but de réduire la vulnérabilité des territoires au risque de recul du trait de côte, dès lors que la réalisation estimée de ce risque est inférieure à dix ans. Il finance également les démolitions dans les ZART et l'indemnisation des pertes en cas de réalisation anticipée du risque dans le cadre d'un BRILi.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement présenté par le Gouvernement qui substitue un nouveau fonds d'adaptation au recul du trait de côte à l'intervention du fonds Barnier.

Enfin, l'article 14 est un article de gage, qui a été supprimé par les députés.

Que penser de ce texte ? Les personnes auditionnées ont toutes dit qu'il était attendu. Il apporte de premières réponses aux collectivités volontaires qui sont aujourd'hui désarmées face au risque de recul du trait de côte. Je vous proposerai donc une série d'amendements techniques rendant encore plus opérationnels les mécanismes des ZART et des BRILi.

Je suis en revanche plus dubitatif en ce qui concerne le volet financier. Je regrette d'ailleurs que le calendrier d'examen du texte conduise le législateur à se prononcer sur le financement d'un dispositif dont il ne mesure pas réellement l'ampleur.

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a déterminé un premier ordre de grandeur pour le bâti susceptible d'être affecté à différents horizons temporels (2026, 2040 et 2100). Les estimations seraient ainsi de l'ordre de 800 bâtiments impactés en 2040, soit environ 1 500 logements et 400 locaux d'activités, et 4 000 bâtiments impactés à horizon 2100, soit 10 000 logements et 1 000 locaux d'activité. Ces premiers résultats doivent encore être affinés et je déplore que l'examen de cette proposition de loi ait lieu avant que les évaluations soient achevées.

Je m'interroge également sur la création du Fonds d'adaptation au recul du trait de côte, proposée par le Gouvernement. Le problème ne vient pas tant de la logique consistant à vouloir réserver le fonds Barnier à des situations d'urgence causées par des risques naturels majeurs plutôt qu'au financement de mesures d'aménagement du littoral. Il porte davantage sur l'absence de précisions quant aux modalités de constitution de ce nouveau fonds, à quelques mois des prochaines échéances électorales. Tout au plus le Gouvernement a-t-il précisé que ce fonds serait « alimenté par trois sources importantes de financement en

provenance de l'État, des collectivités territoriales et des assureurs ». Mais aucun détail n'est fourni sur le niveau et l'assiette de son financement, sa gestion quotidienne, son entrée en vigueur ou les critères d'éligibilité.

Je vous proposerai donc d'en revenir au fonds Barnier, qui présente l'avantage d'exister et dont la situation financière garantit la prise en charge des dépenses induites par la gestion du risque lié au recul du trait de côte. Je m'étonne d'ailleurs du double discours du Gouvernement qui, d'un côté, souhaite limiter le recours au fonds Barnier s'agissant pourtant de la gestion d'un risque naturel, et de l'autre, prélève 125 millions sur ce fonds afin de tenir ses objectifs de déficit public : le projet de loi de finances pour 2017 prévoit aussi un prélèvement de 70 millions sur les ressources du fonds Barnier au profit du budget général, et le projet de loi de finances rectificative pour 2016 prévoit à son tour un prélèvement supplémentaire de 55 millions.

S'agissant du calendrier d'examen de cette proposition de loi, je regrette également qu'il ne nous laisse pas le temps d'expertiser la situation outre-mer. Le BRILi est un dispositif potentiellement intéressant pour accompagner la régularisation foncière dans la zone des cinquante pas géométriques. En Guadeloupe et en Martinique, il reste toujours plusieurs milliers d'occupations sans titre de cette zone, s'agissant de populations installées depuis parfois plus d'un siècle. Pour résoudre cette situation, la durée d'activité des agences des cinquante pas, qui avaient été créées en 1996 pour dix ans, a été prolongée à quatre reprises. La loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer prévoit leur liquidation au 1^{er} janvier 2021 et le transfert aux collectivités régionales tant des terrains privés de la zone que des compétences de régularisation et d'aménagement. La zone des cinquante pas étant par définition la plus menacée par l'élévation du niveau de la mer, il faudra voir à l'avenir comment ces collectivités pourront utiliser le BRILi à des fins de gestion du trait de côte et de régularisation foncière.

Enfin, cette proposition de loi ne saurait être complète sans évoquer la question de la loi Littoral. Vieille de plus de trente ans, celle-ci a été rédigée à une époque où les risques liés au changement climatique n'étaient pas pris en compte. Elle constitue aujourd'hui un frein à la relocalisation des activités menacées par le recul du trait de côte. On se retrouve dans la situation paradoxale où des collectivités ayant élaboré des stratégies locales pour faire face à l'érosion côtière sont actuellement bloquées pour les mettre en œuvre, alors qu'elles ont répondu aux appels à projet du Gouvernement sur la relocalisation. C'est notamment le cas à Lacanau. Je vous proposerai donc un amendement dérogeant à la règle d'urbanisation en continuité afin de permettre le recul stratégique des activités en autorisant notamment l'urbanisation des dents creuses dans les hameaux, la création de ZART en discontinuité, ou le recul des installations agricoles, forestières et de cultures marines. Je propose également un alignement sur le projet de loi Montagne afin d'autoriser la construction d'annexes de taille limitée. Toutes ces dérogations sont encadrées par de nombreux garde-fous. Elles ne sont pas applicables dans les espaces proches du rivage, c'est-à-dire en covisibilité avec la mer. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la loi Littoral, mais de l'adapter aux nouveaux enjeux des espaces littoraux.

Mme Nelly Tocqueville. – Je remercie notre rapporteur pour la qualité de son travail réalisé dans un temps très court.

Du fait du dérèglement climatique, l'érosion s'amplifie, avec des conséquences humaines mais aussi économiques. Ainsi, le 26 août dernier, en Seine-Maritime, 50 000 mètres cube de roches se sont effondrées sur la plage de Saint-Martin-aux-Buneaux.

Cette proposition de loi, qui traite de la France métropolitaine, mais aussi de l'outre-mer, apporte des réponses assez techniques, avec la création de ZART mais aussi de BRILi.

La gouvernance du fonds Barnier est compliquée, d'où le recours à un fonds d'adaptation proposé par la ministre et dont le financement sera sans doute précisé lors de la discussion au Sénat. Restera à en déterminer les conditions d'éligibilité et de mise en œuvre. Nous pourrions ainsi résoudre le problème posé par « Le Signal », mais aussi anticiper les questions qui ne manqueront pas de se poser à l'avenir, avec le recul du trait de côte.

Mme Évelyne Didier. – Pour un petit groupe politique, il n'est pas facile de suivre tous ces textes qui se succèdent à grande vitesse.

Il est important de définir la stratégie nationale avec les collectivités territoriales, car toutes ne sont pas logées à la même enseigne. N'oublions pas non plus l'outre-mer. J'attends de ce texte qu'il règle les problèmes avec beaucoup de souplesse et en bonne intelligence avec les territoires concernés.

Ne soyons pas naïfs : le changement climatique est en marche et la situation ne va pas s'arranger. Soyons donc prudents et réalistes. La réponse aux difficultés rencontrées par nos concitoyens ne passe pas obligatoirement par le fonds Barnier, mais arrêtons avec les prélèvements aujourd'hui opérés sur ce fonds !

Le « porter à connaissance » sera-t-il suffisant ? Les collectivités ne peuvent, seules, élaborer leur schéma.

Les PLU et les PPRN sont des outils extrêmement importants qui permettent l'anticipation de tous les acteurs.

Je n'ai pas eu le temps de déposer des amendements aujourd'hui. Nous les présenterons en séance.

M. Charles Revet. – Toutes mes félicitations à notre rapporteur qui connaît parfaitement son sujet.

La France est la première puissance au monde en termes de zone économique maritime. La Seine-Maritime est le département de l'hexagone avec le plus long littoral : nous avons du sable, mais surtout beaucoup de falaises qui sont attaquées par l'érosion.

Prévenir, certes, mais aussi guérir. Voyez ce qui se passe en Hollande, avec leur système de digues très sophistiqué. Pourquoi ne pas protéger les falaises chez nous ? À Antifer ou à Saint-Valéry-en-Caux, la côte ne recule plus.

En outre, avec des enrochements ciblés, la faune pourrait se développer. La chambre de commerce de Fécamp a immergé au large d'Étretat des blocs qui ont favorisé le retour des crustacés et des poissons. N'oublions pas que la France importe 85 % de sa consommation de produits de la mer.

Comme le propose notre rapporteur, je suis favorable à l'aménagement de la loi Littoral. Dans certaines zones, pourquoi ne pas développer des activités économiques comme la pisciculture ? Dans d'autres, il faudrait autoriser la construction d'habitations.

Enfin, je ne suis pas certain que ce texte sera définitivement voté avant les prochaines échéances électorales.

M. Jérôme Bignon. – Depuis toujours, ce sujet m'intéresse. Les 70 kilomètres du littoral picard sont un laboratoire pour examiner la coexistence de l'homme avec la nature. Nous avons vécu d'énormes difficultés et nous avons tenté de trouver des solutions. Merci pour ce travail réalisé dans un délai record.

J'ai beaucoup participé au travail de Pascale Got et de Chantal Berthelot puisque j'ai été délégué par l'Association nationale des élus du littoral (Anel) pour participer aux travaux du comité stratégique et j'ai eu la chance que mon territoire soit déclaré zone de recul expérimentale, avec la station balnéaire d'Ault qui se situe au sud de la baie de Somme, là où la falaise vive devient falaise morte et dont l'effondrement conduit à la baie de Somme. Il y a douze ans, j'ai pu racheter une colonie de vacances de La Poste de 6 hectares. Je présidais le syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde à l'époque : ces 6 hectares ont été classés en zone d'aménagement concerté (ZAC), dans laquelle il va être possible de relocaliser diverses activités touristiques et économiques.

Lorsque je présidais le Conservatoire du littoral, nous avons acheté 20 000 hectares en Camargue alors que le niveau de la mer monte de plus en plus vite. Ayant participé activement au groupe de travail sur l'océan Arctique à l'Assemblée nationale, je puis vous dire que les informations données par l'ambassadeur qui a succédé à Michel Rocard sont alarmantes : les glaciers fondent à une vitesse accélérée.

Ce texte trace diverses pistes mais je déplore qu'il faille attendre la fin 2016 pour que l'on en discute alors que le Grenelle de l'environnement et la stratégie développée par Nathalie Kosciusko-Morizet sont connus depuis fort longtemps. Une proposition de loi permet d'éviter les études d'impact et le filtre du Conseil d'État. Quelle erreur, même si Philippe Bas, rapporteur pour avis de la commission des lois, est lui-même conseiller d'État.

Enfin, je me suis toujours opposé à toute modification de la loi Littoral : ceux qui veulent la modifier sont, à chaque fois, pleins de bonnes intentions, et personne ne songerait à la supprimer : voyez les littoraux calamiteux de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne. Dans la mesure où les amendements de notre rapporteur ne traiteraient que de la relocalisation en lien direct avec la montée des eaux, pourquoi pas, mais attention à ne pas ouvrir la boîte de Pandore !

M. Rémy Pointereau, président. – Je passe la parole à M. Nègre qui, attendu ailleurs, doit partir.

M. Louis Nègre. – Merci pour ce remarquable rapport qui traite d'un problème essentiel pour nos littoraux. Ce texte favorisera une gestion intégrée du trait de côte avec une stratégie nationale et régionale.

Je suis élu d'un département dont le littoral a subi une forte pression immobilière et spéculative. Sans loi Littoral, la Côte d'Azur ressemblerait à l'Espagne ou à l'Italie. J'appelle donc à la plus grande prudence si l'on touche à cette loi, car vous donnerez à penser que l'on peut la détricoter petit à petit. Comme l'a dit Jérôme Bignon, on risque d'ouvrir la boîte de Pandore.

Ce Gouvernement mène une politique financière de gribouille. D'un côté, il enlève des centaines de millions d'euros au fonds Barnier et, de l'autre, il prévoit un nouveau fonds : quelle usine à gaz ! Heureusement que les élus locaux ne gèrent pas ainsi leurs finances...

M. Guillaume Arnell. – Les commissions sont des lieux d'échanges informels et souvent sympathiques. Mais il est agaçant que certains se croient autorisés à prendre la parole pour ensuite s'en aller, sans même prendre la peine d'attendre la réponse du rapporteur.

Je salue la passion de mes collègues pour ces questions : je me sens moins seul. Il est paradoxal d'entendre que la France est la première puissance en termes de façade maritime alors que cette proposition de loi ne prend pas en compte la dimension ultramarine. Les littoraux des Antilles sont différemment impactés par les changements climatiques, selon qu'ils se trouvent côté Caraïbe ou Atlantique, sans même parler des phénomènes cycloniques chaque année.

Je partage la plupart des remarques de notre rapporteur. Je m'inquiète de la fin programmée des agences des cinquante pas en 2021. L'État n'a pas su régler le problème dans le temps qu'il s'était lui-même accordé. Pourquoi avoir supprimé la commission de validation des titres alors qu'elle seule était à même de régler le problème des personnes détenant des titres ? Nombre d'administrés ne peuvent aujourd'hui faire valoir leurs droits de propriété.

M. Jean-François Rapin. – J'adhère à tout ce qui a été dit et je partage les propos passionnés de Jérôme Bignon. J'ai été longuement auditionné à l'Assemblée nationale par Pascale Got, mais aussi par Michel Vaspert, en tant que président de l'Anel.

Je donnerai mon point de vue de sénateur : ce texte est attendu. Lors de l'élaboration des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) j'ai senti la crispation des élus locaux, dépouillés du jour au lendemain de leur capacité de réaliser leurs engagements économiques.

Cette proposition de loi, complexe, sera difficilement applicable. Je doute que les préfets remettent en cause leur décision de placer certaines zones en rouge et les déclassent, alors qu'ils seront tenus responsables. Les modalités du BRILi sont complexes – je reconnais qu'il est difficile de le refuser sans rien proposer à la place.

Comme Louis Nègre, je m'interroge sur le financement du nouveau fonds. Aucune réponse n'a été fournie quant à ses recettes. S'il s'agit d'augmenter la base foncière ou la taxe de séjour des communes touristiques, j'y suis d'ores et déjà opposé.

N'oublions pas l'outre-mer. Pour la seule Guadeloupe, 1 800 logements sont menacés à moyen terme.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Les chiffres cités dans mon rapport ne portaient que sur la métropole.

M. Jean-François Rapin. – Ils doivent donc être doublés. Je n'ai pas perçu l'impact de l'implantation ultramarine de Chantal Berthelot sur la proposition de loi. Personnellement, j'attendais un article consacré à l'outre-mer, traitant notamment des agences des 50 pas.

Ce texte aurait dû être un projet de loi assorti d'une étude d'impact. L'éventuelle modification de la loi Littoral, née il y a 30 ans dans un contexte différent, promet de beaux débats.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Nul ne peut être opposé à l'élaboration d'un projet de loi global qui mette en valeur notre patrimoine maritime et assure la protection de nos côtes. Nous avons soutenu cet objectif à chaque fois que nous avons examiné un texte sur la mer.

Je n'ai reçu aucune information sur le fonds mis en place, ni sur ses ressources. Aussi, j'ai préféré réactiver le fonds Barnier. Je suis toutefois prêt à en rediscuter avec bienveillance si le nouveau fonds est constitué de manière satisfaisante.

M. Rémy Pointereau, président. – Il est difficile d'élaborer un texte de fond en quinze jours.

Mme Chantal Jouanno. – Je ne suis pas élue du littoral, mais j'ai été une secrétaire d'État très concernée par la tempête Xynthia.

Une proposition de loi est généralement préférée à un projet de loi pour éviter l'examen du texte par le Conseil d'État et l'élaboration d'une étude d'impact. Je m'interroge sur le risque de contentieux qui en découle. Les préfets prendront-ils le risque de remettre en cause leurs zones ?

Le financement est également source d'inquiétude. Entre 2012 et 2015, le budget consacré aux risques hydrauliques et naturels a été réduit de 40 %, et de 80 % pour les investissements. Le désengagement de l'État est considérable.

Il est facile de créer un fonds en fin de mandat en déclarant qu'il sera financé par les collectivités territoriales dont les dotations ont beaucoup baissé. Aucun gouvernement, même celui auquel j'ai appartenu, n'a assumé ses responsabilités.

Je partage la grande prudence de mes collègues sur la réécriture de la loi Littoral, et leur appel à une grande loi. Il serait bon que le Sénat s'en charge, puisque le Gouvernement ne le fera pas, par crainte d'ouvrir la boîte de Pandore.

M. Ronan Dantec. – Comme mes collègues, je souligne le risque d'ouvrir la boîte de Pandore. Traiter ce sujet en fin de mandat n'est pas de bonne politique, et ce, d'autant plus que le Gouvernement lance en parallèle le nouveau plan national d'adaptation au changement climatique.

Ne confondons pas montée des eaux et érosion. Celle-ci est normale, sans lien particulier avec le changement climatique. Les rapports successifs du GIEC aggravent les prévisions sur la montée des eaux dans un contexte de désagrégation des landes glaciaires. Beaucoup de spécialistes prévoient une montée des eaux d'un à deux mètres, certains prix Nobel prédisant même une montée de cinq mètres à la fin du XXI^{ème} siècle. Nous devons nous accorder sur une cote de montée des eaux à l'échelon européen.

Certains territoires littoraux risquent donc à terme un krach économique. N'attendons pas qu'il soit trop tard ! Les gens qui achètent des logements dans les zones touchées par la montée d'un à deux mètres doivent savoir que l'immobilier va chuter très rapidement. Brisons ce tabou pour réfléchir à un fonds d'indemnisation très conséquent.

La loi Littoral est économiquement positive car elle rend l'offre touristique française meilleure que celle de ses voisins. Remettre en cause l'urbanisation en continuité crée un risque de mitage du territoire. Avoir autorisé la construction sur les ruines mène à des cas où deux pans de murs ont été remplacés par une maison. Soyons stricts pour éviter les risques de contentieux.

M. Jacques Cornano. – Je félicite le rapporteur pour son travail. Je rappelle aussi l'excellent travail mené avec Jérôme Bignon pour notre rapport d'information sur la situation des outre-mer confrontées au changement climatique. Nous avons mis l'accent sur la prévention des risques, véritable question de survie.

On ne peut pas confondre la Guyane continentale et les îles. Dès mon arrivée en 2011, j'ai souhaité travailler sur la continuité territoriale qu'aucun gouvernement n'a comprise depuis 1946, et le caractère archipélagique de la Guadeloupe. Celle-ci souffre des risques climatiques, liés à une forte littoralisation de l'habitat et des activités économiques. La plupart des mairies sont proches de la mer. Les PPRN imposeraient qu'elles soient supprimées. La semaine dernière, j'ai encore été confronté à l'incompréhension des services de l'État qui ne prennent pas suffisamment en compte la difficulté de déplacer la population.

Face à ces menaces, il est nécessaire de développer des stratégies innovantes. L'heure n'est plus aux études, qui ont déjà été faites. Il est désormais temps d'agir !

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Faute d'informations, nous avons préféré élargir le rôle du fonds Barnier, mais nous sommes prêts à évoluer sur ce point. Je rassure chacun : les ZART seront créées par arrêté du préfet, à l'initiative des élus locaux. L'État maintiendra son contrôle.

Je suis en désaccord avec M. Revet : il n'est pas possible de remplacer cette proposition de loi par la construction d'ouvrages, notre littoral étant excessivement long. En outre, un ouvrage qui protège un site peut en affecter d'autres. Ce n'est pas toujours la bonne méthode.

Monsieur Bignon, en effet, ce travail a été difficile, d'autant que je n'ai pas pour habitude de travailler dans la précipitation. J'y ai été contraint par les dates d'examen en séance. Néanmoins, j'ai travaillé en étroite collaboration avec la commission des lois, pour laquelle Philippe Bas était rapporteur pour avis. Nul ne doute de sa compétence. Nous sommes parvenus aux mêmes conclusions et avons déposés des amendements souvent identiques. Si l'examen de la commission des lois ne remplace en aucun cas l'avis du Conseil d'État, un travail juridique de fond a été réalisé.

Chaque région de France a ses spécificités. Il est possible que la loi Littoral ne crée aucune difficulté particulière en Picardie. Ce n'est pas le cas partout. La loi Littoral de 1986 a eu pour conséquence une jurisprudence qui a engendré une hyper protection. Je suis maire depuis vingt-cinq ans d'une commune littorale. La majorité des élus n'a pas envie de faire construire sur ses côtes, mais souhaite voir des dispositions issues de la jurisprudence assouplies. L'urbanisation des dents creuses est attendue par les élus locaux. La commission des lois est en parfait accord avec nous.

Il est hors de question de remettre en cause la loi Littoral, à laquelle je suis fortement attaché. L'adaptation, pour les activités agricoles et les activités marines, serait très encadrée.

Lors des auditions, on nous a expliqué qu'une ZART ne pourrait être créée qu'en continuité d'une urbanisation déjà existante, en raison de la loi Littoral. Cela signifie qu'au fur et à mesure du recul du trait de côte, il faudra faire reculer les activités régulièrement. Est-ce tenable économiquement ? Tout le monde a-t-il vraiment besoin d'être au bord du littoral ? Notre idée est de déconnecter ces zones de la continuité urbaine pour mieux les reculer. Pascale Got a plutôt jugé l'idée bonne, tout comme d'autres acteurs auditionnés.

Les dispositions de la proposition de loi s'appliqueront outre-mer. Elles pourraient résoudre des problèmes tels que les blocages entre collectivités territoriales et services de l'État. Cette proposition de loi vaut mieux que rien. Soyons pragmatiques et privilégions l'action aux discussions.

M. Rémy Pointereau, président. – Il fallait prendre du temps, ce matin, pour débattre de ce sujet. Venons-en aux amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Évelyne Didier. – N'ayant pas eu le temps d'étudier les amendements, je m'abstiendrai sur l'ensemble.

M. Ronan Dantec. – Moi aussi.

Article 1^{er}

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 2 bis

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-8 de M. Bas au nom de la commission des lois. L'article 2 *bis* traite le problème spécifique de l'immeuble du Signal. La rédaction actuelle prévoit le recours à une disposition interprétative, un mécanisme peu fréquent et généralement utilisé pour d'impérieux motifs d'intérêt général. La commission des lois propose une réécriture qui transforme la dérogation interprétative en nouveau cas de recours au fonds Barnier, tout en l'encadrant pour ne viser que la situation du Signal.

Mme Annick Billon. – Une étude d'impact ne serait-elle pas nécessaire ? Dans dix à cinquante ans, combien de logements seront-ils concernés ?

M. Ronan Dantec. – Demandons qu'une étude d'impact sur ce sujet soit intégrée au nouveau plan national d'adaptation au changement climatique.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Une étude du Cerema est en cours. Nous en avons obtenu une première restitution, dont les chiffres que j'ai cités sont tirés. Il est regrettable de ne pas en attendre les conclusions.

L'amendement n° COM-8 est adopté et l'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Mon amendement n° COM-38 supprime les zones de mobilité du trait de côte redondantes avec les zones rouges. Il prévoit aussi que la définition d'une ZART par les PPRN ne peut intervenir que sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. En effet, la rédaction actuelle donne le pouvoir de création des ZART aux préfets. Cet amendement est quasiment identique à celui de Philippe Bas ; il propose en plus de supprimer dans l'article 3 deux dispositions redondantes avec la nouvelle rédaction proposée.

L'amendement n° COM-38 est adopté.

L'amendement n° COM-9 devient sans objet.

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

Article 3 bis

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Mon amendement n° COM-39 prévoit la possibilité pour les préfets qui prennent connaissance des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte de procéder, si nécessaire, à une modification des PPRN en vigueur. Selon la rédaction actuelle, ils ne peuvent qu'engager une révision des PPRN, ce qui constitue une procédure plus lourde que la simple modification puisqu'elle nécessite la conduite d'une enquête publique.

L'amendement n° COM-39 est adopté.

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

Article 4

L'article 4 demeure supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 5 bis

L'amendement de coordination n° COM-34 est adopté.

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

Article 6

L'article 6 demeure supprimé.

Article 7

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° COM-10 de la commission des lois propose une mesure de bon sens qui évite d'imposer aux collectivités une modification immédiate de leur SCoT, pour prendre en compte la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Avis favorable.

L'amendement n° COM-10 est adopté.

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

Article 8

L'article 8 demeure supprimé.

Article 8 bis

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° COM-11 de M. Bas porte sur l'article 8 bis, qui prévoit une obligation pour les agents immobiliers d'informer les acquéreurs, locataires et bailleurs du risque de recul du trait de côte lorsque le bien est situé dans une ZART. Plutôt que de créer une nouvelle norme, la commission des lois propose de s'en tenir à l'application du droit en vigueur, en renvoyant au devoir de conseil des agents immobiliers. Cela évite également d'imposer une obligation pour le recul du trait de côte différente de celle relative aux autres risques naturels. Avis favorable.

L'amendement n° COM-10 est adopté et l'article 8 bis est supprimé.

Articles additionnels avant l'article 9

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Afin de faciliter le recul stratégique des activités et le développement équilibré des territoires littoraux, mon amendement n° COM-24 introduit plusieurs dérogations au principe d'extension en continuité de l'urbanisation dans les parties rétro-littorales des communes littorales. Il reprend une partie des préconisations du rapport d'Odette Herviaux et Jean Bizet sur l'application de la loi Littoral, datant de 2013.

Le 1° autorise l'urbanisation par comblement des dents creuses des hameaux, en respectant des critères de proportionnalité, afin que ces dents creuses ne servent pas de prétexte à l'installation de bâtiments volumineux.

Le 2° favorise la relocalisation des biens menacés par l'érosion littorale en définissant un périmètre d'accueil pour leur reconstruction.

Le 3° étend la dérogation prévue pour les activités agricoles ou forestières.

Le 4° autorise la construction des annexes de taille limitée tels que des abris de jardin ou des garages à proximité des bâtiments existants.

Afin de ne pas porter atteinte au dispositif anti-mitige de la loi Littoral, de nombreux garde-fous sont prévus.

Les amendements identiques n°s COM-24 et COM-12 sont adoptés et deviennent un article additionnel.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’amendement n° COM-6 rectifié de M. Dantec définit l’extension de l’urbanisation comme une extension de périmètre ou une densification « notable », ce dernier terme étant juridiquement peu précis. Cet amendement, qui autorise la densification « raisonnable », ne résout pas véritablement le problème des dents creuses dans les hameaux, puisqu’il ne permet pas de construire en zone d’urbanisation diffuse. Ce critère est celui actuellement retenu par la jurisprudence du Conseil d’État. Par conséquent, cet amendement en trompe-l’œil n’apporte quasiment aucune évolution par rapport à la situation actuelle. Demande de retrait.

M. Ronan Dantec. – Je le retire.

L’amendement n° COM-6 rectifié est retiré.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n° COM-1 rectifié *bis* qui est satisfait.

L’amendement n° COM-1 rectifié bis est retiré.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’amendement n° COM-3 rectifié *bis* est satisfait. Demande de retrait.

L’amendement n° COM-3 rectifié bis est retiré.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’amendement n° COM-2 rectifié *bis* est en partie satisfait, sauf pour les zones d’activité. On ne peut pas en envisager de nouvelles en bordure du littoral. Réfléchissons à une nouvelle rédaction. Avis défavorable.

L’amendement n° COM-2 rectifié bis est retiré.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’amendement n° COM-7 rectifié est satisfait, j’en demande le retrait.

L’amendement n° COM-7 rectifié est retiré.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Demande de retrait de l’amendement n° COM-5 rectifié. Le rapport Bizet-Herviaux avait déjà évoqué le sujet des saisonniers en 2013 ; le Sénat avait demandé au Gouvernement de recenser précisément les besoins, mais il n’avait pas obtenu de réponse. Nous l’attendons toujours.

L’amendement n° COM-5 rectifié n’est pas adopté.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’amendement n° COM-4 rectifié s’inscrit dans la démarche préventive de la proposition de loi ; il reprend l’une des préconisations du rapport d’Odette Herviaux et Jean Bizet. Il précise les motifs pour lesquels une collectivité peut prendre l’initiative d’élargir la bande littorale des cent mètres, sur laquelle s’applique le principe d’inconstructibilité absolue. Avis favorable.

L’amendement n° COM-4 rectifié est adopté et devient un article additionnel.

Article 9

L’article 9 est adopté sans modification.

Article 9 bis

L'article 9 bis est adopté sans modification.

Article 10

M. Michel Vaspart, rapporteur. – L'amendement n° COM-13 de la commission des lois supprime cet article au motif qu'il porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété des personnes publiques, en leur interdisant d'aliéner leurs biens situés dans une ZART. Le recul du trait de côte justifie cette dérogation aux règles habituelles de gestion du domaine privé des personnes publiques. En effet, compte tenu de la montée des eaux, les biens menacés seront à terme physiquement incorporés au domaine public maritime, qui est lui-même inaliénable et imprescriptible. Leur régime actuel étant temporaire et précaire, il serait illogique que les personnes publiques puissent les aliéner aujourd'hui, comme d'autres biens du domaine privé. L'objectif d'intérêt général consiste plutôt à conserver ces biens dans le giron des personnes publiques et à les gérer au moyen du nouveau BRILi. En revanche, la remarque sur la difficulté juridique posée par la mention des sociétés d'économie mixte est pertinente, et je vous propose un amendement qui la prend en compte. Avis défavorable.

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

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-35 supprime la référence aux sociétés d'économie mixte.

L'amendement n° COM-35 est adopté.

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

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-25 ouvre une série d'amendements de clarification et de sécurisation juridique.

Mme Nelly Tocqueville. – Le groupe socialiste s'abstiendra.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Pascale Got n'a pas manifesté d'opposition à cette démarche.

Les amendements identiques n^{os} COM-25 et COM-14 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Alors que la durée maximale du bail est de 99 ans, mon amendement n° COM-26 précise que si le bail est prorogé, il ne peut l'être que dans cette limite maximale. Après cette période, il peut être reconduit.

Les amendements identiques n^{os} COM-26 et COM-15 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-27 étend logiquement au preneur l'interdiction de résilier le bail de façon unilatérale, que le texte de

l'Assemblée nationale a imposée au bailleur. Les deux acteurs doivent bénéficier d'une visibilité de long terme.

Les amendements identiques n^{os} COM-27 et COM-16 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-28 précise les obligations du bailleur à l'égard du preneur, en faisant référence aux articles correspondants du code civil et du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit notamment des obligations d'information à l'égard de l'acheteur et de l'obligation de délivrer le bien.

Les amendements identiques n^{os} COM-28 et COM-17 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-29 a pour objet de clarifier la rédaction de l'Assemblée nationale.

Les amendements identiques n^{os} COM-29 et COM-18 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-30 supprime l'encadrement du prix de cession au bailleur des constructions édifiées par le preneur, dans la mesure où la proposition de loi prévoit de toute façon que les parties pourront déterminer ce prix librement.

Les amendements identiques n^{os} COM-30 et COM-19 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-31, est de sécurisation juridique, afin de lever toute ambiguïté sur le fait que ce loyer, bien que négocié entre les parties, doit être fixé en conformité avec les règles applicables aux propriétés des personnes publiques, en particulier l'interdiction de fixer un loyer qui ne correspond pas à la valeur réelle du bien.

Les amendements identiques n^{os} COM-31 et COM-20 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-32 soumet à l'accord du bailleur la cession, par le preneur, de son bail réel immobilier à une autre personne. La substitution du preneur est en effet une opération suffisamment importante pour justifier une telle autorisation du bailleur.

Les amendements identiques n^{os} COM-32 et COM-21 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-33 supprime l'indemnisation prévue lorsqu'un bail d'habitation conclu dans un immeuble faisant l'objet d'un BRILi ne mentionne pas le risque de recul du trait de côte et ses conséquences. En effet, l'article prévoit déjà, dans ce cas, la nullité du bail d'habitation, et on ne voit pas très bien comment ces deux mesures peuvent s'articuler.

Les amendements identiques n^{os} COM-33 et COM-22 sont adoptés.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Mon amendement n° COM-37 supprime le nouvel article L. 567-27, qui oblige les parties à « déterminer les conséquences de la destruction accidentelle des constructions et ouvrages, à l'exclusion de celle résultant de la réalisation anticipée du recul du trait de côte. » Il semble redondant avec le nouvel article L. 567-15, qui oblige le preneur à maintenir les constructions en bon état d'entretien et

le dispense de les reconstruire si elles ont été détruites par cas fortuit. Enfin, il n'est pas justifié d'établir un lien entre l'absence de cette clause et la possibilité de demander en justice la résiliation du bail et les indemnités qui pourraient être dues. La saisine du juge est un droit fondamental qui s'exerce en cas de litige entre les parties et ne saurait être restreint par de telles limitations.

Les amendements identiques n^{os} COM-37 et COM-23 sont adoptés.

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

Article 12 bis

L'article 12 bis est adopté sans modification.

Article 13

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Mon amendement n° COM-36 rétablit le financement par le fonds Barnier, faute d'alternative crédible.

L'amendement n° COM-36 est adopté.

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

Article 14

La suppression de l'article 14 est maintenue.

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

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

CHAPITRE II			
Article 2 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS	8	Réécriture supprimant le recours à une disposition interprétative.	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASPART, rapporteur	38	Suppression des zones de mobilité du trait de côte (ZMTC) et redéfinition des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)	Adopté
M. BAS	9	Suppression des zones de mobilité du trait de côte (ZMTC) et redéfinition des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)	Satisfait ou sans objet

Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASPART, rapporteur	39	Prise en compte des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte dans la modification des PPRN	Adopté
Article 5 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASPART, rapporteur	34	Amendement de coordination.	Adopté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS	10	Mesure transitoire visant à éviter que la définition ou la modification de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte contraigne les communes à modifier immédiatement leur SCoT.	Adopté
Article 8 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS	11	Suppression de l'article.	Adopté
CHAPITRE III			
Article(s) additionnel(s) avant Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASPART, rapporteur	24	Dérogations au principe de continuité de la loi Littoral.	Adopté
M. BAS	12	Dérogations au principe de continuité de la loi Littoral.	Adopté
M. DANTEC	6	Autorisation de certaines opérations de densification sur le territoire des communes littorales.	Retiré
M. F. MARC	1	Urbanisation des dents creuses dans les hameaux des communes littorales.	Satisfait ou sans objet
M. F. MARC	3	Dérogation au principe de continuité de la loi Littoral pour la réalisation d'annexes.	Satisfait ou sans objet
M. F. MARC	2	Dérogation au principe de continuité pour les activités agricoles, les activités économiques et les services publics qui présentent un intérêt général.	Retiré
M. DANTEC	7	Extension de la dérogation au principe de continuité de la loi Littoral pour les activités agricoles et forestières.	Retiré
M. GRAND	5	Dérogation à la loi Littoral pour l'hébergement des travailleurs saisonniers agricoles.	Rejeté

M. GRAND	4	Actualisation des motifs susceptibles de justifier un élargissement de la bande littorale d'inconstructibilité.	Adopté
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS	13	Suppression de l'article.	Rejeté
M. VASPART, rapporteur	35	Suppression de la référence aux sociétés d'économie mixte.	Adopté
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASPART, rapporteur	25	Amélioration de la rédaction et suppression de dispositions redondantes	Adopté
M. BAS	14	Amélioration de la rédaction et suppression de dispositions redondantes	Adopté
M. VASPART, rapporteur	26	Précision des conditions de prorogation du bail	Adopté
M. BAS	15	Précision des conditions de prorogation du bail	Adopté
M. VASPART, rapporteur	27	Extension au preneur de l'interdiction de résilier le bail de façon unilatérale	Adopté
M. BAS	16	Extension au preneur de l'interdiction de résilier le bail de façon unilatérale	Adopté
M. VASPART, rapporteur	28	Précision des obligations du bailleur à l'égard du preneur	Adopté
M. BAS	17	Précision des obligations du bailleur à l'égard du preneur	Adopté
M. VASPART, rapporteur	29	Amendement de clarification	Adopté
M. BAS	18	Amendement de clarification	Adopté
M. VASPART, rapporteur	30	Suppression de l'encadrement du prix de cession des constructions faites par le preneur	Adopté
M. BAS	19	Suppression de l'encadrement du prix de cession des constructions faites par le preneur	Adopté
M. VASPART, rapporteur	31	Suppression des termes "librement convenu" s'appliquant au loyer	Adopté
M. BAS	20	Suppression des termes "librement convenu" s'appliquant au loyer	Adopté
M. VASPART, rapporteur	32	Obligation d'un accord du bailleur pour la cession du bail	Adopté
M. BAS	21	Obligation d'un accord du bailleur pour la cession du bail	Adopté

M. VASPART, rapporteur	33	Suppression de l'indemnisation prévue en cas de défaut de la mention du risque de recul du trait de côte dans un bail d'habitation conclu dans un immeuble faisant l'objet d'un bail réel immobilier littoral	Adopté
M. BAS	22	Suppression de l'indemnisation prévue en cas de défaut de la mention du risque de recul du trait de côte dans un bail d'habitation conclu dans un immeuble faisant l'objet d'un bail réel immobilier littoral	Adopté
M. VASPART, rapporteur	37	Suppression du nouvel article L. 567-27	Adopté
M. BAS	23	Suppression du nouvel article L. 567-27	Adopté
Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASPART, rapporteur	36	Financement par le fonds Barnier.	Adopté

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 7 décembre 2016****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Dispositifs d'hébergement d'urgence – Contrôle budgétaire – Communication**

La commission entend une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur les dispositifs d'hébergement d'urgence.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement ». – Je vous présente aujourd'hui les résultats de mon contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence. Pourquoi ce contrôle ? Cela m'a paru logique alors que, depuis des années, je condamne la sous-budgétisation chronique que connaissent le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et plus spécifiquement le budget consacré à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale. J'avais envie de m'intéresser aux conséquences concrètes de cette insincérité budgétaire sur la mise en œuvre de cette politique publique sur le terrain et alors qu'on nous répétait sans cesse qu'il n'y en avait pas.

L'hébergement d'urgence est par ailleurs soumis à de fortes pressions en termes de demande, sous l'effet principalement de la crise économique mais aussi, plus récemment, de la crise migratoire.

En outre, le Gouvernement s'est engagé depuis 2013 dans différents plans, à savoir le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 février 2013 et le plan triennal de résorption des nuitées hôtelières lancé en février 2015 pour 2015-2017. Si les objectifs poursuivis ne peuvent qu'être partagés, il m'a paru utile de regarder concrètement les résultats obtenus.

Pour ce contrôle, j'ai procédé à de nombreuses auditions, qu'il s'agisse des administrations concernées ou d'associations gestionnaires de structures d'hébergement. Je me suis déplacé à Marseille, afin de ne pas avoir une vision déformée de la situation globale en me cantonnant à l'Île-de-France, ainsi que dans les locaux du Samu social de Paris et j'ai aussi visité plusieurs centres.

L'essentiel des constats et observations que je souhaite formuler devant vous, et les recommandations qui en découlent, peuvent se résumer sous deux angles. D'une part, l'hébergement d'urgence constitue une politique publique soumise à de fortes tensions qui souffre d'un évident manque de pilotage. D'autre part, malgré une offre du parc d'hébergement en nette progression, le secteur de l'hébergement d'urgence est au bord de l'asphyxie, avec une demande sans cesse en hausse et une sortie des dispositifs qui demeure insuffisante.

Je ne m'étendrai pas trop longtemps sur l'insincérité budgétaire qui marque le programme 177 tant j'ai déjà eu l'occasion d'aborder ce sujet devant vous. Je rappellerai simplement que la dépense consacrée à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale a doublé en cinq ans.

De plus, malgré des efforts indéniables de rebasage des crédits initiaux, l'insincérité reste manifeste puisque chaque année, la dotation inscrite en loi de finances initiale est inférieure à l'exécution attendue pour l'année précédente, et parfois de loin. Ainsi, en 2016, 240 millions d'euros supplémentaires doivent être ouverts, soit plus de 15 % des crédits initialement prévus.

En outre, pour 2017, le budget prévu semble enfin à la hauteur, ou presque, de l'exécution attendue pour 2016, même s'il est fort probable que des crédits manqueront encore en cours d'année.

Enfin, la sous-budgétisation, également chronique, des crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile sur le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » engendre d'indéniables effets de report sur l'hébergement d'urgence de droit commun. Plus généralement, la hausse du nombre de demandeurs d'asile crée des dépenses supplémentaires sur le budget de l'hébergement d'urgence généraliste, qui couvre à la fois les besoins des demandeurs d'asile avant l'enregistrement de leur demande, le cas échéant lorsqu'ils sont déboutés, mais aussi parfois pendant la procédure en elle-même. Les pressions actuellement constatées sur la procédure de demande d'asile augmenteraient par ailleurs les délais de prise en charge dans l'attente du traitement des dossiers, et malgré les efforts des services concernés, constatés par Roger Karoutchi en tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». En outre, je vous rappelle que c'est aussi le budget de l'hébergement d'urgence généraliste qui finance la création des centres d'accueil et d'orientation (CAO).

Quel est l'impact de cette sous-budgétisation sur l'activité des services déconcentrés et des associations gestionnaires ?

Contrairement à ce que les services des ministères ont tendance à affirmer, il est permis de penser qu'elle complexifie considérablement le travail sur le terrain.

Tout d'abord, les services préfectoraux conduisent cette politique sociale sous tension permanente. Par exemple, en Île-de-France, les crédits permettant de payer les nuitées d'hôtel ont été insuffisants dès le mois d'août cette année.

Plus globalement, l'enveloppe de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) devrait, en exécution, être supérieure de 50 % par rapport au budget initialement réparti, ce qui correspond à 250 millions d'euros !

Compte tenu de ce manque initial de crédits, les services déconcentrés mènent une politique de court terme, ne pouvant que difficilement prévoir, anticiper et s'engager sur des projets de plus long terme. Certaines structures sont ainsi amenées à fermer des places pour les rouvrir finalement quelque temps après. C'est une politique de « stop and go ».

En outre, les agents des directions régionales et départementales doivent gérer la « pénurie budgétaire », en bougeant des crédits en fonction des besoins les plus urgents et en apportant les justifications nécessaires au niveau central pour qu'une enveloppe supplémentaire leur soit allouée en cours d'année. Ces difficultés de gestion ne doivent pas être négligées, ce n'est pas une situation confortable pour ces services qui ont parallèlement fait l'objet de restructurations importantes, accompagnées de réduction de personnels.

Un budget initial plus sincère assurerait indéniablement une gestion plus efficace de la dépense des services déconcentrés, avec une plus grande capacité de prévision et d'anticipation.

Les associations sont, quant à elles, parfois amenées à couvrir les besoins de financement sur leur trésorerie, dans l'attente des crédits de l'État qui vit alors « à crédit ». Il semblerait que cela n'engendre pas nécessairement de graves difficultés financières pour les structures concernées, notamment pour les plus grosses d'entre elles. Certaines associations sont toutefois amenées à faire des choix difficiles, comme en 2013 à Clermont Ferrand où l'une d'entre elles avait remis à la rue plusieurs centaines de personnes, faute de moyens suffisants pour payer les nuitées d'hôtels et afin de préserver la poursuite de l'activité globale de l'association.

J'ai été également frappé par le fait que la plupart des personnes rencontrées à Paris et à Marseille ont indiqué que, malgré le manque de moyens, l'activité des services déconcentrés et des associations se poursuivait généralement sans changement, puisque ceux-ci tenaient pour acquis que les crédits finiraient par arriver, l'État finissant toujours par payer, même très tard !

En tant que « mauvais payeur », l'État se trouve alors dans une position nécessairement difficile pour contractualiser avec les structures et mettre en place une politique de rationalisation des coûts. L'État est un peu schizophrène.

Conséquence de la sous-budgétisation initiale, les crédits répartis au sein des budgets opérationnels de programme (BOP) sont sous-notifiés sur la quasi-totalité du territoire par rapport à l'exécution constatée l'année précédente. Toutefois, il est assez étonnant de constater que c'est dans certaines régions confrontées à la plus forte demande que le manque de crédits initiaux est le plus criant. Ainsi en est-il notamment de la divergence croissante du poids des crédits de la Drihl entre la répartition initialement opérée (33 % en 2016) et celle finalement constatée en exécution (plus de 42 % selon les prévisions pour la fin de l'année). Dès le début de l'année, plus de 20 % des crédits manquaient pour être à la hauteur des besoins constatés l'année précédente.

Les modalités de territorialisation des crédits amplifient donc les difficultés en Île-de-France, en s'ajoutant à la sous-budgétisation initiale des crédits votés au niveau national. Un rééquilibrage de la répartition des crédits entre les BOP paraît donc indispensable. Cela devrait être facilité en 2017 avec le rebasage opéré dans le projet de loi de finances initiale.

Au-delà de ces aspects budgétaires, le manque de pilotage de cette politique publique interministérielle est globalement patent. Des efforts de coordination entre les ministères concernés sont relevés, mais il n'existe pas véritablement de pilotage interministériel, compétence que la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) ne semble pas en mesure de pouvoir exercer complètement.

Surtout, les outils dont disposent les services de l'État pour suivre cette politique publique restent insuffisants, tant s'agissant de la connaissance de l'offre et de la demande sur le territoire, que du manque de rapports et de bilans chiffrés permettant de suivre l'activité des acteurs sur le terrain ainsi que la dépense qui en découle.

Certes, le développement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le déploiement progressif du système d'information commun aux SIAO (SI-SIAO) et les enquêtes réalisées auprès des structures, comme l'enquête nationale des coûts, devraient permettre d'améliorer la situation. Mais nous n'en sommes qu'au début et les résultats ne sont pas encore satisfaisants alors que nous parlons de ces dispositifs depuis des années.

Par ailleurs, face à la pression de la demande, les gestionnaires parviennent difficilement à s'extraire de la « gestion de l'urgence dans l'urgence », au prix de solutions parfois onéreuses et au risque de « sacrifier » des projets plus qualitatifs. Indépendamment des crédits qui leur sont consacrés, les dispositifs de « logement accompagné » ne peuvent pas toujours être développés faute de temps pour les services déconcentrés et même parfois pour les associations gestionnaires.

De même, le contrôle de la qualité de l'offre d'hébergement d'urgence ne peut pas toujours être assuré convenablement, notamment pour les nuitées d'hôtel. J'y reviendrai.

Autre exemple du manque de pilotage, j'ai été étonné de découvrir que, sur l'ensemble du territoire national, les règles applicables pour gérer les demandes d'hébergement pouvaient varier et conduire à des différences de traitement importantes selon les régions, voire selon les départements.

Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, un dispositif particulièrement contraignant a été mis en place pour limiter le recours aux nuitées d'hôtels à dix par personne et par an. Si quelques exceptions très limitatives sont certes prévues dans le cas des personnes les plus vulnérables, et notamment les femmes enceintes de plus de six mois ainsi que les familles avec des enfants de moins de dix ans, cette réglementation conduit de fait, y compris pour des familles, à des fins de prise en charge sans autre solution et à limiter la demande formulée au 115. En Île-de-France, il serait inenvisageable de mettre en œuvre une telle pratique, les associations s'y opposeraient instantanément.

Alors que s'impose le principe de l'accueil inconditionnel des personnes en situation de détresse, il est assez étonnant de constater de telles différences de traitement compte tenu d'interprétations variées sur le territoire. Il me semblerait utile d'y remédier.

Compte tenu de la contrainte budgétaire forte et de la demande toujours croissante, il apparaît également que les efforts de l'État à maîtriser les coûts demeurent insuffisants. Ainsi, le coût moyen national des places, par type d'hébergement, continue de progresser, à l'exception toutefois des places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Certes, des efforts ont été consentis, avec notamment la mise en place de l'enquête nationale des coûts au sein du secteur « Accueil, hébergement et insertion ». Pour autant, cette enquête n'offre pas encore la possibilité de disposer d'informations suffisamment stabilisées pour en tirer des conclusions pertinentes et pour établir des comparaisons sur plusieurs années.

De même, si le conventionnement se développe, avec l'augmentation du nombre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) conclus entre l'État et les opérateurs gérant au moins un CHRS, il se limite encore aux structures associatives les plus importantes et ne couvre que partiellement l'hébergement des personnes sans abri ou mal logées.

Surtout, une véritable politique de convergence tarifaire devrait être menée, alors que l'enquête nationale des coûts n'est, jusqu'à présent, destinée qu'à alimenter le dialogue de gestion entre l'État et les structures gestionnaires, aucunement à faire émerger une tarification à la place ou à la personne.

Je considère pour ma part que la convergence tarifaire doit se développer davantage et se généraliser, afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre, tout en tenant compte, bien entendu de certaines spécificités, par exemple la localisation géographique ou encore les prestations assurées.

La convergence tarifaire est possible puisqu'elle a notamment été appliquée pour les CHRS, par exemple par le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui avait pour objectif d'opérer un rebasage des crédits entre les départements. Les résultats ont été manifestement très concluants.

Ce contrôle a également été l'occasion pour moi de constater que le secteur de l'hébergement d'urgence se trouvait au bord de l'asphyxie, malgré les indéniables efforts réalisés pour développer les dispositifs d'accueil et améliorer l'orientation des personnes sans abri ou mal logées.

Effectivement, le parc généraliste d'hébergement d'urgence a considérablement progressé, avec plus de 30 000 places supplémentaires entre 2012 et 2015, correspondant à une hausse de près de 40 %. Dans le même temps, les dispositifs de « logement adapté » ont également progressé, avec notamment près de 30 % de places supplémentaires en pensions de famille et maisons-relais et surtout trois fois plus de places en intermédiation locative. En outre, les conditions d'accueil se sont sensiblement améliorées dans la continuité du « plan d'humanisation » des centres d'hébergement lancé en 2008.

Si ce bilan mérite d'être salué, il convient toutefois de nuancer ces résultats compte tenu du poids considérable que représente désormais le recours aux nuitées hôtelières. En effet, leur nombre a explosé, passant d'un peu moins de 10 000 places en 2007 à plus de 41 000 en 2016. Surtout, elles ont doublé entre 2012 et aujourd'hui et représentaient près de 35 % des places dans le parc d'hébergement généraliste en 2015.

Le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières ne fait que contenir la hausse, en particulier en Île-de-France, mais celle-ci se poursuit tout de même.

15 % de l'offre hôtelière serait déjà occupée par l'hébergement d'urgence en Île-de-France, et si le nombre de places n'augmente plus autant qu'auparavant dans cette région, ce n'est pas forcément sous l'effet du plan de réduction mais bien davantage car l'offre à bas prix s'y trouverait complètement saturée !

Or, l'hébergement à l'hôtel n'est pas satisfaisant, à plusieurs égards. Tout d'abord et avant tout, les prestations généralement offertes ne permettent pas d'assurer des conditions d'accueil et de prise en charge aussi bonnes que dans des centres d'hébergement d'urgence. Ensuite, le confort des chambres est loin d'être garanti et les possibilités offertes pour cuisiner sont souvent limitées, restreignant les capacités pour les familles de s'alimenter convenablement. L'accompagnement social est, par ailleurs, généralement très insuffisant comparé à ce qui est proposé dans les structures.

Ces limites au recours à l'hôtel sont d'autant plus dommageables que des familles y sont principalement hébergées, la moitié des places étant occupées en Île-de-France par des enfants.

En outre, un véritablement marché s'est créé sur l'hôtellerie à bas prix, tant pour les hôteliers qui se spécialisent dans l'hébergement d'urgence que pour les intermédiaires qui, jouant le rôle de réservataires, interviennent encore en Île-de-France pour environ 40 % des nuitées.

L'État étant dans l'incapacité de supprimer le recours aux nuitées hôtelières, il est indispensable qu'au-delà du développement de dispositifs alternatifs, la pratique soit davantage encadrée. Dans la mesure du possible, le respect des règles de la commande publique devrait être assuré, afin d'établir une véritable procédure de sélection dans le cadre d'une mise en concurrence. Cela n'est pas toujours aisé car les hôteliers n'ont pas nécessairement les compétences pour répondre aux marchés. Certains s'interrogent aussi sur l'utilité de procéder à une mise en concurrence dès lors que la quasi-totalité des places disponibles est déjà réservée mais au moins, cela permet d'établir un cahier des charges.

Il est également indispensable de généraliser le respect d'une charte de qualité des prestations par les hôteliers, à partir de laquelle des contrôles seraient régulièrement effectués et devraient conduire à des pénalités financières en cas de manquement avéré. En outre, l'accompagnement social dans les hôtels doit être renforcé.

Je suis également favorable au projet de rachats d'hôtels à bas prix porté par la Société nationale immobilière (SNI) et Adoma, avec le financement d'investisseurs privés et prenant la forme de résidences hôtelières à vocation sociale.

Cette solution innovante mérite d'être soutenue et j'espère que les appels d'offres lancés par le ministère du logement et le ministère de l'intérieur, chacun pour l'ouverture de 5 000 places supplémentaires, seront l'occasion de concrétiser ce projet. Bien entendu, d'autres opérateurs pourraient être amenés à être retenus pour certains lots.

Le développement des services intégrés d'accueil et d'orientation uniques dans chaque département (SIAO uniques) a également permis de mieux orienter la demande vers les places disponibles et d'améliorer globalement la fluidité des parcours. 75 % des départements disposeraient désormais d'un SIAO unique, les efforts doivent se poursuivre en ce sens.

Malgré l'offre d'hébergement qui progresse, l'État se trouve confronté à des dispositifs complètement saturés, la plupart des acteurs rencontrés ayant décrit un système « embolisé », ne parvenant pas à répondre à une demande toujours plus importante, d'autant que notre pays doit faire face à une crise migratoire importante.

Ainsi, s'agissant du 115 de Paris, 70 % des appels n'ont pas abouti en 2015 et 25 % des appels traités ont conduit à des demandes non pourvues avec, chaque nuit, des personnes isolées mais aussi des familles restant sans solution.

Une sélection opérée entre les personnes susceptibles d'être hébergées dans certaines structures serait également constatée de même qu'une concurrence entre les différents publics devant être hébergés ne serait pas non plus à exclure, même si, dans le cadre

du traitement spécifique de la crise migratoire, il serait très rare que des dispositifs généralistes soient réquisitionnés pour y héberger des migrants.

L'asphyxie des dispositifs d'hébergement d'urgence tient également au nombre important de personnes qui se trouvent dans des situations administratives complexes, en particulier les personnes ni expulsables, ni régularisables, dites les « ni ni ». Ils pourraient ainsi représenter de très fortes proportions dans les structures d'hébergement d'urgence ainsi que dans les hôtels où les solutions de sortie pour les familles concernées s'avèrent généralement longues et difficiles.

L'offre disponible ne correspond pas non plus nécessairement aux besoins constatés. Ainsi, il semble qu'un nombre encore trop peu important de centres permette d'accueillir des familles, alors que, depuis 2010, il y a davantage de personnes hébergées en famille depuis le 115 de Paris que de personnes seules.

De même, des solutions doivent être prévues pour des publics spécifiquement ciblés, à l'instar des femmes victimes de violence mais aussi des personnes en sortie de soins psychiatriques.

Pour que l'offre soit mieux adaptée, mais aussi qu'un meilleur pilotage de l'offre d'hébergement d'urgence soit assuré, le déploiement du système d'information des SIAO, le SI-SIAO, est indispensable. Tandis que son module « Insertion » serait utilisé dans 49 départements et globalement bien accepté, même s'il a pu créer des difficultés de mise en place, le module « urgence » devrait être opérationnel au début de l'année 2017 pour être ensuite déployé sur l'ensemble du territoire.

Certaines structures restent réticentes, notamment lorsqu'elles disposent déjà d'un logiciel qui leur paraît satisfaisant. Pour autant, afin de permettre à l'État de mieux connaître l'offre et la demande sur l'ensemble du territoire, de disposer de statistiques harmonisées et fiables, et donc d'améliorer, encore une fois, le pilotage de cette politique publique, l'ensemble des SIAO doivent passer, à terme, au SI-SIAO. Des mesures spécifiques et des délais supplémentaires devront probablement être prévus dans certains cas, en particulier pour les SIAO parisiens et plus spécifiquement le Samu social de Paris.

Afin d'améliorer le taux de rotation sur les places d'hébergement d'urgence et de remédier à la saturation des dispositifs, les efforts doivent se concentrer sur la « sortie » des dispositifs et non uniquement sur l'entrée. Ainsi, le développement de l'intermédiation locative, dispositif par ailleurs peu onéreux par rapport à des places en structures d'hébergement, doit être encouragé, y compris par des services déconcentrés qui n'en ont parfois pas l'habitude. Dans les régions les plus tendues, le parc privé doit être davantage mobilisé, alors que la Drihl souligne notamment la pénurie de logements proposés face au succès des dispositifs « Louez solidaire » à Paris et de « Solibail » pour le reste de l'Île-de-France.

Pour cela, il conviendrait probablement de relancer, comme cela a été le cas récemment, une nouvelle campagne de sensibilisation, peut-être aussi à destination des agences immobilières qui pourraient faire le relais vers les bailleurs figurant dans leur clientèle.

Les avantages accordés aux propriétaires pourraient également être renforcés. L'an dernier, afin de lutter contre la vacance de logements privés, le groupe de travail sur le

financement et la fiscalité du logement, constitué au sein de la commission des finances et dont j'étais membre, a estimé que l'avantage fiscal applicable dans le cadre du dispositif d'incitation à la location de logements dans l'ancien, dit « Borloo ancien », pourrait être amélioré. Cette préconisation reste d'actualité, non seulement pour l'intermédiation locative mais aussi pour favoriser le développement d'une offre de logement social et très social dans le parc privé. D'ailleurs, selon les annonces du ministère du logement, une mesure allant dans ce sens devrait être présentée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Enfin, toujours dans l'esprit de favoriser l'accès au logement pérenne à ceux qui en ont la possibilité, les efforts de développement de l'offre de logement social doivent se poursuivre. Au-delà du nombre de logements construits et de leur localisation, il convient de s'intéresser à leur typologie car les plus fortes tensions s'exercent prioritairement sur les logements de 1 ou 2 pièces. Or, ce sont exactement ces types de logements qui permettent de libérer des places d'hébergement d'urgence occupées par des personnes isolées...

Tels sont les constats et les recommandations que je souhaitais formuler devant vous s'agissant des dispositifs d'hébergement d'urgence.

Mme Michèle André, présidente. – Le contrôle budgétaire qui vient de nous être présenté revêt un intérêt tout particulier. Il rappelle la nécessité de l'engagement et de la coopération de l'ensemble des acteurs participant à la mise en œuvre de la politique de l'hébergement d'urgence. À cet égard, je souhaiterais, ce matin, évoquer devant vous mon expérience clermontoise à partir de l'exemple malheureux auquel le rapporteur spécial vient de faire référence. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Marguerite-Marie Michelin a créé, à son retour du camp de Ravensbrück, l'Association nationale d'entraide féminine (ANEF), dont la vocation initiale était de venir en aide aux jeunes filles et femmes en grande difficulté, en particulier aux prostituées. L'objet social de l'association a été progressivement étendu à la lutte contre toutes les formes d'exclusion, en même temps que celle-ci voyait sa taille croître. Toutefois, il y a quelques années, la pérennité de cette entité a été menacée. Par méconnaissance des réalités inhérentes au secteur d'intervention de l'ANEF, la direction départementale chargée de la cohésion sociale – qui avait remplacé l'ancienne direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) au début de la décennie 2010 dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) – n'a pas su appréhender les besoins financiers de l'association, qui s'est trouvée en grande difficulté.

Certes, à quelque chose malheur est bon puisque l'embarras de l'ANEF l'a amenée à réexaminer l'ensemble de ses modes d'intervention, en particulier en matière d'hébergement et de logement, et à développer des solutions nouvelles. Pour autant, cet exemple met en évidence l'absolue nécessité, pour la bonne mise en œuvre de la politique de l'hébergement d'urgence, du plein engagement de l'ensemble des acteurs concernés.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je partage tant les analyses, que le diagnostic et les préconisations formulées par Philippe Dallier. Il est indubitable que les sous-budgétisations en matière d'hébergement d'urgence ont, jusqu'à présent, grandement affecté les opérateurs – soit essentiellement des associations. Ces derniers, dans l'incapacité de prévoir quand leur seraient versées leurs dotations ont été contraints de solliciter leur trésorerie ou de mobiliser des lignes de crédit afin de faire face à leurs dépenses de fonctionnement. D'autant que les besoins financiers ont crû : dans un département rural comme les Deux-Sèvres, l'enveloppe consacrée au paiement des nuitées hôtelières est passée de 40 000 euros à 200 000 euros ! Il n'est, aujourd'hui, plus possible de faire face à l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence : les dispositifs

d'entrée sont saturés. Ce constat nous a été confirmé par le directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement (Drihl) d'Île-de-France, Jean-Martin Delorme.

Toutefois, à mon sens, d'autres facteurs contribuent à « compliquer » la mise en œuvre de la politique de l'hébergement d'urgence. Tout d'abord, l'adjonction perpétuelle de dispositifs nouveaux en ce domaine, à l'exemple des centres d'accueil et d'orientation (CAO) d'autant que les budgets arrivent en retard, contribue à la désorganisation des acteurs. Ensuite, la mise en place de grandes régions a conduit à une centralisation accrue des crédits dédiés et réduit l'efficacité de la délégation de ces derniers au niveau départemental ; aussi certains départements ont-ils à souffrir d'une diminution des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, mais aussi des personnels chargés de la mise en œuvre de cette politique localement.

Enfin, les dispositifs de sortie vers le logement – comme l'intermédiation locative, le logement adapté, les maisons relais, etc. – n'évoluent pas non plus avec les besoins. Pourtant, dans le projet de loi de finances pour 2017, les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence augmentent de 40 %, alors que ceux dédiés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et au logement adapté croissent de manière bien plus limitée. Par ailleurs, le dispositif de sortie idéal, à savoir le logement social, est également doté de moyens insuffisants dans nos départements.

M. Claude Raynal. – Les difficultés rencontrées dans l'hébergement d'urgence sont désormais connues de tous. Aussi souhaiterais-je saluer le travail réalisé par Philippe Dallier. Cependant, si d'importantes sous-budgétisations ont pu être constatées par le passé en ce domaine, j'ose espérer que cette situation est désormais derrière nous. L'ajustement budgétaire opéré, sous la forme d'un « rebasage », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, devrait conduire à ce que, si sous-budgétisation il y a au cours du prochain exercice, celle-ci soit très limitée.

Le rapporteur spécial a insisté sur la nécessité de renforcer le pilotage interministériel en matière d'hébergement d'urgence. Il s'agit là d'une problématique que l'on retrouve de manière récurrente, sur des sujets très divers ; pour autant, les améliorations envisageables en ce domaine connaissent, en pratique, des contraintes.

Il a été indiqué que l'offre hôtelière « bas de gamme » était désormais saturée par l'hébergement d'urgence. Toutefois, il s'agit d'un phénomène plus général. Les résidences hôtelières qui ont été développées dans nos communes et offraient des prestations de plutôt bonne qualité étaient originellement dédiées à l'accueil, par exemple, de professionnels en déplacement pour des périodes plus ou moins longues. Elles sont dorénavant largement consacrées à ce type d'hébergement d'urgence qui devient un véritable « business ». Mais cela interroge : comment les tarifs sont-ils définis, quels contrôles sont pratiqués ?

Enfin, je relève que Philippe Dallier a souligné le manque de personnels dans les structures déconcentrées en charge de l'hébergement d'urgence. Nous verrons comment cette situation évoluera dans les mois qui viennent !

Mme Marie-France Beaufilet. – Nous avons déjà évoqué ces questions en compagnie du rapporteur spécial dans le cadre des travaux du groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement. Le rapport rappelle les difficultés du sujet.

Toutefois, vous n'avez pas évoqué la situation des personnes faisant suite à une expulsion. Or une part importante de l'hébergement d'urgence est liée à des expulsions, souvent en raison d'impayés de loyers, là où aucune réponse n'a pu être trouvée en amont. Ces personnes se retrouvent dehors et hébergées dans des conditions particulières, inadaptées à leur situation. Savez-vous quelle est la proportion de personnes expulsées de leur logement et placées en hébergement d'urgence faute de réponse adaptée ?

La sous-budgétisation est permanente pour ces crédits : je la connais depuis de très nombreuses années. Elle s'est poursuivie quel que soit le Gouvernement malheureusement.

Je partage les inquiétudes exprimées s'agissant de la situation des structures associatives. Elles connaissent régulièrement des passages très difficiles, alors même qu'elles apportent les réponses sur le terrain. Ne pourrait-on pas obtenir une modulation de la dotation annuelle, majorant les versements en début d'année, afin de leur permettre de constituer une trésorerie, voire de solliciter un soutien au secteur bancaire en parallèle ? Cette pratique existe déjà pour certaines associations sportives ou culturelles par exemple.

Enfin, concernant l'hôtellerie, la situation est catastrophique : il n'est parfois même plus possible de parler d'hôtels. Le problème tient aussi à la capacité des élus, avec les services déconcentrés, de vérifier la qualité des hébergements. La situation est compliquée car s'il faut fermer certains établissements, on ne dispose pas des places nécessaires pour les personnes qui y sont actuellement hébergées.

Il faut donc se donner les moyens de réhabiliter les structures existantes ou développer des capacités d'accueil différentes. En Indre-et-Loire par exemple, ce sont les structures associatives qui gèrent des logements au sein du parc social, ce qui donne des résultats très satisfaisants. Cette réponse mériterait d'être étendue, car elle permet notamment d'avoir des logements bien adaptés, pouvant accueillir des familles. Toutefois, il faut que les structures associatives disposent du personnel suffisant pour pouvoir les accompagner.

M. Michel Canevet. – Je remercie le rapporteur spécial pour son diagnostic et ses propositions. Je partage beaucoup des propositions qui ont été faites.

J'ai deux questions. D'une part, la proportion de 40 % des places en Île-de-France passant par des intermédiaires m'interroge. Ces intermédiaires font-ils également de l'accompagnement social ou ont-ils uniquement un rôle d'intermédiaire dans la recherche de nuitées d'hôtels ? Leur intervention et leur rémunération ne peuvent être comprises que si leur rôle s'étend à l'accompagnement social.

D'autre part, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a imposé des quotas relatifs au nombre de logements sociaux dans les communes. Pourquoi ne pas s'appuyer davantage sur le logement social pour proposer des solutions d'hébergement d'urgence ?

M. Éric Bocquet. – Je souhaitais également obtenir des précisions sur les intermédiaires. Qui sont-ils ? Peut-on contrôler ce « trafic » ?

M. Francis Delattre. – Le flux est effectivement alimenté par les gens expulsés de leur logement. L'étude individuelle des dossiers montre que des personnes de bonne foi sont expulsées à la suite d'un accident de la vie.

Le dialogue qui s'établit entre les services sociaux des mairies et la préfecture est de plus ou moins bonne qualité, et se heurte *in fine* à l'idée que l'État est responsable s'il n'expulse pas en cas de loyers impayés. La situation est donc à la fois rigide et contradictoire, car il faudrait rechercher une réponse sociale avant d'en venir à l'expulsion. Je considère qu'il y a un problème social que l'on devrait tenter de résoudre par le dialogue pour ces personnes de bonne foi, plutôt que d'appliquer la solution générale de l'expulsion. L'expulsion est une solution facile à court terme : les personnes expulsées viennent dans le hall de la mairie, mais jamais à la préfecture. Nous sommes la dernière lumière qui reste allumée – telles sont les mairies !

Par ailleurs, concernant l'hébergement en nuitées d'hôtels, il y a dans ma ville un établissement qui a été progressivement transformé pour accueillir des personnes en hébergement d'urgence. Un problème rarement évoqué est celui du coût entraîné pour les collectivités territoriales, avec la scolarisation et la restauration collective pour les enfants. Les personnes hébergées en urgence ne rentrent ni dans les critères de population, ni dans les calculs de la loi SRU. Ces résidences sociales doivent au moins être prises en compte pour la détermination des moyens alloués aux collectivités territoriales !

M. Philippe Dallier. – Concernant la nature interministérielle de la politique et la question de son pilotage, Claude Raynal a raison : c'est vrai qu'un certain nombre de sujets se prêtent à ces critiques.

Mais, s'agissant du problème de l'offre et de la demande que plusieurs d'entre vous ont évoqué, ce qui me désole, c'est qu'il n'est pas nouveau : depuis dix ans, nous savons bien qu'il y a là matière à amélioration. Lors d'un hiver particulièrement rigoureux, une personne est morte de froid dans la rue et le ministre avait alors indiqué qu'il y avait pourtant des places disponibles en hébergement d'urgence !

Et pourtant, aujourd'hui, nous ne sommes pas encore parvenus à résoudre ce problème, les choses avancent doucement. C'est un peu désespérant... Je ne parviens pas à comprendre que, dans un pays comme la France, nous ne soyons pas capables de nous doter d'outils informatiques efficaces et rapidement déployables.

Des contraintes budgétaires lourdes pèsent tant sur l'État que sur les collectivités territoriales et les effectifs dans les services déconcentrés ne vont sans doute réaugmenter : raison de plus pour s'organiser et se doter d'outils qui permettent de piloter efficacement les moyens dont on dispose.

Or, que constatons-nous ? Les services intégrés d'accueil et d'orientation, les SIAO, ne sont pas encore généralisés, les systèmes d'informations qui leur sont liés (SI-SIAO) non plus.

Combien de temps faudra-t-il encore ? Il devrait être possible de s'organiser mieux et plus vite. Malheureusement, ce n'est pas encore le cas...

S'agissant des expulsions, nous ne disposons pas de chiffres détaillés. Nous avons déjà souvent débattu ici de la prévention des expulsions : d'un côté, le propriétaire souhaite que son loyer soit payé, le préfet qui prend le relais finit par consulter le maire - du moins, c'est le cas en Seine-Saint-Denis -, et finit par prendre la décision d'expulser : il est vrai que les personnes expulsées se tournent souvent vers la mairie, comme Francis Delattre l'a souligné. Mais d'un autre côté, serait-il vraiment pertinent de maintenir des personnes dans un

logement dont elles ne paient plus le loyer ? C'est aussi une décision qui n'est pas sans conséquence. Je n'ai pas de « solution miracle » à proposer sur ce point...

Marie-France Beaufilets émettait le vœu que les associations ne soient plus soumises à ces contraintes budgétaires liées à la lenteur du déblocage des crédits de l'État. Oui, les conséquences sont réelles sur le terrain, contrairement aux affirmations des ministères. En 2017, le « rebasage » des crédits devrait permettre d'améliorer la situation. Cependant, une budgétisation initiale sincère ne fait pas tout : il faut également engager une réflexion sur la bonne territorialisation des crédits. Aujourd'hui, la répartition entre régions ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des besoins territoire par territoire, ce qui donne toujours lieu en fin d'année à des abondements assez importants pour la région Île-de-France, qui connaît une sous-budgétisation encore plus importante que d'autres régions.

Michel Canevet m'a interrogé sur les réservataires, c'est-à-dire les intermédiaires permettant parfois de trouver des chambres d'hôtel : ces intermédiaires ne travaillent pas dans l'accompagnement social. Il ne s'agit pas de « voyous » qui profiteraient d'un manque d'organisation de l'État mais, puisque les pouvoirs publics manquent d'outils en matière de connaissance de l'offre et qu'il faut trouver des logements, des intermédiaires assurent ce service et se font rémunérer à ce titre. C'est regrettable... Mais encore une fois, le problème fondamental est celui du pilotage et de la connaissance de l'offre et de la demande.

Michel Canevet parlait du rôle des bailleurs sociaux. Pour permettre la sortie de l'hébergement d'urgence, il est en effet nécessaire de disposer de logements sociaux. Il faudrait sans doute mieux réfléchir à la typologie des appartements que l'on construit en fonction du territoire. C'est souvent avec les bailleurs sociaux que l'on travaille également pour le développement de dispositifs du type « maisons-relais ». Leur rôle est tout à fait déterminant.

La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Jeudi 15 décembre 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Projet de loi de finances rectificative pour 2016 - Examen des amendements

La réunion est ouverte à 9 h 05

La commission procède à l'examen des amendements sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons ce matin environ 570 amendements. La discussion générale sur ce texte débutera à 11 h 30 en séance publique. Si nous n'avons pas achevé nos travaux à l'issue de cette réunion, nous les poursuivrons durant la suspension de séance de l'après-midi.

M. André Gattolin. – Cette situation est surréaliste. Les groupes se sont efforcés de limiter le nombre de leurs amendements : six pour le groupe écologiste, quinze pour le groupe CRC. Or toutes les commissions ont déposé des amendements à tire-larigot,

« polluant » ainsi notre travail, ce qui n'est pas admissible. C'est la logique politique qui doit primer !

Mme Michèle André, présidente. – Il n'y a pas d'amendements déposés par les commissions elles-mêmes.

M. André Gattolin. – Qui a produit tous ces amendements ? Les questions politiques posées par les groupes seront annihilées dans un débat de procédure qui se déroulera à toute vitesse. Il faut une autorégulation. En outre, le débat sur l'état d'urgence de cet après-midi va interrompre celui sur le projet de loi de finances rectificative. Il faudrait rationaliser le travail parlementaire et cesser d'user d'arguties et d'irrecevabilités !

Mme Michèle André, présidente. – Il n'y a pas eu beaucoup d'irrecevabilités. Par ailleurs, j'ai toujours veillé depuis que je préside cette commission à ce que le droit d'amendement soit réel.

M. André Gattolin. – Ce n'est pas une attaque contre vous, madame la présidente, ou contre la commission des finances. Je déplore que des collègues confondent projet de loi de finances rectificative et projet de loi de finances. C'est un paradoxe aberrant.

M. Marc Laménie. – Parmi les amendements déposés sur ce texte, certains auraient pu être examinés en loi de finances, d'autres sont d'appel...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne souscris pas aux propos d'**André Gattolin** sur les amendements ; **nombre d'entre eux sont** d'initiative individuelle. Il est vrai, en revanche, que le calendrier est infernal et qu'une vingtaine d'amendements du Gouvernement nous est parvenue hier à 23 h 30.

Article 1^{er}

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	577	Favorable

Article 3

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BEAUFILS	266	Défavorable
M. PATIENT	191 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	220	Défavorable
Mme BILLON	543	Défavorable
M. CIGIOTTI	85	Retrait
M. REICHARDT	161	Retrait
Mme ESTROSI SASSONE	166 rect. <i>ter</i>	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COURTEAU	238	Retrait
M. ADNOT	258	Retrait
M. LABBÉ	333	Retrait
M. MÉZARD	533	Retrait

Article 3 bis (précédemment réservé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement vise à diminuer le taux de la taxe sur les spectacles au profit du Centre national des variétés, de la chanson et du jazz (CNV), qui passerait de 3,5 % à 3 %. Plutôt que d'augmenter le plafond, je préfère diminuer la taxe ; cela fera venir le public.

M. André Gattolin. – Je suis défavorable à cet amendement, car cette taxe sert à financer les mesures de sécurité et à compenser les conséquences des baisses de fréquentation des spectacles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – S'il s'agissait d'une mesure de péréquation au profit du spectacle, je serai d'accord avec vous, mais la hausse du plafond vise essentiellement à financer les moyens de fonctionnement du CNV. Quant aux ressources, elles restent constantes.

L'amendement n° FINC.1 est adopté.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.1	Adopté
Mme BEAUFILS	267	Défavorable

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission pourrait émettre un avis favorable sur cet amendement, s'il était rectifié par le Gouvernement.

M. Richard Yung. – Je suis favorable à cet amendement en l'état.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 574.

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	574	Défavorable

Article additionnel après l'article 4

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BERTRAND	538	Défavorable

Article 5

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	576	Favorable

Article additionnel après l'article 7

Auteur	N°	Avis de la commission
M. VAUGRENARD	498 rect.	Retrait

Article 8 – ÉTAT B

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sous réserve de la vérification des crédits, l'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 69 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GILLES	69 rect.	Favorable
M. RAISON	21 rect.	Sagesse
Mme BEAUFILS	272	Défavorable
Le Gouvernement	565	Sagesse
Le Gouvernement	566	Sagesse
Le Gouvernement	567	Sagesse
Le Gouvernement	568	Sagesse
Le Gouvernement	569	Sagesse
Le Gouvernement	570	Sagesse
Le Gouvernement	571	Sagesse
Le Gouvernement	573	Sagesse
Le Gouvernement	572	Sagesse

Article 9 - ÉTAT D

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	578	Défavorable

Article 12

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.2	Adopté

Article 13

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOLIGÉ	223	Sagesse
M. DOLIGÉ	224	Défavorable
M. DOLIGÉ	225	Défavorable

Article additionnel après l'article 13 bis

Sur l'amendement n° FINC.3 :

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement permet la conservation au format électronique des factures établies ou reçues au format papier.

L'amendement n° FINC.3 est adopté.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.3	Adopté

Article 15

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DEROMEDI	443	Favorable si rectifié
M. MÉZARD	540	Favorable si rectifié

Article 16

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ABATE	269	Avis du Gouvernement
M. ABATE	270	Retrait

Articles additionnels après l'article 16

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOUVARD	407	Favorable
M. BOUVARD	408	Favorable
M. BOUVARD	409	Favorable
M. BOUVARD	410	Favorable

Article 18

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission demande le retrait de l'amendement n° 226 de **Éric Doligé**, et souhaite connaître l'avis du Gouvernement sur ses amendements n^{os} 227 et 228 relatifs au droit douanier. Nous n'avons pas d'opposition de principe, mais il faut vérifier si la mesure fonctionne techniquement.

M. Éric Doligé. – Je regrette que la commission n'ait pas développé son avis. Je défendrai ces amendements en séance publique.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 226 et demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 227 et 228.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DOLIGÉ	226	Retrait
M. DOLIGÉ	227	Avis du Gouvernement
M. DOLIGÉ	228	Avis du Gouvernement

Article additionnel après l'article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement vise à supprimer la Commission des infractions fiscales, qui constitue pourtant une garantie pour le contribuable.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme N. GOULET	542	Défavorable

Article 19 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CÉSAR	20 rect.	Retrait
M. COMMEINHES	23	Retrait
M. COURTEAU	30 rect. <i>ter</i>	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BONNECARRÈRE	213	Retrait
Mme CUKIERMAN	277	Retrait
M. LEMOYNE	382	Retrait
M. COLLIN	522 rect.	Retrait
M. PANUNZI	53	Retrait

Article 19 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	260	Favorable

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La suppression du dispositif de réduction d'impôt ISF/PME serait une très mauvaise mesure pour les PME. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 274.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BEAUFILS	274	Défavorable

Articles additionnels après l'article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mesure trop coûteuse.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 150 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* pose un problème constitutionnel.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 1 rectifié bis.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	158 rect.	Retrait
M. ADNOT	150 rect.	Retrait
M. NOUGEIN	1 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. YUNG	463	Favorable
M. ADNOT	256	Sagesse

M. BOUVARD	398	Sagesse
M. NOUGEIN	544	Favorable
M. NOUGEIN	545	Favorable

Article 21

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements FINC.4 et FINC.5 sont de rectification technique.

Les amendements FINC.4 et FINC.5 sont adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission est défavorable à la suppression du compte PME innovation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 273.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	100 rect. (FINC.4)	Adopté
M. de MONTGOLFIER	108 rect. (FINC.5)	Adopté
Mme BEAUFILS	273	Défavorable
M. ADNOT	159 rect.	Retrait
M. ADNOT	254	Retrait

Article additionnel après l'article 21

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	492 rect.	Sagesse

Article 21 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission ayant voté la suppression de l'article 21 *bis*, elle ne peut émettre un avis favorable aux amendements n^{os} 580, 234 et 235.

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	580	Défavorable
M. DOLIGÉ	234	Retrait
M. DOLIGÉ	235	Retrait

Article additionnel après l'article 21 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOUVARD	394	Retrait

Article 21 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 581 du Gouvernement est technique. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 581.

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	581	Favorable

Article 21 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 583 va à l'encontre de la position adoptée par la commission des finances.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 583.

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	583	Défavorable

Articles additionnels après l'article 21 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement, qui concerne les enfants de médecins, pose un problème d'égalité devant l'impôt.

M. Philippe Dallier. – Pourquoi seraient-ils pénalisés ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous éclaircirons la question en séance publique.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 389 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHASSEING	389 rect.	Sagesse
M. ADNOT	263	Favorable
M. GENEST	460	Favorable
M. LEMOYNE	548 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. BERTRAND	530	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BERTRAND	531	Défavorable
M. BERTRAND	532	Défavorable
M. MONTAUGÉ	470 rect.	Retrait

Article 22

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	366	Défavorable
M. ÉBLÉ	237 rect.	Sagesse
M. BOUVARD	559	Sagesse
Mme FÉRAT	244	Défavorable

Articles additionnels après l'article 22

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur ce problème de la liquidation et du versement des pensions et retraites soulevé par l'amendement n° 268 rectifié, le Gouvernement s'était engagé à donner des instructions aux services fiscaux. Nous lui demanderons où en est ce dossier.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 268 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le dispositif proposé par l'amendement n° 43 rectifié n'est pas abouti.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 43 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement technique n° 475 vise à proroger d'un an l'aide fiscale « Censi-Bouvard », mais nous n'avons pas eu le temps d'expertiser la mesure.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 475.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement n° 395 rectifié vise à créer un nouveau crédit d'impôt. La commission souhaite qu'il soit retiré.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 395 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission craint que l'expérimentation proposée par l'amendement n° 25 rectifié *bis* n'écrase le dispositif actuellement applicable, mais nous n'exprimons pas de désaccord sur le fond.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 25 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement n° 368 vise à mieux accompagner les films dits « difficiles » et à petit budget. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 368.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 370 propose de modifier la définition des « nouveaux talents » dont les albums sont éligibles au crédit d'impôt phonographique. On ne peut pas créer des crédits d'impôt dans tous les sens ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 370.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 369 rectifié vise à élargir l'assiette des dépenses éligibles pour la production d'œuvres phonographiques. Encore de nouvelles dépenses ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 369 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 439 rectifié *bis* propose d'augmenter le taux du crédit d'impôt en faveur de la production phonographique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 439 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 440 rectifié *bis* prévoit de créer des taux intermédiaires pour les entreprises qui ne répondent pas à la définition des PME au sens européen du terme. Toutes ces mesures sont des niches fiscales, et l'on n'est pas certain de leur efficacité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 440 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 367 a pour objet d'étendre le crédit d'impôt prévu à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts à tous les spectacles vivants. Il faudrait évaluer le dispositif existant avant de l'étendre ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 367.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BEAUFILS	268 rect.	Avis du Gouvernement
M. LEFÈVRE	43 rect.	Retrait
Mme SCHILLINGER	283	Retrait
M. CAPO-CANELLAS	365	Retrait
M. REQUIER	524 rect.	Retrait
M. RAYNAL	475	Avis du Gouvernement
M. BOUVARD	395 rect.	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de LEGGE	25 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. ASSOULINE	368	Défavorable
M. ASSOULINE	370	Défavorable
M. ASSOULINE	369 rect.	Défavorable
M. LELEUX	439 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LELEUX	440 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ASSOULINE	367	Défavorable

Article additionnel après l'article 22 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. RICHARD	464	Favorable

Articles additionnels après l'article 23

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission souhaite le retrait de l'amendement n° 152 rectifié *bis* au profit de l'amendement n° 202, auquel elle est favorable.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 152 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 28 rectifié propose d'inciter les entreprises de réseaux soumises à l'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) à s'adapter à l'évolution que représente le remplacement progressif des réseaux cuivre par la fibre optique. Peut-être la mesure est-elle prématurée ?

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 28 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La compensation de l'exonération de taxe foncière proposée coûterait plusieurs centaines de millions d'euros.

M. Philippe Dallier. – Je remets cette proposition perpétuellement sur la table.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 15.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	332	Favorable
M. YUNG	491	Favorable
M. MAUREY	330	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	331	Défavorable
M. MAUREY	329	Retrait
M. ADNOT	152 rect. <i>bis</i>	Retrait
Mme FÉRAT	202	Favorable
M. TRILLARD	29 rect.	Sagesse
M. ADNOT	151	Retrait
Mme FÉRAT	203 rect.	Retrait
M. HOUPERT	37 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. CANEVET	372	Retrait
M. CHAIZE	546	Retrait
M. MARSEILLE	547 rect.	Retrait
M. CAMANI	444	Retrait
M. CHAIZE	510 rect.	Retrait
M. P. LEROY	28 rect.	Sagesse
M. SIDO	247	Sagesse
M. CHAIZE	558	Sagesse
M. MARSEILLE	65 rect.	Retrait
M. MAUREY	67	Retrait
M. DOLIGÉ	229	Retrait
M. CHASSEING	388 rect.	Retrait
M. ADNOT	512	Retrait
M. MARSEILLE	63 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. BOULARD	204 rect.	Retrait
M. GUENÉ	294 rect.	Retrait
M. YUNG	462 rect.	Retrait
M. GUENÉ	299 rect.	Sagesse
M. GUENÉ	296 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUENÉ	298 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	301 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	297 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	300 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	295 rect.	Sagesse
M. GUENÉ	302 rect.	Favorable
M. DALLIER	15	Retrait

Article 23 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.6 procède à une rectification technique et l'amendement n° FINC.7 est de clarification.

Les amendements FINC.6 et FINC.7 sont adoptés.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	114 rect. (FINC.6)	Adopté
M. de MONTGOLFIER	FINC.7	Adopté

Article additionnel après l'article 23 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	36	Défavorable

Article 23 ter (précédemment réservé)

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	167 rect. <i>ter</i>	Sagesse
Mme LIENEMANN	172	Sagesse
Mme BEAUFILS	278	Retrait

Article additionnel après l'article 23 quater

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BAS	249	Défavorable

Article 23 quinquies

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	579	Favorable

Article additionnel après l'article 23 quinquies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	215	Avis du Gouvernement

Article 23 sexies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAOUL	281 rect.	Sagesse

Article 23 septies (précédemment réservé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.8 prévoit que les collectivités territoriales peuvent instituer, d'une part, un abattement sur la valeur locative des locaux des artisans qui est évaluée selon les méthodes comptables réservées aux « immobilisations industrielles » et, d'autre part, un abattement sur la valeur locative des locaux évalués selon la méthode comptable bien qu'ils ne soient pas utilisés pour fabriquer ou transformer des produits ou matières. Des contrôleurs des impôts font ainsi valoir la « part prépondérante d'outillage » – par exemple, des chariots élévateurs – dans le local de stockage d'entreprises artisanales pour opérer des redressements fiscaux, comme s'il s'agissait d'établissements industriels. L'amendement vise à répondre à ce problème.

Je demande le retrait des amendements suivants au profit de cet amendement de la commission.

M. Gérard Longuet. – Je suis très favorable à cet amendement. Il convient d'opérer une distinction entre le travail industriel, répétitif, dont la productivité est élevée, et le travail artisanal. Il est extrêmement décourageant pour des artisans de se voir taxer au même niveau que des industriels alors que leur chiffre d'affaires est nettement inférieur, même si leur matériel est important.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 23 septies entraînait une perte considérable de recettes – environ 1 milliard d'euros – pour les collectivités territoriales, car il entraînait une diminution de la valeur locative des dépôts pétroliers, notamment, sans compter les conséquences pour la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE).

Il faut, à la fois, préserver les recettes des collectivités et protéger les entreprises artisanales.

M. André Gattolin. – Le lieu de stockage de biens commerciaux d'un commerçant pourrait devenir un *drive* destiné à la vente en ligne en vue d'échapper à toute imposition. Nous nous étions posé cette question à propos de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Comment éviter cette dérive ? Je pense également au cas des

libraires dont le stock est dédié à la vente sur leur site internet : sont-ils considérés comme des établissements industriels ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – A priori, ces libraires ne sont pas concernés par ce risque de requalification, car ils n'ont pas d'outillage.

M. André Gattolin. – Mais de l'emballage, oui !

M. Éric Doligé. – Cet amendement me satisfait, car il permettra d'éviter les problèmes liés à cette requalification fiscale des entreprises.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous demanderons son avis au ministre. La notion de « part prépondérante » serait appliquée différemment selon les brigades de contrôle fiscal.

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 181, 468, 200, 240, 257 rectifié, 379, 499, 535 et 276.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.8	Adopté
M. GRAND	181	Retrait
M. VINCENT	468	Retrait
M. LAMÉNIE	200	Retrait
M. COURTEAU	240	Retrait
M. ADNOT	257 rect.	Retrait
M. CABANEL	379	Retrait
M. L. HERVÉ	499	Retrait
M. COLLIN	535	Retrait
Mme BEAUFILS	276	Retrait

Article additionnel après l'article 23 septies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	345	Retrait

Article 23 octies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	453 rect.	Défavorable

Articles additionnels après l'article 23 octies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BAS	250	Défavorable
M. FAVIER	271	Retrait
M. DOLIGÉ	339	Favorable
M. BOUVARD	399	Favorable
M. DOLIGÉ	340	Retrait
M. BOUVARD	400	Retrait
M. DOLIGÉ	341	Retrait
M. BOUVARD	401	Retrait
M. DOLIGÉ	338	Défavorable
M. GREMILLET	384	Défavorable
Mme MALHERBE	536	Défavorable
M. MARSEILLE	194 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. ASSOULINE	465 rect.	Défavorable

Article 24

M. Vincent Delahaye. – On surtranspose une directive européenne. C'est tout à fait anormal et cela représente un coût pour les syndicats. Nous nous en expliquerons en séance.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COURTEAU	71 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. POINTEREAU	80	Avis du Gouvernement
M. GILLES	177 rect.	Avis du Gouvernement
M. PELLELAT	321	Retrait
M. KERN	350	Retrait
M. HUSSON	418	Retrait
M. L. HERVÉ	502	Retrait
M. PELLELAT	320 rect.	Retrait
M. KERN	349 rect.	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	417 rect.	Retrait
M. MIQUEL	433 rect.	Retrait
Mme DIDIER	185	Avis du Gouvernement
M. DELAHAYE	54	Favorable si rectifié
M. MANDELLI	307	Favorable si rectifié
M. PELLELAT	323	Favorable si rectifié
M. KERN	352	Favorable si rectifié
M. F. MARC	469	Favorable si rectifié
M. L. HERVÉ	504	Favorable si rectifié
M. CANEVET	373	Retrait
M. PELLELAT	322	Sagesse
M. KERN	351	Sagesse
M. HUSSON	428	Sagesse
M. L. HERVÉ	503	Sagesse

Articles additionnels après l'article 24

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait de l'amendement n° 252, au vu des conclusions de l'enquête de la Cour des comptes sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 252.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 364 rectifié est technique : avis du Gouvernement. Même avis sur les six amendements suivants.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 364 rectifié, ainsi que sur les amendements n^{os} 420, 70, 163, 233 rectifié, 458 et 563 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 248 rectifié *ter*, qui retirerait des centaines de millions d'euros à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Même avis sur l'amendement n° 391 rectifié *bis* : pourquoi les écologistes retirent-ils cette somme à l'Ademe ?

M. Philippe Dallier. – Il doit y avoir une erreur !

M. Richard Yung. – Il faut retravailler cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 248 rectifié ter, ainsi qu'à l'amendement n° 391 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 434 présente des défauts de rédaction : retrait. Même avis sur l'amendement n° 305.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 434 et de l'amendement n° 305.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 318 pose un problème juridique. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 318.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 33 rectifié a déjà été vu dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 33 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	427 rect.	Retrait
M. CORNANO	39 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. F. MARC	355 rect.	Retrait
M. CAPO-CANELLAS	363 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. HUSSON	430 rect.	Retrait
M. MIQUEL	445 rect.	Retrait
M. HUSSON	426 rect.	Retrait
M. RAYNAL	485 rect.	Retrait
M. CHAIZE	252	Retrait
M. HUSSON	422	Retrait
M. CAPO-CANELLAS	364 rect.	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	420	Avis du Gouvernement
M. COURTEAU	70	Avis du Gouvernement
M. REVET	163	Avis du Gouvernement
M. DOLIGÉ	233 rect.	Avis du Gouvernement
M. MIQUEL	458	Avis du Gouvernement
M. SIDO	563 rect.	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	424 rect.	Retrait
M. HUSSON	425 rect.	Retrait
M. HUSSON	423 rect.	Retrait
M. CHAIZE	251	Retrait
M. HUSSON	421	Retrait
M. ADNOT	157 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. REVET	164	Retrait
M. COURTEAU	248 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. DANTEC	391 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CHAIZE	436 rect.	Défavorable
M. HUSSON	413 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. HUSSON	416 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COLLIN	527 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. REQUIER	529 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	195 rect.	Défavorable
M. BIGNON	47 rect.	Défavorable
M. GATTOLIN	434	Retrait
M. MANDELLI	305	Retrait
M. PELLEVAL	318	Retrait
M. KERN	347	Retrait
M. L. HERVÉ	500	Retrait
M. MANDELLI	310	Défavorable
M. ADNOT	160 rect.	Défavorable
M. BOUVARD	405 rect.	Sagesse
M. TRILLARD	33 rect.	Retrait
M. MARSEILLE	60 rect. <i>bis</i>	Retrait

Article 24 septies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 210 complique les règles de calcul : retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 210.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIZET	210	Retrait

Articles additionnels après l'article 24 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une belle série d'amendements concerne l'application du taux réduit de TVA à divers produits et services. L'amendement n° 171 rectifié *ter*, d'abord, en fait bénéficier les locaux d'accueil et de vie. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 171 rectifié ter.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s 176 et 511 s'appliquent aux bailleurs de ces locaux. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 176 et 511.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 374 s'applique au chocolat. Coût : 600 millions d'euros !

M. Michel Canevet. – Je compenserai...

Mme Michèle André, présidente. – Comment ?

M. Michel Canevet. – Par une taxe de quatre centimes sur les canettes de boissons sucrées.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il existe déjà plusieurs taux pour le chocolat : 5,5 % pour le chocolat de ménage, 20 % pour le chocolat ordinaire et 33 % pour le chocolat de luxe. Cela fait l'objet d'une instruction fiscale entière, qui va jusqu'à mesurer la taille des bouchées de chocolat... Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 374.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s 46 rectifié *bis*, 75 rectifié, 156 rectifié *bis* et 516 rectifié *bis* appliquent un taux réduit de TVA aux margarines et autres graisses végétales. Coût estimé : 110 millions d'euros. Retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n°s 46 rectifié bis, 75 rectifié, 156 rectifié bis et 516 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – De même, avis défavorable à l'amendement n° 78 rectifié, qui l'applique aux couches pour nourrissons, et à l'amendement n° 79 rectifié, qui l'applique aux protections contre l'incontinence urinaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 78 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 79 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Même avis sur l'amendement n° 73 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s 165 et 73 rectifié s'appliquent au chauffage à bois.

Mme Michèle André, présidente. – Très polluant...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements n°s 73 rect et 165.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 356 s'applique à la fourniture de froid aux îles non interconnectées. En ont-elles vraiment besoin, surtout celles qui sont dans l'hémisphère nord ? Retrait.

M. Philippe Dallier. – En été, sans doute !

M. Richard Yung. – Nous avons vu cet amendement l'an dernier.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 356.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 431.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande également le retrait des amendements n°s 34 rectifié *quater*, 84, 162, 239, 259, 334 et 534 car le taux est déjà de 10 %, et je ne suis pas sûr que le fait de le baisser à 5,5 % aurait une répercussion sur le prix des travaux.

La commission émet une demande de retrait des amendements n°s 34 rectifié quater, 84, 162, 239, 259, 334 et 534.

M. Philippe Dallier. – L'amendement n° 86 concerne le zoo de Beauval...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sagesse : le taux est de 5,5 % pour les cirques et de 10 % pour les zoos.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 86.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 313 rectifié porte sur les *market places*, disons les places de marché, qui doivent collecter la TVA mais ne le font guère.

M. André Gattolin. – Peut-on déposer un amendement en utilisant un tel anglicisme ?

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 313 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur l'amendement n° 214, je souhaite connaître l'avis du Gouvernement, car il y a des hésitations sur le taux applicable.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 214.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° 44 rectifié *bis*, qui ferait perdre des recettes.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 44 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 193 rectifié *bis* supprime la taxe sur les boissons énergisantes : retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 193 rectifié bis.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	171 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	176	Avis du Gouvernement
Mme LÉTARD	511	Avis du Gouvernement
M. CANEVET	374	Retrait
M. FOUCHÉ	45 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. ADNOT	155 rect.	Retrait
M. COLLIN	515 rect.	Retrait
M. FOUCHÉ	46 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. SIDO	75 rect.	Retrait
M. ADNOT	156 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. COLLIN	516 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. GABOUTY	78 rect.	Défavorable
M. GABOUTY	79 rect.	Défavorable
M. ABATE	73 rect.	Défavorable
M. REVET	165	Retrait
M. F. MARC	356	Retrait
M. HUSSON	431	Retrait
M. MOUILLER	34 rect. <i>quater</i>	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CIGOLOTTI	84	Retrait
M. REICHARDT	162	Retrait
M. COURTEAU	239	Retrait
M. ADNOT	259	Retrait
M. LABBÉ	334	Retrait
M. MÉZARD	534	Retrait
Mme GOURAULT	86	Sagesse
M. DOLIGÉ	232	Sagesse
Mme BLANDIN	217	Sagesse
M. LORGEUX	304	Sagesse
Mme DIDIER	183	Défavorable
M. PELLEVAT	324	Défavorable
M. KERN	353	Défavorable
M. L. HERVÉ	505	Défavorable
M. MANDELLI	308	Défavorable
M. PELLEVAT	325	Défavorable
M. L. HERVÉ	506	Défavorable
M. HUSSON	429	Défavorable
Mme BEAUFILS	550	Défavorable
M. BAS	313 rect.	Retrait
M. DALLIER	14 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Mme ESTROSI SASSONE	170 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	175	Avis du Gouvernement
Mme KELLER	32 rect.	Retrait
M. PELLEVAT	214	Avis du Gouvernement
M. CAPO-CANELLAS	359	Avis du Gouvernement
Mme ESTROSI SASSONE	168 rect. <i>quater</i>	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LÉTARD	456 rect.	Retrait
Mme LIENEMANN	466 rect.	Retrait
M. FOUCHÉ	44 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. SIDO	74 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. ADNOT	153 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. COLLIN	513 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. BIGNON	193 rect. <i>bis</i>	Retrait
Mme LOISIER	336 rect.	Retrait
M. YUNG	381 rect.	Retrait
M. COLLIN	517 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. COURTEAU	11 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. ADNOT	154 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. COLLIN	514 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Mme ESTROSI SASSONE	169 rect. <i>ter</i>	Sagesse
Mme LÉTARD	457 rect.	Sagesse
Mme LIENEMANN	467 rect.	Sagesse

Article 24 undecies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° 55 : pourquoi « pendant la période d'exploitation » ?

M. Vincent Delahaye. – Je voulais dire « après la période d'exploitation ».

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 55.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	55	Retrait
M. MARSEILLE	66 rect.	Retrait

Articles additionnels après l'article 24 undecies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. PELLEVAL	326 rect.	Défavorable

M. MIQUEL	442 rect.	Défavorable
M. L. HERVÉ	507 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	68 rect.	Sagesse
M. MÉZARD	526 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. MIQUEL	386	Sagesse
M. MIQUEL	480	Sagesse
M. MANDELLI	311 rect.	Retrait
M. MANDELLI	312	Retrait
M. KERN	354 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	393 rect.	Défavorable
M. HUSSON	419 rect.	Défavorable

Articles additionnels après l'article 24 terdecies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	72 rect.	Sagesse
M. CHASSEING	392	Sagesse
M. GENEST	452	Sagesse

Article 24 quaterdecies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	362	Retrait

Article additionnel après l'article 24 quindecies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COURTEAU	198 rect.	Défavorable
M. YUNG	486 rect.	Défavorable

Article additionnel après l'article 24 sexdecies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 211 diminue les recettes de 917 millions d'euros. Nous aborderons cette question dans le cadre du groupe de travail sur la compétitivité de la place de Paris. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 211.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. P. DOMINATI	211	Retrait

Article 25

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LÉTARD	377	Favorable
Mme LÉTARD	378	Favorable

Article additionnel après l'article 25

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	487	Retiré

Article 26

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 57 rectifié *bis* est satisfait par l'article 1640 du code général des impôts. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 57 rectifié bis.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARSEILLE	59 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. GUENÉ	293	Favorable
M. MARSEILLE	58 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GUENÉ	292	Défavorable
M. NÈGRE	19	Défavorable
M. BOULARD	208	Défavorable
Mme JOUVE	520 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	56 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GUENÉ	290	Défavorable
M. MARSEILLE	57 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. GUENÉ	291	Retrait

Articles additionnels après l'article 26

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 184 rectifié coûte trop cher : 300 millions d'euros. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 184 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons déjà vu l'amendement n° 241 rectifié, l'an dernier. Nous ne l'avons pas adopté. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 241 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. NÈGRE	16	Avis du Gouvernement
M. BOULARD	205	Avis du Gouvernement
M. VAUGRENARD	471	Avis du Gouvernement
Mme JOUVE	519 rect.	Avis du Gouvernement
M. BIGNON	50 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BIGNON	48 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. BERTRAND	539 rect.	Retrait
Mme DIDIER	184 rect.	Défavorable
M. PELLEVAL	327 rect.	Défavorable
M. L. HERVÉ	508 rect.	Défavorable
M. MANDELLI	309 rect.	Défavorable
M. PELLEVAL	328 rect.	Défavorable
M. BIGNON	49 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	62 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. LUCHE	212 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. DOLIGÉ	342 rect.	Défavorable
M. BOUVARD	402 rect.	Défavorable
Mme MALHERBE	537 rect.	Défavorable
Mme DES ESGAULX	241 rect.	Retrait
Mme DES ESGAULX	242 rect.	Avis du Gouvernement
Mme DES ESGAULX	243 rect.	Sagesse
M. MARSEILLE	82 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	83 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. SUEUR	371	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
M. REVET	380	Retrait

Article 26 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement FINC.9 sécurise le produit des amendes de police pour les EPCI et les communes de plus de 10 000 habitants, ainsi que pour la région Île-de-France.

L'amendement FINC.9 est adopté.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	129 rect. (FINC.9)	Adopté

Article additionnel après l'article 26 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHAIZE	253	Défavorable

Article additionnel après l'article 26 quinquies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ABATE	279	Défavorable
M. DOLIGÉ	343	Sagesse

Article 26 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 437 concerne le débasage du taux de taxe d'habitation départemental. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 437.

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GATEL	437	Retrait

Articles additionnels après l'article 26 octies

Auteur	N°	Avis de la commission
M. NÈGRE	13 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. BOULARD	206	Sagesse
Mme JOUVE	518 rect.	Sagesse

Article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 201 rectifié concerne la taxe de séjour, dont il complique le calcul. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 201 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAISON	201 rect.	Défavorable
M. NÈGRE	17 rect.	Défavorable
M. BOULARD	207 rect.	Défavorable
M. ASSOULINE	454	Défavorable
Mme JOUVE	521 rect.	Défavorable
M. LELEUX	186 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LELEUX	438 rect.	Défavorable

Articles additionnels après l'article 27

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHASSEING	387	Retrait
M. MALHURET	197 rect.	Avis du Gouvernement
M. MALHURET	199 rect.	Avis du Gouvernement
M. GUENÉ	303	Favorable
M. CAPO-CANELLAS	357	Sagesse
M. CAPO-CANELLAS	358	Avis du Gouvernement
M. LELEUX	441	Défavorable

Article 28 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.10	Adopté

Article additionnel après l'article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n^{os} 446, 447 et 450 concernent la commission départementale des impôts, dont le périmètre change, puisqu'il s'assimile désormais au ressort des tribunaux administratifs. Retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 446, 447 et 450.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GENEST	449	Retrait
M. GENEST	448	Retrait
M. GENEST	451	Retrait
M. GENEST	446	Retrait
M. GENEST	447	Retrait
M. GENEST	450	Retrait

Articles additionnels après l'article 30

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements n^{os} 473 et 472, qui transposent une directive...

M. Richard Yung. – Sur le fond de garantie. Heureusement que nous sommes là pour le faire...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et protéger notre épargne !

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 473 et 472.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	473	Favorable
M. YUNG	472	Favorable

Articles additionnels après l'article 31

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 42 rectifié concerne les provisions pour risque prud'homal. Je crains qu'il ne conduise à une multiplication des contentieux. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 42 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 482 rectifié est incompatible avec la loi « égalité et citoyenneté ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 482 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 22 rectifié *ter* me paraît inopportun, alors que les cours risquent de remonter. Retrait.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 22 rectifié *ter*.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 483 rectifié porte sur les casinos flottants. Sagesse.

M. Richard Yung. – Pourquoi ne paieraient-ils pas ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une partie de la recette est affectée à la Société Nationale de Sauvetage en Mer ? Y en a-t-il sur le lac du Der, par exemple ?

M. Gérard Longuet. – Si un plan d'eau dépasse les 10 000 hectares, la loi littoral s'applique. Qui dit loi littoral, dit navires !

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 483 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 262 concerne les ressortissants communautaires ou non-résidents en France. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 262.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LEFÈVRE	42 rect.	Retrait
Mme ÉMERY-DUMAS	432	Retrait
Mme KELLER	31	Favorable
Mme LOISIER	337 rect.	Retrait
M. YUNG	484 rect.	Avis du Gouvernement
M. YUNG	482 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	246	Retrait
M. CABANEL	375	Retrait
M. RAISON	385	Retrait
Mme CANAYER	22 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. MAGNER	315 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. YUNG	483 rect.	Sagesse
M. ADNOT	262	Retrait
M. GENEST	461	Retrait

Article 31 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GATTOLIN	435	Retrait
M. DOLIGÉ	230	Favorable
M. DOLIGÉ	231	Retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	261	Retrait
M. CAPO-CANELLAS	361	Retrait

Articles additionnels après l'article 31 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement FINC.11 reprend un amendement voté au Sénat lors du débat sur la loi dite « Sapin II », et censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier.

L'amendement FINC.11 est adopté.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.11	Adopté
M. GREMILLET	218 rect.	Favorable
M. BOTREL	474 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. MÉZARD	523 rect. <i>bis</i>	Favorable

Articles additionnels après l'article 31 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	219	Sagesse
M. GRAND	2	Retrait
M. COURTEAU	6 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. GRAND	4	Sagesse
M. COURTEAU	9 rect. <i>ter</i>	Sagesse
M. GRAND	3	Retrait
M. COURTEAU	8 rect. <i>ter</i>	Retrait
M. GRAND	5	Retrait
M. COURTEAU	7 rect. <i>ter</i>	Retrait

Article 31 quinquies

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	582	Sagesse

Articles additionnels après l'article 31 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 187 rectifié *bis* supprime un agrément qui sécurisait le montage. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 187 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 12 rectifié *bis* reprend l'article 166 de la loi dite « Sapin II », voté par notre commission des finances mais censuré par le Conseil constitutionnel.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 317 rectifié *bis* pérennise une disposition fiscale tombée en désuétude. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 317 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 488 rectifié porte sur l'octroi de mer.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 188 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 479 rectifié enlève 27 millions d'euros à la Collectivité Territoriale de Guyane ! Avis défavorable.

M. Georges Patient. – Il est favorable aux communes, et ne concerne que la Guyane.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 479 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. PATIENT	187 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. DESPLAN	316 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. PATIENT	189 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KARAM	555 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. KARAM	554 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KARAM	553 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. PATIENT	188 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KARAM	556 rect.	Défavorable
Mme HOARAU	12 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. CORNANO	476 rect.	Favorable
M. KARAM	557 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. DESPLAN	317 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RAYNAL	488 rect.	Avis du Gouvernement
M. PATIENT	477 rect.	Défavorable
M. PATIENT	479 rect.	Défavorable
M. RAYNAL	489 rect.	Avis du Gouvernement

Article 35

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	525 rect.	Favorable

Article additionnel après l'article 35

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 455 exonère les casernes, mais elles le sont déjà, me semble-t-il. Avis du Gouvernement.

M. Richard Yung. – Les casernes exonérées sont celles qui appartiennent à la Préfecture de police de Paris.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pas uniquement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 455.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	455	Avis du Gouvernement

Articles additionnels après l'article 35 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	360	Favorable
M. GUENÉ	289 rect.	Sagesse
M. YUNG	216 rect.	Défavorable
Mme DEMESSINE	275 rect.	Avis du Gouvernement

Article 35 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 209 porte sur le CDG Express, auquel je suis très favorable. Il y a un accord avec les compagnies aériennes pour une exemption de taxes jusqu'en 2024. Retrait.

M. Philippe Dominati. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 209.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. P. DOMINATI	209	Retrait

Article additionnel après l'article 35 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.12 porte sur la « Masse des douanes », et fait suite à des observations de notre collègue Michel Bouvard.

L'amendement FINC.12 est adopté.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.12	Adopté

Article 39

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l'amendement n° 264 rectifié, Gérard Collomb demande le bénéfice du fonds d'aide aux départements pour Lyon. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 255 rectifié, car ce fonds a déjà trop de bénéficiaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 264 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 255 rectifié.

M. Georges Patient. – Quel est votre avis sur l'amendement n° 477 rectifié ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Défavorable.

M. Georges Patient. – Il dé plafonne le taux de l'octroi de mer régional, qui passerait de 2,5 % à 5 %. Cet accroissement de la fiscalité indirecte locale est indispensable pour rembourser un prêt garanti par l'État.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'entends bien, mais une disposition similaire est déjà en navette dans le texte relatif à l'égalité réelle outre-mer.

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMB	264 rect.	Défavorable

M. ADNOT	255 rect.	Défavorable
----------	-----------	--------------------

Articles additionnels après l'article 39

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	496	Sagesse
M. YUNG	495	Sagesse
M. LONGEOT	178	Défavorable
M. LONGEOT	179	Défavorable
M. COLLOMB	265 rect.	Avis du Gouvernement
M. YUNG	497	Retrait
M. LONGEOT	51	Avis du Gouvernement
M. LONGEOT	41	Retrait

Article additionnel après l'article 40 bis

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LAUFOAULU	27 rect. bis	Avis du Gouvernement

Articles additionnels après l'article 41

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOUILLER	335 rect. ter	Favorable
Mme M. ANDRÉ	494	Favorable
Mme M. ANDRÉ	560	Favorable

Article 42

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	575	Favorable

Article 47

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	FINC.13	Adopté

Article additionnel après l'article 47

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	490	Avis du Gouvernement

Articles additionnels après l'article 51

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BONNEFOY	562	Sagesse
Le Gouvernement	564	Sagesse
Mme LÉTARD	376	Favorable

La réunion est close à 10 h 55.

Lundi 19 décembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Projet de loi de finances pour 2017 (nouvelle lecture) - Examen du rapport

La réunion est ouverte à 15 h 30.

La commission examine le rapport en nouvelle lecture de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2017.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission mixte paritaire qui s'est réunie le 13 décembre dernier n'étant pas parvenue à établir un texte commun, ce qui ne vous étonnera pas, nous examinons le projet de loi de finances pour 2017 en nouvelle lecture.

Le texte transmis au Sénat comportait 161 articles. L'Assemblée nationale a, en nouvelle lecture, maintenu son texte dans la rédaction issue de la première lecture pour 106 articles, modifié son texte par rapport à la rédaction issue de la première lecture pour 54 articles, supprimé un article et adopté deux articles additionnels.

Nos collègues députés ont heureusement renoncé, à l'article 13, à supprimer l'exonération d'imposition de plus-value immobilière pour la première cession d'un logement autre que la résidence principale lorsque tout ou partie du prix est réemployée pour acquérir ou construire un logement affecté à l'habitation principale dans un délai de vingt-quatre mois. C'est une bonne chose !

Il ont de même supprimé en première partie l'extension de la taxe sur les transactions financières (TTF) aux opérations intra-journalières prévue à l'article 11 *bis* et l'aménagement du régime fiscal et social applicable aux attributions d'actions gratuites prévue à l'article 4 *bis*, la première mesure ne pouvant s'appliquer dès 2017 et la seconde encourant la censure du Conseil constitutionnel du fait de son caractère rétroactif, comme je l'avais démontré dans mon rapport.

Cependant, on ne peut vraiment se réjouir, puisque l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels 38 *ter* et 38 *quater* en deuxième partie sur ces mêmes dispositifs, en aménageant, mais très légèrement, le second.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a maintenu la hausse du taux de la TTF de 0,2 % à 0,3 % dès 2017. Nous en reparlerons lorsque nous nous interrogerons sur la compétitivité de la place de Paris.

De nouveaux ajustements ont été apportés à l'article 17 sur les plafonnements de taxes affectées ; les modifications portent sur plusieurs organismes, notamment sur les chambres de commerce et d'industrie pour lesquelles le plafond de taxe affectée est relevé de 60 millions d'euros.

Nombre de corrections font écho à des observations techniques que nous avons formulées sur de nombreux articles, vous en trouverez mention dans mon rapport de nouvelle lecture.

Pour autant, les députés ont conservé un très grand nombre de dispositions dont nous ne voulons pas. Je citerai parmi celles-ci le mécanisme dit « anti-abus » concernant le plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune à l'article 4, l'aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux à l'article 5, la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises à l'article 7, l'institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de taxe sur les surfaces commerciales, la Tascom, à l'article 8, et l'acompte de prélèvement forfaitaire à l'article 9.

Sur le fameux article 38 relatif au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, l'Assemblée nationale a adopté 20 nouveaux amendements, dont certains sont rédactionnels ou de précision et l'autre moitié plus substantiels. Selon moi, un si grand nombre d'amendements...

M. Philippe Dallier. – C'est mauvais signe !

M. André Gattolin. – Vous auriez pu vous aussi déposer des amendements...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous proposons au contraire de supprimer le prélèvement à la source et de mettre en place une imposition contemporaine des revenus par l'administration fiscale.

Le « choc de complexité » que je dénonçais se vérifie : à chaque stade de l'examen du texte, il faut y apporter des correctifs innombrables. L'Assemblée nationale a découvert de nouveaux défauts et problèmes, qui suscitent des amendements qui ne sont pas exclusivement techniques.

En particulier, un amendement adopté à l'initiative du Gouvernement tend à ce qu'il soit appliqué un abattement égal à la moitié du montant mensuel du Smic lorsque le montant de la retenue à la source est déterminé sur la base de la « grille de taux par défaut » pour les salaires versés au titre d'un contrat à durée déterminée dont le terme initial n'excède pas deux mois ou est imprécis. Lors des auditions, tous nos interlocuteurs ont souligné la complexité du système fiscal français, « familialisé », comportant des abattements, des réductions d'impôts qui le rendent difficilement compatible avec un système de prélèvement simple sur chaque individu.

Le dispositif adopté tend à introduire une dérogation, alors qu'il est censé faciliter la vie des contribuables modestes. À bien y regarder, on y trouve tout de même le taux par défaut et le taux conjugalisé : tout cela est une véritable usine à gaz !

Par ailleurs, sur l'initiative de Marc Le Fur et de plusieurs de nos collègues députés, un amendement a été adopté pour autoriser un employeur à demander à l'administration fiscale de « prendre formellement position sur le traitement fiscal applicable aux éléments de rémunération versés » au titre de l'année 2017. Le principe du prélèvement à la source réalisé par les entreprises n'est pas remis en cause – or nous sommes en désaccord sur ce point. En dépit de tous les aménagements successifs, certains répondant à des préoccupations soulevées dans mon rapport d'information, d'autres s'apparentant plus à des rustines, ce dispositif ne peut être accepté.

À l'article 10, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à rétablir la suppression de la condition de ressources pour bénéficier du cumul du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et de l'éco-prêt à taux zéro. Cela va encore augmenter le coût de la dépense fiscale.

Ont également été confirmés les très nombreux élargissements de crédits d'impôts ou de réductions d'impôts – C'est Noël ! – comme pour les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (Sofica) à l'article 4 *ter*, les jeux vidéo aux articles 46 *sexies* et 46 *septies* ou le crédit d'impôt cinéma international aux articles 7 *nonies* et 46 *octies*. L'Assemblée nationale a confirmé aussi les nouveaux crédits d'impôt pour les associations et pour inactifs recourant à des services à la personne ainsi que la prolongation du CITE, qui pèseront sur les finances publiques... à compter de 2018 !

Enfin, à l'article 2 relatif à la réduction d'impôt sur le revenu, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement – la presse s'en est fait l'écho – visant à anticiper de septembre à janvier 2017 les effets de la réduction d'impôt sur le revenu, en réduisant les montants des mensualités et des acomptes provisionnels dès janvier. On comprendra tout l'intérêt de cette disposition en période électorale.

Au total, à l'issue de cette nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le déficit budgétaire est estimé à 69,3 milliards d'euros, soit un montant stable par rapport à la prévision associée au projet de loi de finances tel qu'il a été présenté par le Gouvernement. L'absence de modification globale du solde résulte de plusieurs mouvements à la hausse et à la baisse.

Les recettes fiscales nettes de l'État sont minorées de 406 millions en raison notamment de la révision à la baisse, par l'Insee, de ses prévisions de croissance pour 2016. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont majorés de 100 millions d'euros, principalement en raison de la diminution de 160 millions d'euros de la minoration des variables d'ajustement, afin de réduire l'effort demandé aux régions – 100 millions d'euros – et au bloc communal – 60 millions d'euros.

Par ailleurs, à l'article 60, le Gouvernement a modifié le fonctionnement de la dotation politique de la ville (DPV), afin de tenir compte de la nouvelle géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en créant une garantie, pendant quatre ans, en faveur des communes qui perdent leur éligibilité à cette dotation en 2017.

Le prélèvement sur recettes de l'État au profit de l'Union européenne est en revanche minoré de 400 millions d'euros, si bien que le solde n'est pas dégradé.

Quant aux dépenses du budget de l'État, elles demeurent stables par rapport à la première lecture. La majoration de 55 millions d'euros des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », de 30 millions d'euros des crédits de la mission « Immigration, asile

et intégration » et la répartition des crédits de la dotation d'action parlementaire sont compensées par la réévaluation à la baisse de la charge de la dette pour un montant de 212 millions d'euros, qui s'expliquerait par les hypothèses plus favorables de taux à court terme prévues dans le collectif budgétaire – soit, mais attendons de savoir ce que fera la Réserve fédérale américaine.

La nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, même si elle résout certains défauts techniques des dispositions de première lecture, ne modifie en rien les grands équilibres et les orientations du budget pour 2017. Je vous propose donc de confirmer la position du Sénat par l'adoption d'une nouvelle motion tendant à opposer la question préalable.

M. André Gattolin. – Monsieur le rapporteur général, vous avez évoqué l'application anticipée, de septembre à janvier 2017, de la réduction de l'impôt sur le revenu. L'impact budgétaire de cette mesure a-t-il été évalué, et dans quel article ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette question relève de l'article 2 relatif à l'impôt sur le revenu, mais elle n'a fait l'objet d'aucune estimation.

Mme Michèle André, présidente. – Il s'agit de simples mesures de trésorerie !

M. Philippe Dallier. – Et non d'opérations budgétaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela n'aura effectivement pas d'impact sur le solde budgétaire. Concrètement, au lieu de percevoir cette réduction d'impôt avec l'avis de tiers provisionnel du mois de septembre, autrement dit après les élections, les contribuables la percevront bien avant, dès janvier.

L'objectif est d'anticiper dès le mois de janvier la baisse du barème, ce qui ne dégradera pas le solde du budget de l'État, mais seulement la trésorerie.

Mme Michèle André, présidente. – Ce sera sensible aux premier et deuxième trimestres.

M. Philippe Dallier. – C'est une sacrée gymnastique, car on ne sait pas quel montant les ménages vont déclarer pour les revenus de l'année précédente. On va afficher une diminution dès le mois de janvier, puis, en fonction de leur déclaration, des réajustements seront effectués !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certains auront des mauvaises surprises.

Mme Michèle André, présidente. – Ce sera un ajustement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pense à ceux dont les revenus augmenteront : n'ayant pas encore rempli leur déclaration, ils profiteront par anticipation de la réduction d'impôt sur la base du barème de l'impôt payé sur l'année n-1 et recevront un avis d'imposition indiquant un montant moins élevé ; puis, en septembre, après les élections, ils recevront un rappel...

M. Philippe Dallier. – C'est de la gymnastique électorale.

M. Vincent Éblé. – Les contribuables qui ont choisi le paiement mensualisé connaissent cela par cœur.

M. Philippe Dallier. – Ce n'est pas comparable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les contribuables, mensualisés ou non, font leur déclaration au printemps puis reçoivent l'avis d'imposition avec le montant exact de l'impôt. Là, on anticipe sur le montant de la déclaration. C'est extraordinaire !

M. Richard Yung. – Les impôts des redevables mensualisés sont fixés sur la base des revenus perçus l'année n-1, avant d'être recalculés.

J'espérais que les conditions dans lesquelles nous avons examiné le projet de loi de finances rectificative – plus de 500 amendements en trois jours, un vrai débat – vous inciteraient à faire de même pour le projet de loi de finances pour 2017. Je suis surpris et déçu que vous mainteniez votre refus de toute discussion. Il aurait été intéressant de débattre de la TTF par exemple, et de nombreux autres articles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis à la disposition du Sénat pour débattre de tout cela si certains d'entre vous le souhaitent.

M. Marc Laménie. – Lors de la discussion du projet de loi initiale, le rapporteur général avait beaucoup insisté sur une surestimation des recettes. Est-elle encore d'actualité ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai dit que la révision du taux de croissance pour 2016, qui est maintenant officielle, et les mesures du projet de loi de finances rectificative, nous imposaient déjà de constater une surestimation des recettes pour 2017 de près de 400 millions d'euros.

Imaginons que nous voulions procéder à une nouvelle lecture du projet de loi de finances rectificative : je ne vois pas, matériellement, comment cela serait possible. Concrètement, nous devrions regarder sur la chaîne parlementaire dans la nuit de mardi à mercredi le débat à l'Assemblée nationale, puis nous réunir mercredi matin en commission. Mais il y a ensuite le délai pour le dépôt des amendements...

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons le texte dans la nuit.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'année dernière, nous avons suivi le débat à la télévision pour savoir sur quelle base travailler. En pratique, il est assez difficile de déposer des amendements ou de rédiger à nouveau un rapport complet dans ces conditions. Notre rythme est incompatible avec l'organisation d'une nouvelle lecture.

M. Éric Doligé. – Sommes-nous obligés de déposer une motion tendant à opposer la question préalable ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, car sur le projet de loi de finances, nous avons un peu de temps.

M. Richard Yung. – Sur les méthodes de travail, je partage très largement les propos du rapporteur général. Examiner en commission autant d'amendements en si peu de

temps était déraisonnable : je n'arrivais même pas à tourner les pages tellement le rythme était rapide !

M. André Gattolin. – Votons une loi organique pour changer la date de Noël !

Mme Michèle André, présidente. – J'ai fait valoir ces inconvénients à la dernière conférence des présidents.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce matin, lors de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative, nos collègues de l'Assemblée nationale l'ont volontiers reconnu. À mon sens, un projet loi de finances rectificative devrait être ramené à ce qu'il est vraiment, à savoir un texte destiné à intégrer les ajustements de fin d'année et non des mesures fiscales nouvelles. L'année dernière, nous avons dû nous prononcer sur des réformes substantielles. Même chose pour l'article relatif aux valeurs locatives des locaux industriels cette année. De telles mesures devraient nous être soumises en projet de loi de finances, non en collectif. Tout le monde en joue, y compris le Gouvernement qui fait présenter ses mesures par des parlementaires pour contourner le Conseil d'État.

M. Richard Yung. – La méthode est employée des deux côtés...

M. Francis Delattre. – C'est aussi le cas des dispositions relatives à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Bien sûr, mais nous avons décidé de reporter d'un an la nouvelle répartition de la CVAE des groupes qui a des incidences importantes, notamment sur l'Île-de-France et Paris.

M. Philippe Dallier. – Ce matin, en commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale disposait des simulations sur l'incidence de l'article 23 *octies* du projet de loi de finances rectificative. Or nos soupçons étaient bien fondés, dans la mesure où auront bien lieu un transfert de l'Île-de-France vers la province, et des mouvements au sein de l'Île-de-France. Nous sommes en train de faire des choix dont on ne mesure pas exactement les conséquences ; nous décidons d'une nouvelle répartition alors que la baisse des dotations sur les recettes de fonctionnement a été calibrée en incluant le montant de CVAE. Il semblerait cependant qu'un report est prévu en 2018.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les députés n'ont pas exclu cette piste.

M. Richard Yung. – L'an prochain cela se passera sans doute beaucoup mieux ?

Mme Michèle André, présidente. – Il faut nous prononcer sur la question préalable.

M. Richard Yung. – Pour les raisons déjà exposées, les membres du groupe socialiste et républicain voteront contre la motion.

M. Philippe Dallier. – Et nous, quitte à désespérer Richard Yung qui, depuis de nombreuses semaines, en commission et en séance, nous reproche de ne pas examiner ce projet de loi de finances, nous voterons la question préalable. Je ne vois pas comment nous pourrions faire autrement dans un temps si contraint.

M. Thierry Foucaud. – Le groupe CRC votera contre.

M. André Gattolin. – Le groupe écologiste également.

La commission des finances décide de proposer au Sénat l'adoption d'une motion tendant à opposer, en nouvelle lecture, la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

La réunion est close à 16 heures.

Mercredi 21 décembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays -
Désignation d'un rapporteur**

La réunion est ouverte à 9 h 05.

La commission désigne M. Éric Doligé en qualité de rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays.

Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et l'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

La commission désigne M. Charles Guené en qualité de rapporteur pour avis sur le projet de loi de ratification sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et l'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

Projet de loi de finances rectificative pour 2016 (nouvelle lecture) - Examen du rapport

La commission examine le rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'encre est à peine sèche et le papier encore chaud, puisque nos collègues députés ont achevé l'examen du texte à presque deux heures du matin. Nous allons demander l'application de la directive européenne sur le temps de travail ! Nous avons suivi en direct l'avancée du texte à l'Assemblée nationale pour préparer le rapport pour ce matin. Les conditions de travail ne s'améliorent pas. Je ne sais même pas comment nous aurions fait si nous n'avions pas déposé de question préalable.

M. Philippe Dallier. – C'est sûr !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Concrètement, comment les sénateurs pourraient-ils déposer des amendements sur un texte qui vient à peine de nous être transmis ?

La commission mixte paritaire, qui s'est réunie ici même avant-hier, n'est pas parvenue à établir un texte commun sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016, en raison de quelques points de désaccord – j'en avais souligné quatre –, malheureusement confirmés par la nouvelle lecture du texte opérée hier par l'Assemblée nationale.

Sur 138 articles restant en discussion, l'Assemblée nationale en a adopté 40 conformes, modifié 33 (dont 29 accords partiels), mais elle a rétabli son texte de première lecture sur 19 articles et supprimé 46 articles introduits par le Sénat.

Plusieurs articles emblématiques, qui se trouvaient tous dans le texte initial du Gouvernement, ont été rétablis malgré notre opposition – vous les connaissez, car j'avais attiré l'attention de nos collègues députés à leur sujet. Il s'agit des articles suivants :

- l'article 12, procédant à la ratification des trois décrets d'avance de l'année sur lesquels la commission des finances avait émis un avis défavorable ;

- l'article 34, créant un nouvel acompte de contribution sociale de solidarité des sociétés, ou C3S ;

- l'article 35, créant une contribution pour l'accès au droit et à la justice, afin d'alimenter un fonds interprofessionnel dont ne veulent pas les professionnels concernés ;

- l'article 51, procédant à la ratification d'un avenant à la convention entre la France et le Portugal, alors même que, selon moi, l'article 53 de la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances ne permettent pas de ratifier une convention fiscale par une loi de finances. La question sera tranchée par le Conseil constitutionnel, si le texte lui est déféré.

Par ailleurs, on peut regretter que l'Assemblée nationale ait refusé un certain nombre de modifications que nous avons introduites aux articles du projet de loi de finances rectificative et qui nous semblaient particulièrement utiles.

Par exemple, à l'article 13 *bis*, nous avons souhaité supprimer la dématérialisation des avis de sommes à payer des produits locaux pour offrir des garanties aux contribuables, mais cette disposition a été rétablie par un amendement du Gouvernement. Le Gouvernement m'a confirmé qu'il n'y avait pas de réversibilité : ceux qui communiquent leur adresse e-mail recevront tous les avis de sommes à payer des produits locaux par voie dématérialisée et ne pourront plus faire le choix de la version papier. Ils ne devront pas s'étonner s'ils ont des pénalités !

À l'article 19 *ter*, nous avons souhaité que la déclaration automatique par les plateformes en ligne des revenus de leurs utilisateurs soit mise en œuvre dès 2018, mais l'Assemblée nationale a confirmé l'échéance plus lointaine de 2019. À quoi bon dire que les impôts ne rentrent pas si l'on n'adopte pas de mesures concrètes pour lutter contre ce phénomène ? Je ne vois pas l'intérêt de retarder d'un an l'échéance.

À l'article 20, qui clarifie la notion de bien professionnel au titre de l'ISF, l'Assemblée nationale n'a pas non plus retenu nos amendements d'amélioration, qui reprenaient pourtant la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cela impliquera de nouvelles questions prioritaires de constitutionnalité à terme.

L'Assemblée nationale a aussi rétabli des dispositions concernant les plus-values de cessions de logements à des organismes HLM (article 21 *bis*) et les droits d'enregistrement (article 21 *sexies*), que nous souhaitions supprimer, et n'a pas élargi, comme le souhaitaient Vincent Éblé et Michel Bouvard, le dispositif Malraux pour certains sites patrimoniaux remarquables (article 22). C'est dommage, car cette extension n'aurait pas été très coûteuse.

Enfin, l'Assemblée nationale a rétabli son texte à l'article 24, relatif à la TGAP, et à l'article 24 *septies*, relatif au prélèvement supplémentaire de TGAP.

Elle n'a pas souhaité baisser le taux de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, qui abonde pourtant le budget de l'État (article 24 *decies*), ni celle sur la taxe sur les spectacles (article 3 *bis*), dont elle a même relevé le plafond de 30 à 50 millions d'euros. On ignore ce que le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz fera de tout cet argent.

L'Assemblée nationale n'a pas souhaité prolonger, comme nous le proposons à l'article 31 *bis*, le suramortissement des investissements productifs jusqu'à fin 2017.

Par ailleurs, je ne pourrai citer tous les articles additionnels – ils sont nombreux – qu'elle n'a pas voulu reprendre : les informations aux contribuables locaux souhaitées par Michel Bouvard ; la prorogation du régime Censi-Bouvard pour des opérations engagées avant le 31 décembre 2016, sur l'initiative de Claude Raynal ; les exonérations de taxe foncière pour les bâtiments ruraux à usage agricole, la saliculture, les golfs ruraux, cette dernière mesure étant souhaitée par Alain Houpert ; les aménagements au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, sur l'initiative de Charles Guené ; l'extension du périmètre du crédit d'impôt pour la transition énergétique, le CITE, aux prestations de raccordement à un réseau de chaleur, souhaitée par François Marc, Vincent Capo-Canellas et Jean-François Husson ; la provision pour risque prud'homal...

Enfin, elle a supprimé l'article 35 *quater* B sur l'aménagement de l'imposition des élus locaux, introduit sur l'initiative de notre collègue Charles Guené, et l'article 23 *septies*, relatif aux modifications des modalités de calcul de la valeur locative de certains établissements industriels. Ces sujets restent donc entiers.

Cela étant, l'Assemblée nationale a tout de même conservé quelques apports du Sénat, même si la plupart ne sont pas des apports majeurs.

Parmi ceux-ci, je citerai :

- la conservation au format électronique des factures établies au format papier (article 13 *ter*) ;

- l'application des régimes de l'impôt de solidarité sur la fortune et de l'impôt sur le revenu sur les PME aux activités immobilières agricoles des entreprises solidaires (article 20 *bis*) ;

- un certain nombre d'améliorations concernant le nouveau compte PME innovation (article 21) ;

- l'application de la contribution au service public de l'électricité à Wallis-et-Futuna (article 24 *bis* D) ;

- l'exemption de taxe sur les véhicules de sociétés utilisant du gaz naturel ou du GPL (article 24 *bis* B) ;

- l'attribution aux métropoles d'une fraction du produit des amendes radars (article 26 *nonies*) ;

- la mise en conformité de la redevance sur les paris hippiques en ligne (article 31 *bis* C) et le nouveau régime fiscal des casinos flottants (article 31 *bis* D), ainsi que divers articles introduits par les sénateurs du groupe socialiste, dont certains me paraissaient particulièrement bien rédigés ;

- plusieurs articles relatifs à l'outre-mer et, en matière agricole, la reprise d'une disposition sur le régime micro-BA, assez consensuelle, invalidée dans la loi Sapin II. Ces dispositions avaient fait l'objet d'un large consensus, mais avaient été censurées par le Conseil constitutionnel en tant que cavaliers.

L'Assemblée nationale a également donné son accord sur l'enrichissement du jaune budgétaire sur les opérateurs de l'État concernant la « masse des douanes » (article 35 *septies*), ce qui ne coûtera pas grand-chose, et, s'agissant des appels en garantie, sur l'article 36 A, introduit sur notre initiative. Ce dernier a d'ailleurs été modifié sur l'initiative du Gouvernement, qui remettra un rapport trimestriel sur les appels en garantie.

L'Assemblée nationale a confirmé l'ajustement de la réforme des APL pour les adultes handicapés (article 41 *bis* A).

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à réduire le prélèvement sur Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'ONEMA, de 90 à 70 millions d'euros (article 3).

Pour finir, elle a également confirmé le report en 2018 des nouvelles modalités de répartition de la CVAE, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, des groupes de sociétés (article 23 *octies*), en apportant des précisions sur le contenu du rapport que devra remettre le Gouvernement.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, les votes conformes n'ont pas concerné des points majeurs. Quand je pense que l'on nous a reproché notre question préalable sur le projet de loi de finances, le peu de considération de nos collègues députés à l'égard du texte du Sénat me laisse dubitatif.

M. Vincent Éblé. – On ne peut pas se plaindre de ne pas être entendu quand on ne parle pas !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En l’espèce, mes chers collègues, nous avons procédé à l’examen complet du texte. Voyez ce qu’il en ressort !

En conclusion, même si le Sénat rétablissait son texte initial, je pense qu’une nouvelle navette ne serait pas de nature à beaucoup faire évoluer les choses, compte tenu des points de désaccord majeurs. Manifestement, l’Assemblée nationale ne veut pas reprendre grand-chose de ce qui a été voté au Sénat.

Dans ces conditions, et compte tenu par ailleurs du délai extrêmement bref qui nous a été imparti pour examiner ce texte, je vous propose de poser la question préalable sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

M. Philippe Dallier. – L’Assemblée nationale a-t-elle conservé mon amendement « marronnier » sur la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, elle l’a supprimé.

M. Richard Yung. – Je veux féliciter le rapporteur général : travailler dans de telles conditions tient du funambulisme ou des activités circassiennes, pour reprendre un terme qui a été utilisé dans la discussion vendredi.

Monsieur le rapporteur général, vous vous plaignez de n’avoir pas été entendu par la majorité à l’Assemblée nationale. Mais que pourrions-nous dire ? Qu’avez-vous retenu de nos propositions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Beaucoup !

M. Richard Yung. – Pour notre part, nous souhaitons que les quatre points importants que vous avez indiqués – les décrets d’avance, la C3S, la contribution pour l’accès au droit et à la justice et l’avenant à la convention France-Portugal – soient maintenus dans le texte.

Par conséquent, nous sommes favorables à la version issue des travaux de l’Assemblée nationale. Cela ne vous surprendra pas.

Pour ce qui concerne la ratification de l’avenant à la convention fiscale, nous verrons comment le Conseil constitutionnel tranchera.

M. André Gattolin. – Je veux à mon tour saluer le travail de la commission des finances. J’ai moi-même essayé de suivre les débats. Or, ce matin, la totalité du compte rendu ne figurait toujours pas sur le site de l’Assemblée nationale – il s’arrêtait à l’article 28 voilà à peu près une heure.

Le passage de relais se fait dans des conditions quelque peu surréelles.

Au passage, je regrette fondamentalement que l’article 24 *bis* C, relatif au reversement d’une fraction de TICPE aux collectivités territoriales ayant engagé des plans de transition énergétique à la suite des engagements de la COP 21, que nous avons fait voter, soit passé à l’as. Les débats ont été des plus superficiels. Nous avons donc toute raison de ne pas être satisfaits.

Cependant, conformément à la logique politique de mon groupe – nous sommes avant tout des parlementaristes –, nous ne soutiendrons évidemment pas la question préalable. Nous voulons mener le débat jusqu’au bout, même si ce débat est parfois laminé, effacé, écrasé.

À cet égard, je veux dire à ceux d’entre mes collègues qui envisageraient un jour de gouverner qu’il conviendrait de mettre en œuvre le plus grand respect du travail parlementaire que nous appelons de nos vœux, à l’Assemblée nationale comme ici, notamment en commission.

M. Jean-Claude Boulard. – Je regrette moi aussi que l’on n’ait pas pu débattre jusqu’au bout du budget comme de ce projet de loi de finances rectificative, notamment des articles relatifs aux finances locales.

Je crains que l’on n’ait d’assez mauvaises surprises quand on verra arriver les dotations. Outre la question, extrêmement sérieuse, de la compensation du foncier bâti, les changements de périmètre en matière de FPIC risquent eux aussi d’avoir des conséquences non maîtrisées. Je redoute un écart entre les engagements du Président de la République devant l’Association des maires de France et les dotations que recevront les collectivités locales.

Sur ces sujets, nous plaidions pour la prudence, la progressivité, le lissage dans le temps. Il n’y avait pas d’enjeu budgétaire : si nos propositions avaient mis en cause l’équilibre du projet de loi, il est clair que nous ne pouvions être entendus. Dès lors, il est extrêmement regrettable que nous n’ayons pu débattre jusqu’au bout.

M. Marc Laménie. – Je veux revenir sur les états législatifs annexés au rapport, notamment sur les prélèvements sur les recettes de l’État au profit des collectivités territoriales, qui figurent en page 84. Je me demande pourquoi le prélèvement au profit du FCTVA s’élève à -832 792 000 euros, soit une baisse de 20 %. Pourquoi une telle baisse ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je trouve Richard Yung un peu sévère : au-delà de ses aspects politiques, ce texte comporte beaucoup d’aspects techniques, sur lesquels j’ai essayé d’être le plus objectif possible. D’ailleurs, énormément d’amendements, déposés par des sénateurs de tous les groupes, ont été adoptés. Je pense notamment à certains articles adoptés sur l’initiative de Richard Yung, Michèle André, Claude Raynal ou Georges Patient.

Nous avons fait preuve d’ouverture. Au reste, certains de ces amendements paraissent très bien inspirés...

Nous avons essayé d’améliorer techniquement le texte. Nous n’avons pas eu de lecture politique de dispositions techniques qui paraissaient utiles. Malheureusement, on n’est pas toujours récompensé de ses efforts.

Marc Laménie, la baisse du prélèvement au profit du FCTVA traduit le ralentissement de l’investissement public local que j’ai dénoncé lors de la discussion générale de ce collectif. Pourtant, lorsque la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat avait publié des rapports qui s’inquiétaient de ce phénomène, on nous avait rassurés.

Pour ce qui concerne les conditions d'examen du texte, il semble que le seul moyen de travailler aujourd'hui est de regarder la télévision.

Mes chers collègues, je vous donne lecture des deux derniers paragraphes de la motion que je vous présente : « Considérant que sur ces dispositions comme toutes celles restant en discussion il n'y a pas lieu de penser qu'un examen complet du projet de loi de finances rectificative pour 2016 en nouvelle lecture conduirait l'Assemblée nationale à modifier sa position en lecture définitive ; le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. »

Mme Michèle André, présidente. – En ma qualité de présidente de la commission, je veux faire un point objectif : sur les 196 articles, nous pouvons tout de même considérer qu'il y a eu plus de 120 accords, partiels ou totaux – cela inclut les amendements rédactionnels et de coordination.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – 46 des articles introduits par le Sénat ont été supprimés et l'Assemblée nationale a rétabli son texte sur 19 articles. Bien évidemment, ce ne sont pas les points majeurs qui ont été votés conformes !

Mme Michèle André, présidente. – La commission survivra à cette nouvelle déception.

La motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances rectificative pour 2016 est adoptée.

Proposition de résolution européenne sur les propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés – Examen du rapport et du texte de la commission

En application de l'article 73 quinquies, alinéa 2 du Règlement, la commission examine ensuite le rapport et élabore le texte sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, sur les propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La semaine dernière, je vous ai présenté mon analyse des propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

Aucun amendement n'a été déposé sur la proposition de résolution européenne, en dehors de ceux que je vous propose.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement FINC.1, qui porte sur l'alinéa 34, est un amendement de précision.

L'amendement FINC.1 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.2 soulève une question de fond.

La consolidation de l'assiette et le guichet unique marquent un progrès pour les entreprises : l'entreprise qui voudra s'implanter dans différents pays européens n'aura plus à s'adresser à autant d'administrations fiscales. Elle s'enregistrera auprès de l'une d'entre elles, qui calculera l'assiette et percevra l'impôt, lequel sera réparti entre les pays suivant une clé reposant sur trois tiers : les actifs corporels, les effectifs et le chiffre d'affaires. Ce système de répartition ressemble un peu à ce qui existe entre collectivités territoriales pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Le problème, c'est que la qualité de l'administration fiscale n'est pas tout à fait la même dans tous les pays.

Avec cet amendement, je précise qu'il faut une mise à niveau, une confiance réciproque entre les administrations fiscales dans l'Union européenne. À défaut, l'acceptabilité du dispositif pourrait être compromise. Je vous propose d'écrire que cette nouvelle répartition « nécessiterait une mise à niveau et une confiance réciproque entre administrations fiscales dans l'Union européenne ».

Michèle André et moi-même avons rencontré le responsable de la nouvelle « super-agence » fiscale grecque indépendante, chargée du recouvrement des impôts en Grèce. Notre interlocuteur a été incapable de nous donner des précisions sur le taux de TVA dans les îles, sur les montants de l'érosion fiscale ou encore sur le montant anormalement faible des revenus déclarés par un médecin ou un avocat. Nous avons ressenti un manque manifeste de compétence.

Concrètement, peut-on faire confiance à toutes les administrations fiscales de l'Union européenne pour percevoir l'impôt ? Dans certains cas, n'y aurait-il pas érosion de nos recettes fiscales ?

Il faut un minimum de mise à niveau des standards. Autant je pense que l'on peut faire confiance à l'administration fiscale allemande ou l'administration fiscale française, qui a l'un des meilleurs taux de recouvrement spontané au monde, autant il y a encore des problèmes de mise à niveau et de confiance réciproque dans la capacité d'un certain nombre d'administrations fiscales étrangères.

Les conséquences du guichet unique peuvent être assez graves : si l'impôt est mal recouvré ou l'assiette mal calculée, nous percevrons beaucoup moins d'impôt qu'aujourd'hui. Autrement dit, le système de guichet unique implique un minimum de standards à respecter par les administrations fiscales des différents pays. Aujourd'hui, cela ne me paraît pas atteint, et c'est ce qui peut compromettre l'acceptabilité du dispositif. Concrètement, l'Allemagne et la France, pour lesquelles l'enjeu est le plus grand dans cette affaire, peuvent très bien refuser le système s'il existe un risque pour leurs recettes fiscales.

M. Daniel Raoul. – Comment la répartition s'opère-t-elle avec le guichet unique, sachant que les taux diffèrent suivant les pays ?

M. André Gattolin. – Le terme « confiance » est toujours compliqué. On peut avoir confiance en des truands ! Il me paraît trop philosophique ou religieux pour figurer dans la loi.

Selon moi, la rédaction devrait plutôt se référer à « une harmonisation des compétences des administrations fiscales des pays concernés ».

M. Maurice Vincent. – Avec le guichet unique, comment sera déterminé le pays auquel une entreprise s'adressera ? Est-ce le groupe qui décide de se déclarer résident fiscal dans tel ou tel pays ou y a-t-il d'autres critères, plus objectifs ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous rappelle que ces directives ne portent que sur l'assiette. Elles n'induisent pas une harmonisation des taux, ce qui, d'ailleurs, peut poser des problèmes. De ce point de vue, la France et l'Allemagne, qui sont les pays les plus demandeurs, sont aussi ceux qui ont le plus à perdre dans l'application de ces projets, puisque c'est dans ces pays que les taux sont le plus élevés.

Concrètement, il y a consolidation de l'assiette, puis partage de celle-ci entre les États membres en fonction des trois critères que j'ai évoqués, et enfin application sur la quote-part de chaque État membre du taux national pour déterminer le produit. On appliquerait donc le taux de l'impôt français à la quote-part française.

Maurice Vincent, la société ne peut choisir sa résidence fiscale. La directive prévoit que c'est la localisation du siège de la société mère qui déterminera le lieu du guichet unique.

M. Richard Yung. – Si je comprends bien, la société mère – dans le cas des groupes – n'aura plus de relations qu'avec un seul service fiscal ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En effet.

M. Richard Yung. – C'est une avancée considérable pour les entreprises, qui n'auront plus à remplir vingt-sept déclarations, à se voir appliquer vingt-sept assiettes, etc.

Mme Michèle André, présidente. – Cela pose la question de la compétence de certains pays.

Le rapporteur général a évoqué notre rencontre avec l'agence grecque. Nous avons bien compris que l'administration grecque souffrait d'une absence de formation. D'ailleurs, la France s'était clairement engagée, dans la zone euro, à soutenir l'administration grecque et à l'aider à acquérir les compétences nécessaires.

Le guichet unique constitue une avancée incontestable, mais il implique que les compétences soient identiques d'un pays à l'autre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Richard Yung, oui, c'est évidemment un progrès considérable, puisqu'une entreprise qui veut travailler dans les différents pays de l'Union européenne, exporter, etc., n'aura pas à respecter vingt-sept

législations, à remplir autant de formulaires fiscaux... Il lui suffira de s'adresser à un guichet unique.

En contrepartie, celui-ci représente un risque pour les recettes fiscales des États : concrètement, le travail reposera sur une administration fiscale étrangère, qui n'a pas forcément aujourd'hui le même degré de technicité, de compétence que l'administration fiscale française. Or nous ne percevons plus directement l'impôt. Nous recevons la quote-part d'un produit réparti sur des critères. J'ai cité l'exemple de la Grèce, mais il y en a peut-être d'autres.

J'ai bien compris que le mot confiance pouvait faire débat. Je vous propose donc de modifier la rédaction de l'amendement de manière à remplacer « ce qui pourrait compromettre l'acceptabilité du dispositif » par « ce qui nécessiterait une mise à niveau et une harmonisation des compétences des administrations fiscales dans l'Union européenne ». Cette formulation n'est pas subjective. Elle signifie, concrètement, que les administrations fiscales doivent harmoniser leurs standards en les tirant plutôt vers le haut, la France se situant sans doute parmi les pays où l'administration fiscale est la plus élaborée, la plus efficace.

L'amendement FINC.2, ainsi rectifié, est adopté.

La proposition de résolution européenne, ainsi modifiée, est adoptée.

La réunion est close à 9 h 50.

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

La réunion est ouverte à 10 h 05.

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

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 20 décembre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires – Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède tout d'abord à l'examen des amendements sur son texte n° 197 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 160 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – En dépit des excellentes intentions de leurs auteurs, les amendements présentés sur le texte que nous avons adopté la semaine dernière ne sauraient recevoir approbation.

Articles additionnels après l'article 4

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié institue une priorité de mutation au profit des fonctionnaires d'État et territoriaux. C'est oublier les agents de la fonction publique hospitalière. Retrait ou avis défavorable.

M. Alain Marc. – Nous retirerons l'amendement en séance, après discussion. Cet amendement et le n° 4 rectifié *bis* ont été déposés par mon successeur à l'Assemblée nationale. Ils ont vocation à approfondir la réflexion sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires, non seulement ceux qui appartiennent à la fonction publique, mais aussi – à travers le n° 5 rectifié *bis* – ceux qui travaillent dans des entreprises privées. Les cosignataires souhaitent alerter les pouvoirs publics sur les difficultés de recrutement de sapeurs-pompiers volontaires – même si, dans l'Aveyron, nous en sommes préservés par une politique active dans ce domaine.

M. Philippe Bas, président. – Cela témoigne de l'engagement du monde rural. Il en va de même dans la Manche.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Dans le même esprit que le n° 3 rectifié, l'amendement n° 4 rectifié *bis* instaure une bonification dans le calcul du droit à mutation pour les fonctionnaires sapeurs-pompiers volontaires. Là encore, des clarifications s'imposent. Ces deux amendements ont d'ailleurs été repoussés par l'Assemblée nationale. Pour donner une véritable impulsion au volontariat, mieux vaudrait lui consacrer une proposition de loi, à laquelle nous pourrions travailler ensemble, que de procéder ainsi, par petites touches.

M. Alain Marc. – Je suis tout à fait d'accord.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Par conséquent, retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 4 bis

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement n° 5 rectifié *bis* prévoit des allègements de cotisations patronales au titre des assurances sociales pour les entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires. Cette disposition mérite, elle aussi, une réflexion plus approfondie pour en mesurer les conséquences et en garantir la pertinence. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 11

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1 rectifié *bis* et 2 rectifié *bis* répondent à la demande des personnels administratifs, techniques et spécialisés (Pats) d'être représentés au conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) et membres des commissions administratives et techniques des services d'incendie et de secours. Nous avons abordé la question à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), dont je suis vice-présidente ; or il est apparu des divergences de position entre les syndicats, qui méritent réflexion. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 1 rectifié bis et 2 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 4		
M. A. MARC	3 rect.	Demande de retrait, sinon avis défavorable
M. A. MARC	4 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article additionnel après l'article 4 bis		
M. A. MARC	5 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Article additionnel après l'article 11		
M. ANTISTE	1 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait, sinon avis défavorable
Mme DES ESGAULX	2 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait, sinon avis défavorable

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique – Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Philippe Bas sur la proposition de loi n° 176 (2016 2017), adoptée par l'Assemblée nationale, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Cette proposition de loi, présentée par Bruno Le Roux et les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain, a été adoptée sans opposition à l'Assemblée nationale. Elle concerne les occupants d'immeubles ou de terrains menacés par le recul du trait de côte.

La France compte, avec ses outre-mer, 18 445 kilomètres de côtes, ce qui fait de son espace maritime le deuxième au monde, après celui des États-Unis. La « loi littoral » du 3 janvier 1986 ne concerne pas moins de 1 212 communes.

Le recul du trait de côte n'est pas un phénomène récent : au XX^{ème} siècle, le niveau de la mer est monté de 15 centimètres. Ce phénomène s'accélère toutefois : la mer pourrait monter, d'après les prévisions, de 20 à 40 centimètres d'ici à 2050.

Un quart des côtes françaises sont soumises à érosion ; 60 % des côtes normandes sont concernées – dont celles de la Manche, qui me tient tout particulièrement à cœur – et 70 % des côtes du Nord-Pas-de-Calais. Au total, une centaine de bâtiments pourraient être submergés d'ici à 2026, sans parler du nombre de terrains menacés.

Face à ce risque naturel, deux réponses sont possibles : soit la création, coûteuse, d'ouvrages de défense contre la mer, soit une solution – retenue par la proposition de loi – que les spécialistes appellent noblement le « recul stratégique des activités » – en clair, leur déménagement.

Le texte prévoit plusieurs instruments pour répondre aux difficultés causées par le recul du trait de côte. D'abord, la création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) destinées à maintenir les activités sur le littoral aussi longtemps que possible, puis à faciliter leur relocalisation vers l'arrière-pays. Une trentaine de communes pourraient être concernées.

Le droit d'information dont bénéficient les propriétaires et locataires serait renforcé dans ces ZART, et un droit de préemption spécifique pour l'État et les collectivités territoriales serait prévu pour le rachat et la réaffectation de ces terrains. Un nouveau contrat d'occupation serait créé, le bail réel immobilier littoral (BRILi).

La proposition de loi comprend également des dispositions relatives au fameux immeuble *Le Signal*, en Gironde. Lors de sa construction, en 1967, il se trouvait à 200 mètres de la mer ; aujourd'hui, la distance s'est réduite à 16 mètres, ce qui a conduit les autorités à prendre un arrêté d'interdiction d'occupation. Le dispositif prévu par l'Assemblée nationale, pour éteindre le contentieux en cours et indemniser les propriétaires au titre de la solidarité nationale, nous semble inopérant. C'est pourquoi je vous proposerai un dispositif plus solide.

M. René Vandierendonck. – Nous sommes en fin de mandat... Quelle que soit la compétence des députés qui ont déposé cette proposition de loi, on devine l'inspiration

gouvernementale. C'est un détournement de la procédure législative, pour éviter l'étude d'impact sur un sujet qui, pourtant, la mériterait diablement.

La question recoupe celle de la délimitation du domaine public maritime côté rivage, et soulève le problème de l'enchevêtrement des documents d'urbanisme et schémas d'action publique dans les zones d'estuaires... Ainsi de la Manche, de la Somme ou de la Gironde. On produit des documents normatifs, sans se préoccuper de leur cohérence et de la continuité de leur périmètre.

Deux exemples : dans l'estuaire de la Vilaine se rencontrent des zones humides, des forêts domaniales, le domaine public maritime, fluvial et lacustre. Il y a des schémas de cohérence territoriale (SCoT), mais ils ne couvrent pas toute la zone. Entre Hesdin et le Touquet – soit, à vol d'oiseau, une quarantaine de kilomètres – trois SCoT sont en vigueur sur la rive droite de la Canche et autant sur sa rive gauche.

S'il est un domaine où le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) a un rôle à jouer, c'est bien celui-là. Seuls 20 % du territoire national sont couverts par les SCoT. Il y a des trous ! Le SRADDET a l'avantage de garantir une concertation entre les parties prenantes.

Le glorieux combat contre l'inflation normative me fait sourire, quand je vois fleurir de nouveaux acronymes. Des « ZART », des « BRILi » ? Il suffirait pourtant que chaque SRADDET portant sur une zone littorale comprenne obligatoirement des dispositions sur le trait de côte, et détermine le titulaire du droit de préemption pour éviter la concurrence entre les divers organismes – Conservatoire du littoral, établissements publics fonciers locaux ou d'État...

Dans les rares cas où l'État met de l'argent pour faire face au recul du trait de côte, c'est toujours dans le cadre d'une convention avec la région. Autant de raisons qui font du SRADDET le cadre le mieux approprié à la concertation.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Issu de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, le SRADDET a déjà été enrichi par la « loi biodiversité » du 8 août 2016, qui permet de prévoir des objectifs de protection et de développement du littoral. Cette proposition de loi fait référence à cette compétence en prévoyant à l'article 1^{er} une mise en cohérence entre le SRADDET, d'une part, et la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, d'autre part.

Concernant le droit de préemption, les auteurs de la proposition de loi ont eu la sagesse de reprendre la liste des autorités titulaires fixée par le code de l'urbanisme, ce qui devrait éviter toute confusion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 bis (nouveau)

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – L'article 2 bis, introduit par l'Assemblée nationale avec l'accord des auteurs de la proposition de loi, vise l'immeuble *Le Signal* (Gironde). Il prévoit une indemnisation des propriétaires à hauteur de 75 % de la valeur estimée du bien ; pour lui donner une portée rétroactive sur les contentieux en cours, les députés ont précisé que cette disposition revêtirait un caractère interprétatif et

s'appliquerait aux procédures en cours. Or, cette disposition n'est pas « interprétative » car elle modifie substantiellement les règles d'indemnisation par le « fonds Barnier ».

Il est désagréable de légiférer sur un cas unique et on ne saurait ouvrir les droits à indemnisation de manière excessive. Il me semble toutefois nécessaire de répondre aux difficultés rencontrées par les occupants du *Signal*, qui sont aujourd'hui dans une impasse.

D'un point de vue juridique, il me paraît plus judicieux de prévoir explicitement un nouveau cas de recours au « fonds Barnier ». Mon amendement COM-8 précise que le « fonds Barnier » « finance les indemnités allouées aux propriétaires et aux locataires d'un bien immobilier ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux prise en raison du risque de recul du trait de côte pour des faits intervenus avant le 1^{er} janvier 2017 ».

Mme Catherine Troendlé, présidente. – En légiférant dans ce sens, nous ne créons pas moins un précédent. Faudra-t-il légiférer à nouveau lorsqu'un cas similaire se présentera ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – La disposition en question porte sans ambiguïté sur le passé. Il n'existe, à ce jour, aucun cas comparable et la proposition de loi vise précisément à éviter qu'il n'en survienne. Les baux réels immobiliers littoraux sont par exemple conçus pour anticiper le risque de recul du trait de côte.

De plus, l'article 13 du texte crée un fonds d'adaptation au recul du trait de côte qui, sur les territoires concernés, financerait les acquisitions de biens effectuées dans le cadre d'une ZART. Le cadre législatif est là.

Certes, l'article 2 *bis* pose un problème de principe, mais nos législations n'ont pas l'habitude de ces risques naturels qui se réalise lentement, centimètre par centimètre. Nous avons besoin d'un cadre pour prendre en compte ces risques nouveaux, par souci de justice.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Le texte voté par l'Assemblée nationale donne au préfet la possibilité de créer une ZART par décision unilatérale. Avec mon amendement COM-9, je souhaite que les ZART soient créées sur proposition des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales concernés.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 7

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit que le schéma de cohérence territoriale prend en compte les objectifs fixés par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, en l'absence de dispositions du SRADDET en la matière. Mon amendement COM-10, précisant que l'intégration de ces objectifs dans les SCoT n'interviendra qu'aux échéances prévues pour leur révision, vise à éviter aux communes ou à leurs groupements de s'engager dans une procédure longue et coûteuse de révision de leur SCoT.

L'amendement COM-10 est adopté.

Article 8 bis (nouveau)

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit l'obligation pour les professionnels de l'immobilier d'informer du risque de recul du trait de côte les acquéreurs, locataires et bailleurs d'un bien situé dans une ZART.

En d'autres termes, il s'agit d'éviter aux acheteurs parisiens de biens immobiliers sur la côte de se faire manipuler... Or les professionnels de l'immobilier étant déjà soumis à une obligation générale d'information, adopter une telle disposition pourrait donner lieu à une lecture restrictive, *a contrario*, de l'obligation de conseil dans les autres matières. Averti, par exemple, de la construction prochaine d'une porcherie à proximité du bien, le professionnel de l'immobilier pourrait s'estimer relevé de son obligation d'en prévenir l'acheteur, puisque le cas n'est pas mentionné dans le texte. Mon amendement COM-11 supprime cet article.

M. François Pillet. – Vous avez raison. L'obligation de conseil, qui au demeurant ne s'applique pas aux seuls agents immobiliers, répond parfaitement à ce type de risques naturels. Il serait catastrophique que la mention explicite d'une obligation d'informer dans le cas spécifique du recul du trait de côte soit considérée comme une exemption de cette obligation dans les autres cas.

M. René Vandierendonck. – Sans compter que toutes les transactions immobilières ne sont pas conduites par des agents immobiliers.

L'amendement de suppression COM-11 est adopté.

Article additionnel avant l'article 9

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-12 est particulièrement important puisqu'il comporte des dispositions dépassant le cadre du recul du trait de côte.

La première disposition en relève : une collectivité territoriale pourrait exercer son droit de préemption sur un bien menacé par le recul du trait de côte, afin de permettre au propriétaire d'y vivre ou d'y poursuivre son activité sans avoir à risquer son patrimoine ; mais dans certains cas, le déplacement du logement ou de l'activité sera inévitable. Mon amendement COM-12 ouvre la faculté de déroger, dans cette situation précise, à la « loi littoral » en autorisant le déplacement de l'activité ou des logements concernés à proximité du littoral. Ce dispositif serait très encadré ; il faudrait l'accord du préfet, l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et, enfin, un zonage spécifique dans les schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme. Ces documents pourraient être révisés par une procédure simplifiée. Il s'agit, certes, d'un aménagement à la « loi littoral », mais toutes les précautions sont prises pour éviter de défigurer nos magnifiques paysages littoraux.

L'amendement COM-12 autorise également – pour contenir certaines interprétations de la « loi littoral » – le comblement des « dents creuses », ces espaces non construits situés entre des parcelles bâties : mieux vaut densifier les hameaux ou villages existants que d'en créer de nouveaux. Le Sénat a déjà voté cette disposition à plusieurs reprises, notamment après la présentation, il y a trois ans, du rapport d'information de

Jean Bizet et Odette Herviaux sur l'application de la « loi littoral ». Malheureusement, pour l'Assemblée nationale, toute adaptation de cette loi, fût-ce à la marge, est un chiffon rouge.

Enfin, l'amendement COM-12 autorise la construction d'annexes de taille limitée tout en interdisant leur changement d'affectation. Cette disposition est inspirée d'une mesure du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Il peut s'agir d'un petit pavillon à côté d'une piscine, d'un abri de jardin. J'en appelle à la solidarité de la montagne...

M. Jean-Pierre Vial. – Vous pouvez pleinement compter sur elle, d'autant qu'elle est également concernée par la « loi littoral », puisque les espaces qui bordent les lacs de montagne en relèvent. Il demeure un conflit non résolu entre la « loi littoral » et la « loi montagne ». En 2006, un décret avait apporté une solution, mais nous sommes revenus en arrière. Je suis d'autant plus sensible à ce que vous avez dit concernant les annexes : en montagne, le relief permet aisément de les dissimuler dans le paysage.

La « loi littoral » concerne également les territoires de montagne pour les infrastructures routières. J'ai souvenir d'un amendement déposé par le Gouvernement parce qu'une disposition de la « loi littoral » interdisant la construction de routes à moins de 1 500 mètres du littoral empêchait la réalisation d'un ouvrage justement destiné à remplacer une route longeant un lac de montagne...

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mais les lacs de montagne ne sont guère concernés par le recul du trait de côte...

Mme Catherine Tasca. – Comment s'applique la législation sur les petites annexes hors espace de montagne et littoral ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il est possible de définir dans le plan local d'urbanisme de zones où l'on peut construire de très petites annexes – des baraques de jardin par exemple. On pourrait envisager des adaptations de ces dispositions, très encadrées, dans le contexte littoral.

Mme Marie Mercier. – La définition du caractère « limité » des annexes est subjective. Le plafond de 19,9 mètres carrés sera-t-il appliqué ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Dans le droit commun, les constructions d'une superficie inférieure à 20 mètres carrés échappent en effet au permis de construire. La limite de superficie des annexes serait établie par voie réglementaire ; il est probable que cette référence soit retenue.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – C'est en effet le cas dans la configuration que j'ai évoquée.

M. François Pillet. – Les collectivités et établissements publics de bord de mer ont-ils alimenté une réserve foncière, en dehors des emprises du Conservatoire du littoral, pour faciliter, par exemple, la réimplantation de bâtiments menacés ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Des groupements d'intérêt public (GIP) travaillent en ce sens, notamment en Gironde. Dans d'autres zones, ce travail est effectué par le Conservatoire du littoral ou par des établissements publics fonciers.

M. René Vandierendonck. – Dans la Somme, l'établissement public foncier local réalise des acquisitions au-delà du périmètre de préemption du Conservatoire du littoral. Notre collègue Jérôme Bignon s'est rendu célèbre dans cet exercice.

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 10

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-13 vise à supprimer l'article 10 qui interdirait aux personnes publiques d'aliéner les biens de leur domaine privé situés dans une ZART. Pour protéger l'acheteur contre les turpitudes de la personne publique, on impose une limitation excessive, qui serait probablement jugée anticonstitutionnelle.

M. François Pillet. – Évidemment !

L'amendement COM-13 est adopté.

Article 12

Les amendements rédactionnels COM-14 et COM-15 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-16 équilibre la relation contractuelle en étendant au preneur l'interdiction faite au bailleur de résilier unilatéralement un bail réel immobilier littoral (BRILi).

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-17 précise les obligations du bailleur lorsqu'il contracte un BRILi.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-18 clarifie la rédaction de l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-19 confie aux parties, et non à la loi, le soin de fixer le prix de cession des bâtiments construits par le preneur à l'échéance du BRILi.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-20 supprime une mention qui pourrait donner l'impression que la fixation du loyer échappe à la règle constitutionnelle empêchant les personnes publiques de consentir à des libéralités.

L'amendement COM-20 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Le preneur pourrait, en application du nouvel article L. 567-20 du code de l'environnement, céder son droit au bail ou l'apporter en société après simple information du bailleur. Toutefois, lorsque cette opération ne porte que

sur une partie de l'immeuble, elle ne pourrait avoir lieu qu'aux conditions agréées par le bailleur, rendant plus contraignante la cession sur une partie de l'immeuble que sur l'ensemble de l'immeuble.

Mon amendement COM-21 simplifie cette disposition et subordonne la cession du droit au bail à l'accord du bailleur, que la cession porte sur une partie ou la totalité du bien. En effet, la substitution de preneur est suffisamment importante pour que l'accord du bailleur soit requis.

L'amendement COM-21 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-22 supprime, en attente d'éclaircissements, une procédure d'indemnisation introduite par le texte et qui entre en conflit avec la procédure d'annulation du contrat.

L'amendement COM-22 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-23 supprime une disposition redondante et contradictoire.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Il me reste à vous demander de me donner mandat pour déposer des amendements de coordination en séance publique ou redéposer des amendements qui n'auraient pas été adoptés par la commission au fond.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La commission des lois vous confie ce mandat.

La réunion est close à 9 h 55

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 15

Nomination de rapporteurs

M. François Grosdidier est nommé rapporteur sur le projet de loi relatif à la sécurité publique (sous réserve de son dépôt).

M. Hugues Portelli est nommé rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et l'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (sous réserve de son dépôt).

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose, pour ce texte, de déléguer à la commission des finances l'examen de l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016

relative aux règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse.

Il en est ainsi décidé.

Proposition de loi relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698-6 du code de procédure pénale – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Michel Mercier et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 86 (2016-2017), présentée par MM. Philippe Bas, François Zocchetto, François-Noël Buffet, Yves Détraigne et François Pillet, relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698-6 du code de procédure pénale.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cette proposition de loi, qui émane de M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues, poursuit un seul objectif : améliorer l'administration de la justice en matière de terrorisme. Elle est fidèle à une position unanime et constante de notre commission, qui veut que si le droit du terrorisme est dérogatoire au droit commun, c'est néanmoins au juge de droit commun qu'il revient de l'appliquer. Si l'on veut éviter d'être amenés, un jour ou l'autre, à recréer des juridictions d'exception, il faut que les formations de droit commun, fussent-elles aménagées, fonctionnent bien. Là est l'enjeu de ce texte.

La cour d'assises prévue à l'article 698-6 du code de procédure pénale était initialement compétente en matière de crimes militaires commis en temps de paix – à la suite de la suppression des tribunaux militaires –, et d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. La loi du 9 septembre 1986 a étendu sa compétence aux crimes terroristes. Puis le législateur a étendu sa compétence aux crimes de trafic de stupéfiants – un chef de compétence que les magistrats que nous avons entendus estiment indispensable de maintenir, tant l'argent de la drogue et celui du terrorisme ont partie liée –, et aux crimes de prolifération d'armes de destruction massive.

Cette cour d'assises, pour la formation de laquelle la juridiction parisienne est particulièrement sollicitée, est composée d'un président et de six assesseurs en premier ressort, d'un président et de huit assesseurs en appel. Si bien que la recrudescence des procédures criminelles en matière terroriste pose problème. En 2017, le nombre de journées d'audience devrait être de 1244, contre 132 en 2016, soit une progression de 842 %.

Pour composer cette formation, tous les magistrats du tribunal de grande instance de Paris sont sollicités, depuis les juges aux affaires familiales jusqu'aux juges de l'application des peines. Pour s'assurer de la présence des huit magistrats requis, il faut prélever 24 magistrats sur un vivier qui n'en compte que 200.

En 2017, s'ouvriront notamment deux grands procès, l'un lié à l'affaire Merah, l'autre à la cellule de Cannes-Torcy, soupçonnée d'être responsable de l'attentat de Sarcelles. De telles affaires, qui peuvent engager plusieurs dizaines de parties civiles, sont très lourdes à traiter. Au-delà, le flux des audiences devant cette formation est destiné à croître, d'autant que le parquet de Paris, avec l'aval de la Cour de cassation, a infléchi sa politique pénale, pour recourir plus fréquemment à la qualification criminelle d'association de malfaiteurs en vue de commettre des crimes d'atteinte aux personnes, dans le cadre du djihad irako-syrien – des

affaires qui donneront certes lieu à beaucoup de jugements par défaut, mis qui n'en requerront pas moins trois jours d'audience dans chaque cas.

Se pose, dès lors, un problème d'organisation. La proposition de loi qui vous est soumise vise à apporter des améliorations au fonctionnement des juridictions parisiennes sans rien perdre du principe de collégialité. La cour d'assises spécialement composée compterait, outre un président, quatre assesseurs au lieu de six en premier ressort, et six au lieu de huit en appel. J'indique au passage, sachant que les juridictions parisiennes ne comptent que trois cours d'assises permanentes, que la première présidente envisage d'en créer une quatrième.

Cette nouvelle composition permettrait de juger davantage d'affaires tout en pesant moins sur le fonctionnement des services des juridictions parisiennes.

Tel est l'objet de cette proposition de loi, qui vise à aménager une formation de droit commun pour l'application du droit dérogatoire de l'antiterrorisme. La grande majorité de magistrats et tous les chefs de juridiction et de cour que nous avons entendus y sont favorables et nous demandent de légiférer sans délai. L'Union syndicale des magistrats, majoritaire, l'est également, seul ne l'est pas le Syndicat de la magistrature – qui est dans son rôle...

Parce qu'il importe, pour une bonne administration de la justice, de réduire la pression que subissent les juridictions parisiennes – du fait, cela vaut d'être salué, du succès de la lutte antiterroriste –, je vous invite à adopter cette proposition de loi, et à demander au Gouvernement de l'inscrire le plus vite possible à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de cet examen approfondi et de la clarté de vos conclusions. Il me paraît également important, comme vous nous y invitez, de solliciter le Gouvernement en vue d'une inscription rapide de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, avec l'espoir qu'elle émettra un vote conforme, pour régler ce problème essentiellement pratique. L'adoption de ce texte, qui respecte la nécessaire collégialité de cette formation d'assises adaptée, permettrait de traiter plus d'affaires en mobilisant moins de magistrats.

M. Alain Richard. – J'ai ouï dire que le Gouvernement était partagé sur ce texte ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le ministre s'y est déclaré favorable devant M. Jean-Michel Hayat, président du tribunal de grande instance de Paris. Si l'on veut éviter une paralysie totale, dès l'an prochain, des juridictions parisiennes, il faut voter cette proposition de loi, qui, au demeurant, ne soulève pas de question de principe : elle ne fait qu'améliorer la composition de la cour d'assises spécialement composée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Qu'ont dit les représentants du ministère que vous avez entendus ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Ils n'ont rien dit.

M. François Pillet. – L'aménagement proposé est-il susceptible d'affecter l'indépendance et l'impartialité des magistrats ? Telle est la question qui pourrait se poser. Or, à l'évidence, non, puisque dans la composition du tribunal correctionnel, ils sont encore moins que ce qui est ici prévu.

M. Alain Richard. – L’argument n’est pas totalement convaincant. N’oublions pas que si un nombre accru de magistrats était prévu dans cette formation de jugement, cela visait à contrebalancer l’absence de jury. La présence du jury dans une juridiction criminelle est-elle un principe supra-législatif ? Telle est la vraie question à poser. Le Conseil d’État avait mis en garde, dans une note sur le projet d’expérimentation de jurés citoyens dans les tribunaux correctionnels, quant à la conformité d’une telle disposition à la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, jugeant que le droit à un procès équitable inscrit à l’article 6 de cette convention emporte l’exigence d’un jugement par des magistrats qualifiés. Mais *quid*, dans ce cas, du jury d’assises ? Cette objection, je l’avoue, n’a pas reçu réponse, sinon que le jury serait un héritage de la Révolution. Si bien qu’à la question de savoir si la présence d’un jury est un principe supra-législatif, je n’ai pas non plus de réponse.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Non, puisque dans une décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, le Conseil constitutionnel s’est prononcé sur la compétence de la cour d’assises spécialement composée pour juger les crimes terroristes, qu’il a jugée conforme à nos principes constitutionnels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous sommes en train de parler d’une juridiction d’exception, si je comprends bien.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Pas du tout.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n’est pas une formation spéciale de jugement ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – En aucun cas. C’est une juridiction de droit commun spécialement composée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Voilà un bel exemple de formule centriste !

M. Philippe Bas, président. – C’est une formule de droit, mon cher collègue.

M. Pierre-Yves Collombat. – ou de travers...

Mais mon intention n’est pas d’enflammer le débat. La proposition, en l’état, vu les problèmes qui se posent, est tout à fait recevable. Si d’aventure le Conseil constitutionnel était saisi, il dirait, dans son infinie sagesse, si nous avons tort ou raison.

M. Alain Richard. – Pour qu’il soit saisi, il y faudrait une question prioritaire de constitutionnalité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si cette proposition de loi était adoptée, cela pourrait passer par une saisine parlementaire, pour peu que soixante sénateurs ou soixante députés le veuillent.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Très sérieusement, monsieur Collombat, s’il s’agissait d’une juridiction d’exception, la loi préciserait quels magistrats la composent, comme cela est le cas pour la Cour de justice de la République.

M. Pierre-Yves Collombat. – Alors disons qu’elle est exceptionnelle.

M. François Pillet. – Une juridiction d’exception ne suit pas les règles habituelles. Ce n’est pas le cas en l’espèce.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cette juridiction suit en effet les mêmes règles de procédure que les autres cours d’assises. Il n’y a pas de jury, mais il y a davantage d’assesseurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Qu’il n’y ait pas de jury dans une cour d’assises, n’est-ce pas exceptionnel ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Ces assesseurs sont des magistrats, choisis parmi toutes les juridictions du tribunal. C’est ce qui en fait une juridiction de droit commun.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous ne me convaincrez pas avec ces arguments byzantins.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le droit de Byzance ne nous est pas étranger.

M. Philippe Bas, président. – Il est temps de passer au vote.

La commission adopte l’article unique de la proposition de loi sans modification.

Proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (troisième lecture) – Examen du rapport et des textes de la commission

Puis la commission examine, en troisième lecture, le rapport de M. Jacques Mézard et les textes qu’elle propose pour la proposition de loi n° 209 (2016-2017) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi organique n° 206 (2016-2017) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, modifiées par l’Assemblée nationale en deuxième lecture.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il aura fallu à nos collègues de la constance pour que ces propositions de loi, que Marie-Hélène Des Esgaulx, Jean-Léonce Dupont et moi-même avons déposées, viennent au Sénat en troisième lecture en vue d’être entérinées, après deux allers et retours avec l’Assemblée nationale.

Je voudrais d’abord remercier tous ceux qui, au sein des différents groupes, se sont associés à ce travail, en particulier M. Alain Richard dont le travail constructif a été très profitable. La collaboration avec le rapporteur du texte à l’Assemblée, M. Jean-Luc Warsmann, s’est déroulée dans les meilleures conditions, nous permettant de trouver ensemble une solution positive pour avancer sur ce dossier.

À l’issue des travaux de la commission d’enquête au Sénat, nous avons déposé, le 7 décembre 2015, une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire afin de mettre en place un statut général des autorités administratives et publiques indépendantes. Ces textes n’avaient pas soulevé l’enthousiasme du Gouvernement, en particulier celui du

Secrétaire général du Gouvernement, mais nous voulions que, face à une grande majorité de parlementaires à l'Assemblée et au Sénat, l'exécutif prenne acte de la nécessité d'agir.

Une réflexion avait déjà été engagée ici par nos anciens collègues, notamment par le doyen Gélard, qui s'était penché avec une attention particulière sur ces autorités. Ce travail ne résoudra pas tous les problèmes, mais il permettra de limiter la création de nouvelles autorités indépendantes : pour chaque nouvelle création, un examen approfondi sera entrepris qui évitera leur multiplication.

On parle de 42 autorités administratives et publiques indépendantes, nous vous proposons de ramener ce nombre à 26, au terme d'un effort de compromis avec l'Assemblée nationale. Je dois dire que démonstration a été faite du *lobbying* transpartisan dont sont capables certaines de ces autorités. Quelques présidents se considéraient même indépendants à un point tel qu'ils estimaient n'avoir à rendre de compte à personne dans la République ! Ils jugeaient presque insultant que l'on ose suggérer l'application de règles communes et de contrôles.

J'en viens aux grandes lignes de la proposition de loi et de la proposition de loi organique.

Nous vous proposons de donner un statut législatif général à ces autorités et de déterminer leur liste, exhaustive et réduite. Nous étions convenus de fixer leur nombre à 23, mais ceux à qui l'on enlève la qualité d'autorité administrative y voient une dégradation. Nous en avons donc conservé 26, après accord avec l'Assemblée nationale qui a tenu à y inclure la Commission nationale du débat public – ce qui, à mon avis, ne se justifiait pas dans la mesure où ses membres ne rendent pas de décision –, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires – ce qui peut davantage se comprendre –, et le Médiateur national de l'énergie – qui ne peut pourtant légitimement prétendre à la qualité d'autorité administrative indépendante, mais a fait preuve d'un *lobbying* extrêmement performant. Dont acte !

M. Yves Détraigne. – Il a du savoir-faire !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Au final, nous sommes parvenus à un bon résultat.

Nous avons ensuite proposé des garanties pour certains organismes particuliers qui, écartés de la liste des autorités indépendantes, se plaignaient d'être martyrisés. Je pense au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, soutenu, lui aussi, par un très fort *lobbying* et dont nous avons prévu qu'il exercerait sa mission « en toute indépendance ».

L'éviction de la liste de la Commission nationale consultative des droits de l'homme a suscité de très nombreuses réactions. En revanche, quand il a été question de soumettre ses membres aux dispositions législatives relatives à la transmission d'une déclaration de patrimoine à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le volontarisme s'est atténué... Nous vous proposons d'inscrire que cette commission « ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale ».

La Commission des sondages, quant à elle, s'est vu reconnaître, au niveau législatif, plusieurs garanties d'indépendance.

Ensuite, en accord avec l'Assemblée nationale, nous avons reconnu aux autorités indépendantes une autonomie de gestion, d'organisation et de fonctionnement dans le respect du statut général, ainsi qu'une autonomie pour le recrutement de leurs personnels, et ce afin de rendre au président son pouvoir décisionnaire.

Ces autorités disposeront d'une autonomie financière encadrée, ce qui paraissait tout à fait justifié, compte tenu tant de leur nombre que des budgets élevés qui leur sont alloués.

Par ailleurs, nous sommes parvenus à un accord avec l'Assemblée nationale sur un statut commun des membres de ces autorités, soumis aux mêmes règles de déontologie.

Les règles de nomination et de révocation sont, sinon uniformisées, du moins harmonisées, de même que la durée des mandats : nous nous sommes ralliés au principe d'une fourchette de trois à six ans, permettant, ainsi qu'on nous l'a fait valoir, d'éviter de remettre en cause certaines situations – étant entendu que dans la majorité des cas concernés, la durée du mandat sera de cinq ou six ans.

Je passe sur le dispositif de remplacement anticipé des membres, pour souligner que nous avons opté pour le principe d'irrévocabilité du mandat, gage de son indépendance.

Nous avons mis en place des règles limitant le cumul des mandats des membres des autorités administratives et publiques indépendantes. Ce thème est à la mode, mais l'initiative de cette proposition nous revient, puisque nous avons suggéré de rendre le mandat non renouvelable au sein d'une même autorité.

Ce principe étant susceptible de poser quelques problèmes spécifiques au sein de certaines autorités administratives, nous avons trouvé une solution de compromis avec l'Assemblée nationale. En principe, chaque membre ne pourra détenir qu'un mandat en cette qualité. Une seule exception permettra d'exercer concomitamment un mandat au sein d'une autre de ces autorités, lorsque la loi prévoit la présence ès qualités, dans celle-ci, d'un membre de la première autorité, ou, dans certains cas, impose que cette autorité compte un « représentant » de la première. Nous avons voulu mettre fin aux pratiques de certains membres, qui pouvaient aller jusqu'à siéger dans trois collèges d'autorités indépendantes !

Nous avons décidé, en vertu d'un accord avec l'Assemblée nationale, d'exclure le renouvellement du mandat ou de le limiter à une seule fois.

Nous avons aussi voulu diversifier les membres des collèges de ces autorités. Lors de la première lecture au Sénat, nous avons prévu une incompatibilité entre l'exercice de fonctions juridictionnelles par des magistrats professionnels et la qualité de membre d'une autorité administrative ou publique indépendante. Avec l'Assemblée, nous sommes là aussi parvenus à un accord sur cette incompatibilité, qui ne s'appliquerait qu'aux collèges et non aux commissions des sanctions, et seulement dans le cas où la loi prévoit déjà la présence de membres des corps concernés.

Nous avons mis en place un *corpus* commun de règles déontologiques renforcées, avec un contrôle plus poussé des obligations déclaratives des membres. Dans la mesure où un certain nombre d'autorités indépendantes ont un rôle majeur sur le plan économique, il est extrêmement important que la situation patrimoniale de leurs membres soit transparente pour

éviter des conflits d'intérêts ou certaines situations que nous avons d'ailleurs relevées dans le rapport de la commission d'enquête.

Contrairement à la première lecture, l'Assemblée nationale a maintenu, comme nous le souhaitons, la publicité intégrale des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le président de la Haute Autorité lui-même nous l'avait d'ailleurs demandé, contrairement au Gouvernement, qui s'y opposait farouchement. Il s'agit d'un progrès par rapport à la première lecture, depuis laquelle l'Assemblée nationale a fait un réel effort.

Nous avons instauré certaines limitations aux activités professionnelles des membres. Outre qu'ils ne pourront être recrutés par une entreprise sur laquelle ils se sont prononcés – cette mesure paraît évidente, mais nous avons constaté qu'il n'en était rien –, nous prévoyons un contrôle généralisé de la reconversion professionnelle des anciens membres. À quoi s'ajoute une systématisation des outils du contrôle parlementaire de ces autorités, avec l'obligation, pour chacune d'elles, d'adresser chaque année au Parlement et au Gouvernement un rapport public d'activité. De plus, conformément aux préconisations de notre commission d'enquête, le Gouvernement déposerait annuellement un document budgétaire en annexe au projet de loi de finances – un « jaune » –, avec des indications sur la gestion de toutes ces autorités, afin que le Parlement dispose d'une vision d'ensemble.

Il nous a également semblé important d'organiser un contrôle parlementaire élargi sur les nominations au sein des autorités administratives ou publiques indépendantes. Nous souhaitons l'application de la procédure de l'article 13 de la Constitution, c'est-à-dire la désignation par le Président de la République et le vote des commissions compétentes. Des résistances persistaient, notamment pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dont il importe pourtant qu'elle soit soumise à cette procédure. De fortes résistances s'exprimaient également pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés. En définitive, dans un souci de compromis, l'Assemblée nationale a suivi la position du Sénat.

Telles sont les propositions que nous soumettons à la commission des lois.

M. Philippe Bas, président. – Nous nous félicitons que cette réforme soit en passe d'aboutir favorablement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Personnellement, j'aurais souhaité que nous allions plus loin, mais compte tenu de la situation, j'étais sans doute un peu ambitieux. S'accorder sur des mesures qui tombent sous le sens exige des trésors de négociation. Les autorités indépendantes ne sont pas indépendantes de leurs propres intérêts, ce qui est tout de même un peu fâcheux... Nous aurons du moins enfoncé un coin, et je m'en réjouis, car la généralisation et le poids croissant de ces autorités me préoccupent vivement.

M. René Vandierendonck. – Je salue le travail considérable qu'ont effectué nos collègues à la suite du rapport de M. Mézard. Ces discussions m'amènent à poser une question symétrique sur le rôle de ces autorités administratives indépendantes : apprennent-elles quelque chose au législateur ? Il faudrait engager une réflexion sur le système des recommandations, car il s'apparente beaucoup à ce que, dans le contentieux administratif, nous appelons des directives. Ce système permet une souplesse intéressante dans l'application de ces orientations, tout en restant assorti de la menace d'une sanction plus

prescriptive *in fine*. Nous pourrions saisir cette occasion pour évoquer la sempiternelle question du pouvoir d'adaptation des normes qu'il faut laisser aux collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je félicite vivement M. Mézard et tous ceux qui ont participé à l'élaboration de ces textes, sans oublier le doyen Gélard qui nous avait légué deux propositions de loi à l'issue d'une première réflexion.

Ce travail est salutaire, car nous avons vécu longtemps dans l'idée, très belle, de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, chère à Montesquieu. Puis sont arrivées un grand nombre d'autorités soumises à un statut intermédiaire, non défini et qui engendre une sorte de démocratie parfois indistincte.

Pour ma part, j'avais eu beaucoup de mal à voter la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la Halde, car j'estimais qu'en matière de discrimination, une incrimination qui relève du code pénal, il revient à la justice de statuer. Cela dit, toute nette que soit la notion de séparation des pouvoirs, certaines autorités indépendantes, comme la CNIL, sont indispensables. C'est donc une belle idée que d'avoir fixé des règles et limité la liste de ces autorités.

M. Alain Richard. – La création d'autorités administratives indépendantes ne porte nullement atteinte à la séparation des pouvoirs. Les missions et pouvoirs de décision qui sont confiés par la loi, donc par le pouvoir législatif, à ces autorités relèvent de l'exécutif. Simplement, la réflexion politique sur notre histoire constitutionnelle n'a peut-être pas assez approfondi ce que sont vraiment, à l'aune de l'expérience de l'exercice du pouvoir, les prérogatives de l'exécutif.

Le compromis auquel est parvenue notre assemblée est honorable compte tenu des résistances en la matière. Le *lobbying* en faveur du Médiateur national de l'énergie est compréhensible, car il était le défenseur des petits et des sans-grades face au monstre EDF. Les poissons ont mordu à l'hameçon ! Il est toujours payant de dénigrer nos grandes entreprises, *a fortiori* quand elles sont publiques...

Le point qui reste pour moi préoccupant est la dérogation au principe de non-renouvellement. Un des attributs élémentaires de l'indépendance, c'est de ne pas être candidat à quelque chose. Par définition, solliciter le renouvellement d'une nomination, que celle-ci procède du Gouvernement ou d'une assemblée politique, c'est atténuer sérieusement son indépendance, laquelle consiste à prendre ses décisions sans recueillir d'instruction ou d'approbation de la part des autorités de nomination.

Je sais bien que des arguments plaident en faveur de la continuité de la mission et que toutes les autorités indépendantes ne sont pas de même importance, mais le résultat auquel nous sommes parvenus me semble imparfait. Certes, il existe heureusement des dispositions visant au constat collégial des manquements déontologiques, mais qu'il soit toujours possible de faire la tournée des autorités chargées de la nomination pour être renouvelé dans ses fonctions me gêne.

M. Jean Louis Masson. – Je partage les propos de M. Alain Richard. En cette matière, c'est un peu l'auberge espagnole, car si certaines de ces structures ont un intérêt tout à fait marginal, d'autres sont très importantes : il ne me paraît pas du tout pertinent de permettre ce renouvellement à des personnes qui peuvent disposer de pouvoirs étendus.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord avec M. Alain Richard : le problème ne porte pas sur les rapports avec le législatif. Ce qui me gêne dans cette affaire, c'est que l'exécutif lui-même abandonne sa mission. On a connu la vénalité des charges, mais c'était autrefois, avant la Révolution. Je trouve normal que l'on confie à des autorités administratives un certain nombre de pouvoirs ; de là à leur en conférer plus qu'au pouvoir exécutif, pourtant détenteur de la légitimité...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Sur le renouvellement, nous ne sommes pas arrivés exactement à ce que nous souhaitions, d'autant qu'il s'agissait d'un point dur de débat avec l'Assemblée nationale. Néanmoins, le mandat des membres ne sera pas renouvelable pour 15 autorités sur 26. En outre, le renouvellement autorisé ne le sera qu'une seule fois. Le système n'est pas parfait, mais nous avons beaucoup avancé sur ce point, avec des concessions de part et d'autre. C'est un progrès considérable par rapport à la situation existante.

Il ne s'agissait pas, pour nous, de faire le procès systématique de l'existence des autorités administratives indépendantes, car certaines travaillent très bien et sont parfaitement utiles comme la CNIL ou l'Autorité de sûreté nucléaire. Mais nous ne voulions pas de cette solution de facilité qui consiste, de la part de l'exécutif, à créer systématiquement une autorité administrative indépendante pour régler un problème. Or c'est ce qui s'était passé, quelle que soit la majorité au pouvoir.

En outre, il était judicieux de rappeler à un certain nombre de responsables d'autorités administratives indépendantes et aux membres de l'exécutif, quelle que soit sa couleur, que la démocratie représentative a encore un sens et un minimum de pouvoir dans ce pays. Ce message leur a été adressé et n'a pas toujours été reçu avec beaucoup d'enthousiasme.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT À LA PROPOSITION DE LOI

Article 25

M. Jacques Mézard, rapporteur. – *Le lobbying* continue avec l'amendement COM-1 qui concerne le Comité consultatif national d'éthique. Nous avons déjà fait un pas, en précisant qu'il exerce sa mission en toute indépendance, ce qui est de nature à rassurer ses membres, mais nous ne pouvons pas lui reconnaître la qualité d'autorité administrative indépendante dans la mesure où il ne prend aucune décision. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes parvenus à un très beau résultat.

La proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et la proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes sont adoptées sans modification.

Communication

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, avant que nous nous séparions, je voudrais vous rendre compte de ce que j'ai écrit au garde des sceaux le

13 décembre dernier à propos du décret du 5 décembre créant l'inspection générale de la justice, dont les compétences s'étendent à la Cour de cassation.

Il me semblait que la Cour de cassation ne pouvait connaître un sort différent de celui du Conseil d'État ou de la Cour des comptes concernant les régimes d'inspection qui lui sont applicables. J'ai donc demandé au garde des sceaux, au nom de l'indépendance de la justice et des valeurs républicaines que nous avons en partage, de bien vouloir réviser ce décret. Je vous transmettrai le texte de cette lettre prochainement.

M. Alain Richard. – Monsieur le président, vous me permettez de ne pas souscrire à votre affirmation.

M. Philippe Bas, président. – C'est tout à fait votre droit, mon cher collègue.

M. Alain Richard. – La justice, comme nous en avons longuement débattu avec les représentants de la Cour de cassation voilà quelques mois lors d'un colloque, est aussi un service public dans lequel doit s'appliquer un certain ordre, d'où le pouvoir d'inspection exercé par des magistrats indépendants. Je précise que cette mission n'est pas différente, dans sa nature, de celle qui est accomplie quotidiennement auprès des tribunaux de grande instance et des cours d'appel.

Ce décret ne soulève à mon sens aucune difficulté de principe. Nous pourrions d'ailleurs nous en rendre compte rapidement, puisqu'il sera discuté au contentieux. De plus, la comparaison avec le Conseil d'État me paraît de portée limitée, puisque ce dernier ne dispose pas des garanties formelles d'indépendance qui incombent à l'autorité judiciaire.

M. Philippe Bas, président. – Nous pourrions avoir un débat sur cette question, mais je relève que, jusqu'alors, la Cour de cassation n'était pas soumise à ce pouvoir d'inspection qui préexistait à cette inspection générale de la justice, nouvellement créée. En outre, la plus haute juridiction de notre ordre judiciaire n'est pas de même nature que les juridictions de première instance et d'appel.

M. Jacques Mézard. – Mon groupe, par la voix de l'un de ses membres, a posé une question d'actualité sur ce sujet la semaine dernière, car nous nous trouvons face à un réel problème de fond. Je déplore le manque de concertation avec la Cour de cassation, qui n'a pas pu prendre connaissance du décret avant qu'il soit pris – il a d'ailleurs été publié le jour du départ de l'ancien Premier ministre, ce doit être une coïncidence... Le contenu de ce décret est extrêmement inquiétant : les missions octroyées à cette inspection générale telles qu'elles figurent dans son libellé correspondent vraiment à un contrôle de l'exécutif sur la Cour de cassation. Sur ce point, je ne partage pas du tout les propos de M. Alain Richard.

La réunion est close à 10 h 10

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Lundi 19 décembre 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

- **Mme Michèle André**, sénatrice, **présidente** ;

- **M. Gilles Carrez**, député, **vice-président** ;

- **Mme Valérie Rabault**, députée, et **M. Albéric de Montgolfier**, sénateur, en qualité de **rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat**.

À l'issue de l'examen en première lecture par chacune des assemblées, 138 articles restaient en discussion. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a été saisie de ces articles.

Après les interventions de Mme Michèle André, MM. Gilles Carrez et Albéric de Montgolfier, et Mme Valérie Rabault, et à l'issue d'un débat, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à **l'échec de ses travaux**.

La réunion est close à 10 h 20.

- Présidence de Mme Frédérique Massat, députée, présidente -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

La réunion est ouverte à 16 heures

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne s'est réunie à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2016.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

– Mme Frédérique Massat, députée, présidente ;

– M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président.

La commission a également désigné :

– Mme Annie Genevard et Mme Bernadette Laclais, députées, co-rapporteuses pour l'Assemblée nationale ;

– M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente de la CMP. – La commission mixte paritaire (CMP) doit se prononcer sur les articles restant en discussion. Les propositions de rédaction portant article additionnel ou ne présentant pas de lien avec les dispositions restant en discussion sont irrecevables. Il est rappelé que tout désaccord conduirait à l'échec de la CMP. Nos assemblées ont opéré des choix différents, mais je rappelle que l'Assemblée nationale avait organisé ses travaux autour d'une rapporteure de l'opposition et d'une rapporteure de la majorité et qu'une logique de co-construction a présidé à la fois aux travaux préparatoires et aux débats. Le texte a été adopté à l'unanimité moins une voix à l'Assemblée nationale et à l'unanimité au Sénat. Si la CMP aboutit, le texte sera adopté mercredi en séance. Si elle échoue, en revanche, nous ne sommes pas en mesure de prévoir si une nouvelle lecture pourrait être organisée en début d'année 2017 et il y aurait un risque de ne pas voir ce texte aboutir. Nous espérons donc vivement qu'un consensus se dégage.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président de la CMP. – Je souhaite réaffirmer notre souhait de parvenir à adopter un texte à l'issue de cette CMP car le projet de loi a été adopté à l'unanimité au Sénat et est très attendu. De plus, s'agissant notamment des offices de tourisme, il est nécessaire que le texte aboutisse avant la fin de l'année. À ce stade de nos travaux, 85 articles et 66 propositions de rédaction sont à discuter et nous avons aujourd'hui l'obligation d'aboutir, ce qui signifie qu'il convient de part et d'autre de faire des efforts pour rapprocher les points de vue.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous devons rapidement entrer en matière. Vous avez, Madame la présidente, Monsieur le vice-président, rappelé à juste titre notre obligation de réussite car nous sommes en fin de mandature. Chacun doit faire des efforts, indiquez-vous M. le vice-président, et je souscris à cette affirmation. Ce texte comprend de réelles avancées qui permettront de redonner une juste reconnaissance à la montagne. Des articles ont été adoptés conformes, plusieurs points doivent être examinés et quelques sujets durs demeurent, à propos desquels nous devons mutuellement faire oeuvre de persuasion pour aboutir à un compromis. Ce texte fait figure d'exception, ayant été adopté à une si large majorité à l'Assemblée nationale et à l'unanimité au Sénat. Que cet esprit continue de souffler sur notre CMP !

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je tiens à remercier Madame la présidente et Mesdames les rapporteuses pour nos échanges constructifs. Je salue également l'ensemble de nos collègues présents, notamment Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Mme Marie-Noëlle Battistel, députée, présidente de l'Association nationale des élus de montagne, M. Joël Giraud, député, président de la commission permanente du Conseil national de la montagne, et M. Jean-Yves Roux, sénateur, président du groupe d'études sur la montagne au Sénat. À partir de l'excellent rapport « Pour un acte II de la loi montagne », le projet de loi a fait l'objet d'une véritable co-construction

avec les élus de montagne et les organisations représentatives des populations de montagne. Cette démarche a également été suivie au Sénat. Notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond, a délégué près d'une trentaine d'articles à la commission des affaires économiques, une dizaine d'articles à la commission des affaires sociales et la commission des lois s'est saisie pour avis d'une large partie du texte. Je salue le travail de mes collègues rapporteurs M. Gérard Bailly pour la commission des affaires économiques, Mme Patricia Morhet-Richaud pour la commission des affaires sociales, et M. Jean-Pierre Vial pour la commission des lois. Le Sénat a adopté 115 amendements en commission et 87 en séance, à l'initiative de tous les groupes politiques.

En ce qui concerne les dispositions examinées par notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le Sénat a notamment prévu un mécanisme de sortie progressif du classement des communes en zone de revitalisation rurale, encadré l'équipement hivernal des véhicules dans les massifs, renforcé l'expertise de l'Office national des forêts (ONF) en matière de gestion des risques naturels, accéléré le déploiement des réseaux fixes et mobiles de communications électroniques et précisé les dispositions relatives à la lutte contre les actes de prédation.

S'agissant des dispositions examinées par la commission des affaires sociales, le Sénat a voulu consolider les dispositions relatives au travail saisonnier et a procédé à plusieurs ajouts dans le domaine de la santé en vue de lutter contre la désertification médicale, par le soutien aux médecins retraités qui continuent à exercer en zone de montagne, le prolongement de la durée d'exercice des praticiens attachés associés dans les hôpitaux et l'association des maisons de santé pluridisciplinaires à l'élaboration du projet médical des groupements hospitaliers de territoire.

S'agissant de la commission des affaires économiques, les dispositions relatives au maintien des offices de tourisme dans les communes touristiques et à la procédure des unités touristiques nouvelles ont été stabilisées. Le Sénat a également renforcé le soutien aux activités agricoles de montagne et des précisions ont été apportées en matière d'adaptation des règles d'urbanisme aux spécificités de la montagne.

Nos travaux ont donc permis d'apporter des améliorations et des compléments importants ; notre objectif est d'adopter une loi utile. Seuls 26 articles ont été adoptés conformes mais, à l'issue des réunions de travail fructueuses conduites en amont entre rapporteurs, nous sommes déterminés à trouver un accord qui est très attendu.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous avons effectivement une ardente obligation de réussite. Il convient que des dispositions attendues par les acteurs puissent être rapidement applicables. Nous pouvons élaborer un consensus sur de nombreux points. Il demeure cependant des points durs : les articles 9 *septies* A, 19 et 20 *bis* AA, si nous mettons de côté l'article 23. Sur ce dernier article, il est important de souligner que les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale constituent déjà, à mon sens, un texte de consensus. Nous avons mené un grand travail au cours de la première lecture, tout particulièrement sur les articles 9 *septies* A et 19. Si nous avons bien entendu cherché à améliorer la législation existante, il ne s'agit pas ici de contourner le droit existant, qui a été impulsé sous deux législatures différentes, par des majorités de sensibilités différentes. Nous devons nous inscrire dans les principes définis par nos prédécesseurs. Nous espérons donc poursuivre cette co-construction car nous avons, Mme Annie Genevard et moi-même, accepté d'être co-rapporteuses pour ce travail que nous portons maintenant depuis deux ans. Mais je souhaite que ce consensus ne s'opère pas au

détriment des principes existants. Je rappelle qu'au 1^{er} janvier 2017, le texte doit pouvoir entrer en vigueur et qu'à l'issue de l'examen à l'Assemblée nationale, tous les acteurs s'étaient félicités du consensus auquel nous avons pu aboutir sur l'ensemble des articles, notamment l'article 19.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Il convient à présent d'examiner les propositions de rédaction sur lesquelles chacun aura la possibilité de s'exprimer.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Objectifs de la politique de la montagne

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 1 tend, à l'alinéa 6, à revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale, qui fait état de la possibilité d'adapter le principe d'égalité démographique afin d'assurer une représentation équitable des territoires de montagne.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'y suis défavorable, car cette rédaction ferait courir au texte un risque d'inconstitutionnalité.

M. Jean-Pierre Vial, sénateur. – Le risque existe en effet, mais ce ne doit pas être un point d'achoppement entre nous.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous tenons par-dessus tout à l'idée selon laquelle le critère démographique ne doit pas être le seul qui détermine les politiques publiques. De ce point de vue, les deux rédactions ne sont pas équivalentes.

La proposition de rédaction n° 1 n'est pas adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 4, approuvée par les trois rapporteurs, tend à regrouper dans un même alinéa toutes les dispositions relatives au tourisme.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 2, également approuvée par les trois rapporteurs, tend à supprimer l'alinéa 10, redondant avec l'article 3 du projet de loi, qui permet déjà l'adaptation des normes agricoles aux spécificités de la montagne.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 3, également approuvée par les trois rapporteurs, tend à supprimer l'alinéa 11, car l'alinéa 9 affirme déjà la nécessité pour les politiques publiques d'assurer le dynamisme de l'agriculture, ce qui comprend le soutien aux petites exploitations agricoles.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 5, approuvée comme les précédentes par les trois rapporteurs, tend à supprimer l'énumération des risques naturels prévisibles en montagne, afin d'alléger la rédaction de l'article.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

Article 2

Prise en compte de la montagne au niveau européen et international

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 6, cosignée par les trois rapporteurs, vise à ce que le Conseil national de la montagne, les comités de massif intéressés et les organisations représentatives des populations de montagne soient associés « le cas échéant », et non pas automatiquement, à la promotion du développement équitable et durable de la montagne à l'échelle européenne.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

Article 3

Adaptation des politiques publiques aux spécificités de la montagne et des massifs

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 7, cosignée par les trois rapporteurs, consiste, comme l'avait voté l'Assemblée nationale, à réserver le présent article à la définition générale des principes de l'adaptation normative, la référence aux spécificités des zones de montagne dans les collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution étant renvoyée à l'article 3 *ter*, qui serait donc rétabli.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

Article 3 bis AA

Seuil de constitution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en zone de montagne

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 8 tend à supprimer cet article, car le droit existant, tel qu'il résulte de la loi du 6 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), permet déjà d'adapter le seuil de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre aux spécificités de la montagne. Il n'est pas pertinent de passer d'une dérogation à une adaptation de plein droit, le représentant de l'État étant le mieux à même de déterminer le seuil adéquat.

M. Arnaud Viala, député. – J'y suis défavorable. Il ne s'agit pas de réécrire la loi, mais de stabiliser la situation de collectivités durement éprouvées par les réorganisations administratives successives et qui ne doivent pas vivre avec une nouvelle épée de Damoclès au-dessus de leurs têtes.

M. Martial Saddier, député. – J’y suis défavorable également. Nous avons bien vu que, selon les départements, les préfets accordaient ou refusaient les dérogations, souvent sans fournir d’explications. Quand l’esprit de la loi n’est pas respecté, il faut en rendre la lettre plus explicite.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – La question n’est plus d’actualité, puisque les schémas sont désormais élaborés et entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

M. Arnaud Viala. – La loi NOTRe a fixé deux seuils : l’un, de droit commun, à 15 000 habitants, l’autre, dérogatoire, à 5 000 habitants. Le problème, c’est que les dérogations sont laissées à l’appréciation des préfets, dont certains ne jouent pas le jeu.

M. Gérard Bailly, sénateur. – C’est vrai !

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

Article 3 bis A

Intégration des surcoûts spécifiques et des services environnementaux de la montagne dans la dotation globale de fonctionnement

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 9 tend à compléter cet article, dans lequel le Sénat a intégré à juste titre une référence au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), en précisant que le FPIC « prend en compte les spécificités des communes et des ensembles intercommunaux de montagne situés à proximité immédiate d’une zone frontalière ». De nombreuses collectivités frontalières, en effet, sont pénalisées par le critère du revenu par habitant, du fait de la présence de travailleurs frontaliers aux revenus supérieurs à la moyenne, alors même qu’elles n’ont pas un potentiel financier en rapport avec le revenu moyen de leurs habitants.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous n’avons pas suffisamment d’éléments pour juger de la portée de cette modification, et, en particulier, de l’expression « proximité immédiate ».

M. Martial Saddier, député. – Je partage l’esprit de cette proposition de rédaction. Dans les départements de Savoie et de Haute-Savoie, en effet, la totalité des collectivités, quelles que soient leurs ressources, sont contributrices nettes au FPIC en raison du phénomène mentionné par Mme Annie Genevard, à telle enseigne que certaines sont quasiment asphyxiées financièrement, cinq ans à peine après la mise en place de ce fonds. Si l’adjectif « immédiate » pose problème à nos collègues sénateurs, peut-être pourrions-nous le retrancher ?

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Je veux bien ôter cet adjectif, mais je souligne à l’intention de M. Cyril Pellevat qu’il ne s’agit que de « prendre en compte les spécificités » des collectivités en question, ce qui permet, en pratique, de placer le curseur où l’on veut.

La proposition de rédaction n° 9, ainsi rectifiée, est adoptée.

*Article 3 ter***Adaptation des politiques publiques au cumul de contraintes dans les zones de montagne des départements et régions d'outre-mer**

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Je rappelle que nous avons décidé, en adoptant la proposition de rédaction n° 7 à l'article 3, le rétablissement de l'article 3 *ter*.

*Article 5***Missions, composition et fonctionnement du Conseil national de la montagne**

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 10, dont Mme Annie Genevard et moi-même sommes cosignataires, tend à revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale, aux termes duquel les commissions chargées des affaires économiques, d'une part, et de l'aménagement du territoire, d'autre part, désignent, dans chaque assemblée, 4 des 5 parlementaires siégeant au Conseil national de la montagne.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'y suis favorable.

M. Jean-Pierre Vial, sénateur. – Moi aussi, même si la commission des lois considèrerait inutile d'inscrire ces précisions dans la loi.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

*Article 6***Missions, composition et fonctionnement du comité de massif**

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 11, dont Mme Bernadette Laclais et moi-même sommes cosignataires, vise à supprimer la disposition, ajoutée par le Sénat, selon laquelle siègent au comité de massif des représentants distincts pour les parcs nationaux et pour les parcs naturels régionaux : cette précision est en effet d'ordre réglementaire.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.

En conséquence, la proposition de rédaction n° 12 tombe.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 13, cosignée par Mme Bernadette Laclais et moi-même, tend à revenir au texte voté par l'Assemblée nationale en supprimant l'obligation faite aux comités de massif de constituer en leur sein une commission compétente pour la filière « forêt-bois », distincte de celle compétente pour le « développement des produits de montagne ». Cela n'empêchera nullement les comités qui le souhaiteront de créer une telle commission, mais il n'y a pas lieu de leur imposer de le faire : pourquoi, en effet, mettre l'accent sur cette filière plutôt que sur le tourisme ou l'agro-alimentaire ?

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre commission avait la même position, mais le Sénat n'a pas souhaité la suivre en séance.

La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.

Article 8 ter

Modalités spécifiques d'organisation des écoles en zone de montagne

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 14 vise à remplacer la notion de « délai raisonnable », introduite lors de l'examen du projet de loi au Sénat, trop floue sur le plan juridique, par celle de « temps de transports », plus précise. La nécessité de définir des trajets adaptés aux besoins des élèves et de l'enseignement était déjà abordée dans la rédaction initiale de l'article 8 *ter*. La mention de « temps » permet de distinguer l'accessibilité et la rapidité des transports, contrairement à la notion de « délai raisonnable » de nature à ouvrir la voie à des contentieux administratifs.

M. Alain Duran, sénateur. – Je suis favorable à votre proposition de rédaction dès lors qu'elle prend en compte la notion de temps tout en évitant les risques de contentieux.

La proposition de rédaction n°14 est adoptée.

Article 8 quinquies

Rapport au Parlement sur la compensation des surcoûts associés aux actes médicaux dans les zones de montagne

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les professionnels de santé nous font régulièrement part des difficultés qu'ils rencontrent pour prendre en compte les temps de trajet lors de leur prise en charge de personnes situées dans des lieux éloignés ou en bout de vallée. Dans la perspective des négociations conventionnelles entre la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM) et les organisations professionnelles de santé, qui auront lieu au printemps 2017, nous proposons par notre proposition de rédaction n° 15 de rétablir l'article dans sa rédaction initiale. À mon sens les surcoûts liés à ces différents types d'actes médicaux, comme ceux intrinsèques aux temps de transport ne sont pas suffisamment pris en compte. Il importe de disposer d'éléments chiffrés tels que la détermination précise des chiffres d'affaires des cabinets des professionnels de santé officiant dans les zones de montagne pour disposer d'arguments objectifs lors des discussions relatives à la juste compensation qui se tiendront avec la CNAM. Un acte facturé à moins de 10 euros pour deux heures de trajet est un exemple qui met bien en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés ces professionnels de santé. Or si l'on ne veut pas alourdir les comptes sociaux il est nécessaire de continuer à trouver des personnels dévoués qui acceptent d'aller rendre visite aux personnes situées dans des zones reculées.

Mme Patricia Morhet-Richaud, sénatrice. – Nous avons proposé la suppression de cet article eu égard au peu de temps dont disposerait le Gouvernement pour établir ce rapport mais également parce qu'un certain nombre de dispositions juridiques en vigueur permettent de répondre à la question des surcoûts induits tels que l'indemnité kilométrique spécifique, le dispositif du praticien isolé à l'activité saisonnière ou les subventions complémentaires en cas d'activité trop faible pour générer des ressources prévues par les dispositions du décret du 17 février 2015. Cela justifie la suppression de cet article.

La proposition de rédaction n°15 est adoptée.

*Article 8 nonies***Pouvoir du maire de recourir à un prestataire pour les prestations de secours d'urgence sur les pistes de ski**

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À l'Assemblée nationale, nous avons tenu compte de la jurisprudence relative à l'article 96 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. La proposition de rédaction n°16 permet de revenir à la rédaction votée par l'Assemblée nationale en première lecture. La proposition de rédaction n°17 précise le périmètre que pourrait avoir la délégation. La proposition de rédaction n°18 opère une distinction entre les missions de sécurité et de secours. L'objet du présent article n'est pas de créer des difficultés nouvelles mais d'apporter des solutions aux problèmes actuels en matière d'organisation des secours.

M. Martial Saddier, député. – Je demande un éclaircissement. Un équilibre difficile a été obtenu lors du vote de la loi sur la sécurité civile, en août 2004, quant à la répartition des missions entre les pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM), les pompiers, les associations de secours, les pisteurs secouristes, répartition qui fonctionne plutôt bien. Selon l'accord des élus de la montagne, la loi Montagne ne devait pas être l'occasion d'une remise en cause de cet équilibre. Nous n'avons pas de divergences sur le fait que les pisteurs secouristes doivent être reconnus par la loi. Si je comprends bien l'objet des travaux du Sénat il s'agit de ramener dans le giron des stations de ski le gravitaire et les missions des pisteurs secouristes qui leur sont afférentes. J'y suis favorable à condition de ne pas rouvrir la boîte de Pandore de la répartition des compétences entre les différents acteurs. En effet, lorsqu'une répartition est opérante il ne faut pas la changer. Sommes-nous bien dans cet esprit-là, à savoir chercher à améliorer la rédaction du texte sans pour autant toucher à l'économie générale de la loi quant à la répartition des compétences ?

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Lors de l'adoption, à l'unanimité, de cet article par l'Assemblée nationale, l'objectif était très clair. Nous souhaitions apporter, par la loi, une reconnaissance aux missions dévolues aux pisteurs de ski. Quant au périmètre d'action, la formule retenue par le Sénat inclut les « secteurs hors-pistes accessibles gravitairement par remontées mécaniques. ». La proposition de M. Martial Saddier est intéressante : il s'agit de pouvoir assurer le retour sur la station de ski. Je réaffirme à l'occasion de cette commission mixte paritaire qu'il n'est pas question de revenir sur le partage, auparavant défini, de compétences dévolues aux différents acteurs effectuant des missions de secourisme.

M. Joël Giraud, député. – En tant que président de la commission permanente du Conseil national de la montagne je rappelle que nous avons convenu de ne pas toucher à cet équilibre extrêmement précaire sous peine de soulever un conflit entre les différents types de secours, qui pourrait être dévastateur pour leur image. La proposition qui est faite qu'une zone hors-piste qui part du sommet gravitaire des remontées mécaniques et revient de manière similaire à la station soit dévolue aux secours de la station me paraît être une bonne option. Pour autant toutes les pistes ne répondent pas à cette définition. Aussi, la rédaction devra-t-elle être suffisamment précise pour ne pas toucher à l'équilibre de la répartition des compétences entre les différents types de secours. En outre ces zones ne rentrent pas dans la notion de domaine skiable.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je comprends les arguments mais la demande vient de l'Association nationale des maires de stations de montagne qui souhaitait sécuriser l'intervention des secours. J'accepte un amendement de compromis mais il faut rester prudent.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il faut évidemment compléter l'article car il s'agit de l'objectif recherché. Or votre texte a soulevé de nombreuses inquiétudes qui nous ont été relayées. Je ne prétends pas pour autant détenir la vérité avec ma proposition rédactionnelle.

M. Martial Saddier, député. – Je pense que la vérité se trouve entre le texte du Sénat et les précisions juridiques apportées par Mme la rapporteure. Il faut bien préciser que l'on parle du « gravitaire » qui ramène aux pistes. Il est essentiel de bien soigner notre rédaction au risque de raviver un débat compliqué.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je veux bien repartir du texte du Sénat pour ne pas qu'il y ait d'interprétation qui puisse laisser supposer que l'on ouvre une brèche. La proposition de rédaction n'est pas suffisamment précise.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Il faut que nous trouvions une rédaction écrite de compromis. Voici la nouvelle proposition de rédaction n° 67 : « après le mot : " accessibles ", la fin de l'article 8 *nonies* est ainsi rédigée : " par remontées mécaniques et revenant gravitairement sur le domaine skiable." »

La proposition de rédaction n° 67 est adoptée.

Les propositions de rédaction n° 16, n° 17 et n° 18 tombent.

Article 8 decies A

Exonération partielle de cotisations pour les médecins retraités continuant à exercer une activité en zone de montagne

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 19 supprime cet article. Il s'agit de dispositions souvent examinées au moment de la discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Pour cette raison, il me semble que cette disposition n'a pas sa place dans cette loi. Par ailleurs, nous avons un point de divergence sur ce sujet. Il me semble qu'il n'y a pas de raison objective de créer une exonération partielle de cotisations uniquement pour les médecins de montagne et non pour ceux exerçant dans une zone rurale difficile d'accès. Il y a déjà des dispositions applicables en faveur des médecins dont les revenus sont inférieurs à 11 500 € par an. Pour toutes ces raisons il conviendrait de supprimer cet article.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 20, en discussion commune, prévoit de reprendre la rédaction du Sénat mais en l'assortissant d'une condition qui consiste en ce que le médecin puisse bénéficier d'une exonération mais uniquement lorsque l'offre de soins est insuffisante ou que les difficultés d'accès aux soins sont notables.

Mme Patricia Morhet-Richaud, sénatrice. – Cette dernière proposition de rédaction me paraît tout à fait satisfaisante.

M. Arnaud Viala, député. – Cette proposition de rédaction n° 20 est un bon compromis qui permettra de rendre ces zones plus attractives pour les médecins.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – La proposition de rédaction n° 20 va dans le sens du vote au Sénat qui est de faire en sorte qu'il y ait des mesures incitatives pour favoriser des territoires où existent des problèmes d'accès aux soins.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Cette proposition n° 20 de repli est préférable à la version du Sénat.

La proposition de rédaction n° 19 n'est pas adoptée.

La proposition de rédaction n° 20 est adoptée.

Article 8 decies B

Association des maisons de santé pluridisciplinaires à l'élaboration du projet médical du groupement hospitalier de territoire

La proposition de rédaction n° 21 des rapporteurs, visant à supprimer cet article, est adoptée.

Article 8 quaterdecies

Organisation des transports sanitaires hélicoptérés

La proposition de rédaction n° 22 des rapporteurs, visant à supprimer cet article, est adoptée.

En conséquence, la proposition de rédaction n° 23 tombe.

Article 9 A

Procédure contradictoire pour l'inscription des communes en zone blanche

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. La proposition de rédaction n° 30 vise à fournir un soutien juridique aux collectivités considérant qu'elles sont dans une zone blanche alors qu'elles n'apparaissent pas dans les cartographies de communes ainsi définies. La logique est plutôt celle d'un dialogue avec l'administration.

La proposition de rédaction n° 30 est adoptée.

Article 9 ter C

Objectifs de complétude du déploiement différenciés en zone de montagne

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Par la proposition de rédaction n° 31, nous proposons la suppression de cet article qui, sur un sujet sensible, permet un déploiement des infrastructures dans certains territoires sur une

durée plus longue. Cela risque d'apparaître comme une gestion à deux vitesses de l'équipement de nos territoires.

M. Patrick Chaize, sénateur. – Une chose me gêne dans l'exposé des motifs. On a des investisseurs spécifiques dans les zones de montagne : les collectivités locales. On va charger les collectivités de faire des investissements là où il n'y a pas de besoin. Or, l'idée est plutôt d'étaler les investissements dans les secteurs où il n'y a pas de demande et de rester dans une logique de raccordement sur demande.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ce qui motive les parlementaires pour ne pas vous suivre, c'est de laisser supposer qu'il y aurait deux catégories de citoyens : ceux qui seraient satisfaits dans un horizon de cinq ans et d'autres dans un horizon de dix ans. Que l'on habite en zone de montagne ou en plaine, il faut un rapprochement des services plutôt que d'entériner les écarts.

M. Patrick Chaize, sénateur. – Il est vrai que la rédaction de l'article peut créer ce doute mais ce n'était pas l'objet.

M. Pierre Médevielle, sénateur. – Même si la demande est faible, se pose aussi un problème de sécurité, celui concernant l'appel des secours.

M. Martial Saddier, député. – Nous abordons ici un débat de fond consistant à déterminer si nous défendons la spécificité de la montagne dans ce texte ou si la ligne de conduite générale est de ramener la montagne dans le droit commun. Je suis personnellement dans une position assez dure vis-à-vis des opérateurs. Nous en sommes à l'article 9 *ter* C mais il serait bon de savoir si nous sommes favorables à la suite du texte et notamment aux articles 9 *septies* A, 19, 20 *bis* AA et 23 afin que ce ne soient pas toujours les mêmes qui tendent la main.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Il est vrai que, si on n'arrive pas à avoir un consensus sur les points durs évoqués, on n'arrivera pas à avoir une commission mixte paritaire conclusive. Mais poursuivons la discussion article par article.

La proposition de rédaction n° 31 est adoptée.

Article 9 quater

Exonération de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau pour les stations radioélectriques de téléphonie mobile

La proposition de rédaction n°32 de M. Chaize est adoptée.

Article 9 septies A

Mutualisation des équipements actifs des opérateurs de télécommunications

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit là d'un débat brûlant qui concerne la couverture mobile de nos territoires. Nous partageons tous l'objectif d'améliorer significativement cette couverture mais il existe des divergences quant à la stratégie à retenir. Le texte adopté par le Sénat oblige les opérateurs à mutualiser leurs efforts, y compris dans les zones où une concurrence existe, ce qui risque d'avoir un effet contre-productif et de décourager les investissements.

M. Lionel Tardy, député. – Il s’agit effectivement d’une vraie problématique. Mais les outils existent déjà, en particulier le programme national de résorption des zones blanches. De plus, la plate-forme France Mobile qui vient de se mettre en place doit permettre de faire remonter les difficultés rencontrées sur les territoires.

Mme Marie-Noëlle Battistel, députée. – Nous avons très récemment eu ce débat au sein de l’Association nationale des élus de montagne (ANEM) et nous avons, après de très longs débats, adopté une position intermédiaire qui nous permettra de suivre précisément les investissements des opérateurs avec lesquels des rendez-vous trimestriels sont prévus et qui doivent nous fournir les échéanciers des travaux. La solution du Sénat est contre-productive et risque de repousser de 18 mois les travaux, ce qui serait contraire aux attentes de nos concitoyens.

M. Arnaud Viala, député. – Il y a effectivement une attente très forte de nos concitoyens à laquelle le texte Montagne doit apporter une réponse. Le texte du Sénat est une bonne solution.

Mme Évelyne Didier, sénatrice. – Il s’agit d’un sujet prioritaire sur lequel nous manquons cruellement d’informations précises. On constate, par ailleurs, une très forte disparité entre les opérateurs. Un point important est qu’il faut éviter que les collectivités locales soient les financeurs des installations : la mutualisation doit être juste.

M. Patrick Chaize, sénateur. – La difficulté est que, pour les opérateurs, le cahier des charges, ce sont les licences qui ont été accordées et qui ne prévoient qu’une seule zone, pour laquelle les objectifs sont juridiquement atteints, ce qui ne correspond évidemment pas au ressenti des habitants. Le plan France Mobile a été signé la semaine dernière et, pour la première fois, les collectivités locales y ont été associées : laissons à ce plan le temps de produire ses effets. Ici, comme souvent, « le mieux est l’ennemi du bien ».

M. Martial Saddier, député. – La solution retenue par le Sénat est intéressante car il s’agit d’un message clair pour nos concitoyens. Cela fait 25 ans que ce problème dure et que les opérateurs sont défaillants, il est indispensable de maintenir la pression.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Je tiens à rappeler qu’il existe dans le texte d’autres mesures en faveur de la couverture mobile des territoires, en particulier l’article 9, qui sont précises et contraignantes pour les opérateurs. Les conséquences de la solution proposée par le Sénat me semblent aux mieux incertaines et créent une insécurité juridique importante : si une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée, le risque est que l’on se retrouve sans rien.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Deux logiques s’opposent : celle des opérateurs qui estiment remplir leurs obligations de couverture ; et celle de la population qui voit bien qu’elle ne capte pas sur tous les territoires. La définition de la zone blanche n’est aujourd’hui plus adaptée. Il sera intéressant de suivre la mise en place du dispositif dit du « guichet », qui permettra à 1 300 communes de signaler leurs difficultés.

M. Pierre Médevielle, sénateur. – La difficulté est que l’on mesure la couverture en pourcentage de la population et non en pourcentage du territoire.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Mme Annie Genevard a estimé que le débat portait sur le fait de savoir s’il valait mieux être dans la contrainte ou dans l’incitatif. Il semble que la démarche incitative, que nous retenons depuis plusieurs années, ne fonctionne pas. Ce qui est proposé dans cet article n’est pas pour autant coercitif : il s’agit de régulation. En effet, la mutualisation ne serait pas obligatoire, mais proposée par l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), en cas de nécessité. Chacun sait que l’ARCEP est une autorité responsable, et n’est pas hostile, par principe, aux opérateurs. Le Sénat a, de manière unanime, marqué son exaspération par rapport à la position des opérateurs, en adoptant deux articles importants. La CMP a réécrit l’article 9 A, que j’estimais certes difficile à appliquer mais nécessaire, portant sur la définition des zones blanches. Il faut, en revanche, être ferme sur le présent article. Si nous cédonc une fois de plus aux opérateurs, ils seront satisfaits, mais les territoires ruraux en général, et les territoires de montagne en particulier, continueront à vivre dans des déserts en matière de téléphonie mobile. Je suis favorable à ce qu’on maintienne le dispositif voté par le Sénat.

La proposition de rédaction n° 33, visant à supprimer l’article, est adoptée.

Article 14 bis AA

Évaluation de l’offre foncière et des coûts de construction pour le logement social et l’accession à la propriété

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 34 supprime cet article. Nous sommes tous d’accord pour dire qu’il est difficilement applicable dans sa rédaction actuelle, car il exige un délai très court.

La proposition de rédaction n° 34 est adoptée.

Article 14 bis A

Dispositif d’intermédiation locative en faveur des saisonniers

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 35 est une proposition de précision juridique.

La proposition de rédaction n° 35 est adoptée.

Article 14 ter

Normes d’accessibilité des établissements hôteliers en montagne

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 36 vise à supprimer cet article. Il s’agit d’une demande d’expérimentation sur un sujet extrêmement sensible, celui de l’accessibilité. Le débat a eu lieu au moment de l’adaptation par ordonnances, en 2015, de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Les positions sont tranchées. Un certain nombre d’assouplissements ont déjà été apportés pour les hôtels et des analyses au cas par cas peuvent être faites par les commissions compétentes. Il ne me semble pas nécessaire d’ajouter une expérimentation supplémentaire, ainsi qu’un assouplissement qui pourrait être mal compris par nos concitoyens concernés. C’est la raison pour laquelle, avec Mme Annie Genevard, nous vous proposons de ne pas donner suite à cet article.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Nous n’allons, effectivement, probablement pas donner suite à cet article, mais il faut reconnaître que les obligations de mise aux normes causent de vraies difficultés et conduisent de nombreux hôtels à fermer.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La déprise hôtelière est, en effet, un sujet préoccupant, mais nous y avons déjà apporté une réponse en séance à l’Assemblée nationale, dans le champ économique, en étendant les missions de Bpifrance au soutien aux entreprises du secteur touristique. Cela permet de prendre en compte les difficultés de la petite hôtellerie indépendante.

La proposition de rédaction n° 36 est adoptée.

Article 14 quater

Vente de logements-foyers à des sociétés privées

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 40 est une proposition de coordination juridique.

La proposition de rédaction n° 40 est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Il nous semble qu’il faut, sur cet article, introduire des garde-fous. C’est l’objet de mes propositions de rédaction n° 39, n° 37 et n° 38. La proposition n° 39 vise à prévoir que la vente de logements-foyers à des sociétés privées s’effectue après une tentative infructueuse de vente auprès des autres bailleurs sociaux. Cela permet de s’assurer qu’aucune gestion publique n’est possible. La proposition n° 37 vise à éviter les effets d’aubaine consistant à rendre un logement volontairement inoccupé dans la perspective de le vendre, en augmentant la durée de vacance de deux à trois ans, cette durée semblant être un point d’équilibre. La proposition n° 38 vise à écarter de l’application de cet article les communes touristiques de montagne qui ne satisfont pas, aujourd’hui, aux exigences légales en matière de taux de logement locatif social. Ces communes ne pourraient se défaire de leurs logements-foyers que dès lors qu’elles auraient bien rempli leurs objectifs de logements locatifs sociaux.

La proposition de rédaction n° 39 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 37 tombe.

La proposition de rédaction n° 38 est adoptée.

Article 15 A

Soutiens spécifiques à l’agriculture de montagne

M. Gérard Bailly, sénateur. – La proposition de rédaction n° 41 permet de prendre en compte, dans les documents d’urbanisme, la nécessité d’identifier les sites propices au stockage du bois ou aux pistes forestières. Nous sommes très sensibilisés aux difficultés que pose le stockage du bois, notamment dans les secteurs très abrupts où il existe déjà, en fond de vallée, une rivière ou une route, voire une voie ferroviaire. Le bois est une richesse, mais il est nécessaire de lui trouver une place de dépôt en attendant qu’il puisse être collecté. Certains voudraient aller plus loin dans les pistes forestières, mais cela ne me semble pas possible.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Je partage ce qui a été dit par M. Gérard Bailly. Cette proposition est un bon compromis, permettant de prendre en compte les exigences économiques des espaces forestiers dans les massifs, et de les intégrer dans l'organisation territoriale, tant pour les dessertes que pour les places de stockage. Ceci est absolument stratégique.

M. Gérard Bailly, sénateur. Ceci est d'autant plus vrai en ce qui concerne le bois-énergie, auquel nous devons faire une certaine place.

La proposition de rédaction n° 41 est adoptée.

Article 15 sexies

Distance de construction autour des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 42 propose la suppression de cet article. Cette mesure ne concerne pas uniquement les zones de montagne et pourrait éventuellement être qualifiée de cavalier législatif. Par ailleurs, nous avons déjà eu ces débats à l'occasion d'autres textes, et il ne me semblait pas pertinent que nous laissions passer la mesure comme ne posant pas de difficultés, ce qui n'est pas le cas.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Je suis défavorable à votre proposition de suppression. Aujourd'hui, les bâtiments d'élevage sont capitaux, mais il existe beaucoup de problèmes de proximité. Quand un éleveur veut déposer un permis de construire pour accueillir son fils ou un associé qui revient dans son exploitation, il est confronté à des difficultés. Certains s'installent à un endroit, puis des maisons d'habitation se construisent, et les exploitants doivent alors déplacer leur exploitation pour l'agrandir. Vous avancez l'argument que cet article serait un cavalier législatif parce qu'il ne concerne pas uniquement les zones de montagne. Les offices de tourisme ne concernent pas davantage les seules zones de montagne. Je tiens également à signaler que l'agriculture a abandonné beaucoup de territoires à l'urbanisation ou au tourisme, ces dernières décennies. Pour nous, garder cet article est un point essentiel.

Mme Patricia Morhet-Richaud, sénatrice. – Plutôt que de supprimer l'article dans sa totalité, ne peut-on pas limiter sa portée aux zones de montagne ?

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Sur nos territoires, nous constatons beaucoup de conflits d'usage, dès lors que les habitations se rapprochent des exploitations agricoles. Cet amendement me semble supprimer une disposition utile, qui permet de pacifier les relations en instaurant une sorte de cordon de sécurité de 100 mètres. La règle serait connue de tous, de sorte que cela peut permettre des relations plus harmonieuses. Je suis très favorable à ce qu'on maintienne le texte du Sénat.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – La montagne est un territoire très particulier, au sein duquel les secteurs où vous pouvez bâtir un nouveau site d'exploitation sont très rares. Il est dommage de mettre à mal ce qui a été construit et implanté par plusieurs générations et, soudainement, d'empêcher qu'un jeune puisse s'installer, se moderniser, ou obtenir un permis de construire.

M. Alain Duran, sénateur. – Je ne comprends pas très bien l'article adopté par le Sénat : nous disposons d'outils sur tout le territoire pour apporter des solutions à cette problématique, au travers des plans locaux d'urbanisme. En élaborant le PLU, il est possible de protéger l'agriculture, ou de continuer à augmenter la construction. Avec cet article, nous invitons justement les territoires à ne pas se doter de documents d'urbanisme et à décider au cas par cas. Cela serait contre-productif.

La proposition de rédaction n° 42 est adoptée.

Article 15 septies

Extension du périmètre des associations foncières pastorales

La proposition de rédaction n° 43 des rapporteurs est adoptée.

Article 15 octies

Limitation de la redevance d'utilisation du domaine forestier de l'État

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'article 15 *octies*, adopté par le Sénat, souffre d'un manque d'évaluation. Nous ne connaissons pas le coût financier pour l'État de cette disposition.

La proposition de rédaction n° 44, visant à supprimer l'article, est adoptée.

Article 16

Lutte contre la prédation des animaux d'élevage et prise en compte des contraintes de l'agriculture de montagne

La proposition de rédaction n° 45 des rapporteurs est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Nous proposons la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 5 car cette disposition n'est qu'une reprise de ce qui existe déjà au niveau réglementaire.

La proposition de rédaction n° 46 est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le dispositif qui résulte des alinéas 7 et 8, ajoutés par le Sénat, est mal inséré. Nos collègues du Sénat veulent diminuer le temps dont dispose l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour rendre son avis dès lors qu'il y a suspicion ou découverte avérée d'un foyer infectieux. Mais la référence qui est faite concerne les espèces protégées alors que l'espèce visée lors des débats ne l'est pas.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'espèce que nous visons est bien protégée. Mais peut-être pourrions-nous rapprocher nos positions en adoptant la proposition de rédaction n° 68, portant de deux à quatre mois le délai pour les consultations et les avis ?

La proposition de rédaction n° 47 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 68 tombe.

Article 16 bis A

Soutien à la collecte du lait

M. Gérard Bailly, sénateur. – Nous savons tous que la collecte du lait en montagne se heurte à des difficultés particulières, qui justifient que cette activité soit aidée. Pour éviter que l'article 16 *bis* A ne soit jugé incompatible avec le droit de l'Union européenne, ma proposition de rédaction n° 48 précise que cet article s'applique dès lors que la Commission européenne a confirmé que cette mesure était compatible avec le 1 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Pour nous faire mieux comprendre par la Commission européenne, je vous propose plutôt, par la proposition de rédaction n° 49, de borner cette disposition dans le temps.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Les deux propositions sont, en l'état, incompatibles entre elles.

M. Gérard Bailly, sénateur. – J'accepte d'inclure la proposition de rédaction de Mme Laclais à la mienne.

La proposition de rédaction n° 49 est retirée.

La proposition de rédaction n° 48 rectifiée est adoptée.

Article 17 ter

Servitudes d'urbanisme instituées en faveur de l'aménagement du domaine skiable

M. Martial Saddier, député. – En été, l'utilisation des sites de montagne ne se restreint pas aux pistes de ski. Je trouvais que le travail réalisé par le Sénat était intéressant.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les agriculteurs ne sont pas favorables à ce qu'on élargisse encore le périmètre des servitudes en été. Les servitudes sont une atteinte au droit de propriété. Si on ne circonscrit pas suffisamment leur périmètre par l'adoption de la proposition de rédaction n° 53, il y a aussi un risque d'incompréhension du Conseil constitutionnel.

M. Gérard Bailly, sénateur. – La rédaction de l'Assemblée nationale ne change rien par rapport à ce qui se passe sur le terrain. C'est pour cela que les chambres d'agriculture souhaitent qu'on en reste là.

La proposition de rédaction n° 53 est adoptée.

Article 18

Maintien des offices de tourisme communaux dans les stations de tourisme

La proposition de rédaction n° 54 des rapporteurs est adoptée.

*Article 19***Procédure de création des unités touristiques nouvelles**

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 55 reprend un débat que nous avons déjà eu à l'Assemblée nationale mais il ne s'agit pas d'un point dur sur cet article. Il faut faire attention à ne pas oublier certains acteurs de nos territoires lorsque l'on parle des unités touristiques nouvelles (UTN). C'est pourquoi nous avons proposé de soumettre l'étude de discontinuité soit à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), soit à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), soit à ces deux commissions.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Notre idée était de simplifier au maximum les procédures en ne multipliant pas les avis de commissions consultatives.

M. Martial Saddier, député. – Je vais faire une intervention sur l'ensemble de l'article 19. Dans le rapport au Premier ministre de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, les UTN étaient initialement abordées sous l'angle de la simplification. Deuxièmement, elles ont traité ce sujet dans le cadre d'un droit de l'urbanisme acquis, qui était un droit spécifique à la montagne. Il ne me semble pas que, dans ce rapport, il y avait une proposition pour que, à l'issue de l'actualisation de la loi Montagne, il y ait une régression quant à la spécificité du droit de l'urbanisme relatif aux UTN. Je rappelle que la procédure actuelle des UTN est issue de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui avait fait l'objet d'un long débat. À l'époque, nous avons forcé les ministres à s'engager à ce que les décrets d'application reprennent les dispositions d'amendements déposés par des députés de droite et de gauche. C'est comme cela que nous avons construit l'équilibre du droit existant sur les UTN. Nous soutenons ce qu'a fait le Sénat. J'ai voté, en première lecture, le texte de l'Assemblée nationale, avec un amendement sur les UTN qui a été adopté à 1h30 du matin. Mais nous savions que cet accord entre la majorité, l'opposition et le Gouvernement devait encore être perfectionné au Sénat. Je pense que le Sénat a fait au mieux sur l'article 19. Je ne comprendrais pas que le Parlement accepte de remettre en cause la spécificité de l'urbanisme en zone de montagne. Contrairement à l'examen de la loi de 2005, nous n'avons toujours pas, pour l'instant, de projet de décret de la part du Gouvernement. Nous n'avons toujours pas d'engagements du Gouvernement sur les seuils des UTN départementales et sur les seuils qui vont déclencher les études d'impact sur la discontinuité. Je suis prêt à faire confiance au ministre mais je souhaite que l'on en reste à la version du Sénat sur l'ensemble de l'article 19.

Mme Bernadette Laclais, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Sur cet article 19, nous sommes parvenus à l'Assemblée, après plusieurs jours de débats, à une rédaction approuvée par l'ensemble des députés présents, sans qu'il y ait eu de contestation sur le fait d'y inclure un dispositif prévoyant que les UTN soient planifiées dans les SCoT et les PLU. Personne n'a été pris au dépourvu. Il ne s'agit pas d'une régression par rapport au droit existant. L'objectif de planification a été posé par le législateur en 1985 et réaffirmé à plusieurs reprises depuis. La montagne ne saurait s'exonérer du respect de cet objectif de bon sens. Le texte adopté par l'Assemblée nationale résulte d'avancées de part et d'autre, et représente un point d'équilibre - et un point de consensus entre les deux co-rapporteuses. Ce qui pose problème est l'alinéa 20 de l'article 19. Nous souhaitons supprimer une disposition adoptée par le Sénat, qui va à l'encontre du mouvement d'incitation à la planification. Il ne

serait pas acceptable qu'un territoire, d'autant plus s'il est fragile, s'exonère d'une obligation applicable à l'ensemble des communes.

Mme Marie-Noëlle Battistel, députée. – L'article 19 dans sa rédaction issue de l'Assemblée n'est pas un texte écrit par le Gouvernement, mais un texte co-écrit par des députés de tous bords. Et le lendemain de son adoption, lors du congrès de l'ANEM, chacun s'est félicité de son contenu. Il y avait consensus pour dire que cette rédaction convenait à tous les acteurs.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour le Sénat. – Cet article fait débat. Il a fait consensus à l'Assemblée, mais accompagné de l'engagement du ministre de fournir aux parlementaires un projet de décret avant la lecture du texte au Sénat. Or cet engagement n'a pas été tenu. Le dispositif adopté par l'Assemblée complexifie de manière importante le processus, et le cas des territoires non couverts par des SCoT pose problème. Je suis favorable au maintien du texte du Sénat.

M. Arnaud Viala, député. – Le ministre s'était effectivement engagé à ce que le projet de décret soit communiqué avant que ne commence la lecture au Sénat. La rédaction adoptée par le Sénat est nécessaire pour garantir que tous puissent se faire entendre lors de la préparation des documents d'urbanisme. Elle ne fait que donner les précisions que le décret aurait dû donner.

Mme Bernadette Laclais, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le projet de décret nous a bien été communiqué. Mais la question posée n'est pas celle que traite le décret, lequel ne concerne que les seuils de définition des UTN locales et structurantes : il s'agit de la question de l'application du principe d'urbanisation limitée à compter du 1^{er} janvier 2017. N'essayez pas de changer maintenant la nature du débat. À quel titre un territoire serait-il exonéré de l'obligation applicable sur l'ensemble du territoire national au 1^{er} janvier 2017 ? Nous avons laissé dans le texte la possibilité de conserver le dispositif de l'autorisation administrative parce que nous avons fixé une application du principe au 1^{er} janvier prochain.

M. Martial Saddier, député. – Nous avons tous fait preuve de responsabilité pour obtenir un vote unanime sur cet article dans l'hémicycle de l'Assemblée. Nous savions tous que la lecture du Sénat viendrait modifier sa rédaction. Il est aberrant de comparer les schémas directeurs de 1985 avec les SCoT de 2017 ! Personne ne souhaite que les UTN ne soient plus dans les SCoT. Quasiment aucune station de ski aujourd'hui n'est couverte par un SCoT : décider qu'au 1^{er} janvier 2017 une nouvelle règle sera appliquée du jour au lendemain n'est pas acceptable. Madame la rapporteure a reçu le projet de décret, mais semble bien être la seule à l'avoir. Si nous rétablissons le texte de l'Assemblée nationale, presque toutes les UTN devront passer par une révision des PLU, entreprise très difficile dans des zones où la moindre décision d'urbanisme suscite des contentieux. C'est le travail conjoint de l'Assemblée et du Sénat qui aboutit à une rédaction satisfaisante.

M. Arnaud Viala, député. – Dire qu'il n'y a aucune raison de prévoir une dérogation pour la montagne, c'est remettre en question l'ensemble du projet de loi. Si nous légiférons aujourd'hui sans résoudre ce problème, nous remettons en question le bien-fondé du texte.

Mme Bernadette Laclais, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il n'est pas évident de justifier une telle dérogation, y compris auprès de nos collègues. Nous avons

pu nous mettre d'accord sur d'autres dérogations, relatives aux normes, à l'agriculture, mais en matière d'urbanisme deux législateurs différents ont confirmé le principe. L'objectif de planification est intégré depuis longtemps dans notre droit. Il y a des territoires qui ont fait de très gros efforts pour élaborer des documents d'urbanisme : ils pourront urbaniser ! On ne peut pas légiférer seulement pour quelques territoires, même si ceux-ci rencontrent de vraies difficultés. Quant au projet de décret, il nous a été transmis par le Gouvernement avant même le passage en séance à l'Assemblée, et nous avons consacré une réunion à le commenter.

M. Martial Saddier, député. – La Savoie et la Haute-Savoie représentent 75 % des nuitées et des forfaits de ski en France. Or, à l'heure où nous parlons, sur la totalité du domaine skiable de Savoie et de Haute-Savoie, il n'y a que Morzine et Avoriaz qui sont couverts par un SCoT.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – 58 % des communes de montagne ont un SCoT en cours d'élaboration ou valable, c'est dans l'étude d'impact du projet de loi.

M. Martial Saddier, député. – Vous confondez stations de ski et communes de montagne.

M. Arnaud Vialia, député. – Si de nombreux territoires de montagne n'ont pas de SCoT, c'est qu'il y a des difficultés à en établir un. Ces difficultés s'expliquent par la récente réorganisation administrative et elles portent notamment sur la notion de portage du SCoT et sur l'approbation du périmètre par le préfet.

M. Gérard Bailly, rapporteur pour le Sénat. – Le rapporteur que je suis a émis un avis très réservé lorsque l'on a discuté de ces dispositions au Sénat, donc je m'abstiendrai.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Je partage la position de Mmes Bernadette Laclais et Marie-Noëlle Battistel. Même si j'entends les élus qui ont des problèmes sur leur territoire, je crois dans la capacité de nos territoires à s'organiser grâce à des documents d'urbanisme.

M. Gérard Bailly, rapporteur pour le Sénat. – Est-ce qu'une solution de compromis ne pourrait pas être de donner un délai supplémentaire de deux ans avant l'entrée en vigueur des dispositions ?

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Le présent article entre en vigueur à une date fixée par décret, au plus tard un an après la promulgation de la présente loi. Il y a donc déjà un délai d'un an d'accordé. Nous allons soumettre au vote les propositions de rédaction sur l'article 19.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je suis prête à retirer ma proposition de rédaction n° 55, ainsi que les propositions n° 60 et n° 62 s'il y a un consensus pour ne soumettre l'étude de discontinuité qu'à l'avis de la commission départementale de la nature des sites et des paysages (CDNPS). Le préfet a en effet déjà la possibilité de saisir la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), s'il le juge utile.

La proposition de rédaction n° 55 est retirée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition n° 56 prévoit de revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale qui permet aux SCoT de définir des catégories d'UTN structurantes autres que celles prévues par le décret en Conseil d'État.

La proposition de rédaction n° 56 est adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition n° 57 rétablit une disposition de l'Assemblée nationale prévoyant la prise en compte des UTN situées en discontinuité de l'urbanisation dans l'étude prévue à l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme. Cette étude étant celle réalisée dans le cadre des SCoT et des PLU, il ne s'agit pas d'une complexification de la procédure.

La proposition de rédaction n° 57 n'est pas adoptée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Si l'on n'adopte pas cette proposition de rédaction n° 58, on met fin au principe de l'urbanisation limitée applicable à partir du 1^{er} janvier 2017 aux territoires de montagne non couverts par un SCoT. Cela irait à l'encontre du mouvement d'incitation à la planification qui concerne tous les territoires et qui a été confirmé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », et par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ».

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

J'appelle chacun à vraiment tout faire pour que nous aboutissions, car je ne puis me résoudre à ce que tout le travail que nous avons fait ensemble durant ces longs mois soit perdu. Je nous invite à réfléchir collectivement à la question fondamentale sur laquelle nous achoppons depuis le début : faut-il, conformément à l'esprit de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, appliquer à celle-ci un régime dérogatoire, ou bien la faire entrer dans le droit commun de l'urbanisme ?

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Je souligne que l'article 19, dans la rédaction que lui a donnée l'Assemblée nationale, n'est pas l'oeuvre de sa seule majorité, mais le résultat des efforts entrepris par ses deux rapporteures, tout au long de ces deux années de travail, pour rapprocher les points de vue. Il s'agit moins de savoir si le droit de l'urbanisme applicable aux territoires de montagne doit être dérogatoire ou non, que de donner à ces territoires les moyens de leur développement - un développement qui suppose des documents d'urbanisme élaborés et discutés par les collectivités elles-mêmes.

M. Martial Saddier, député. –

Je voudrais faire observer, pour ma part, que l'unanimité ne s'est pas manifestée moins fortement dans une assemblée que dans l'autre sur la rédaction du présent article.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. –

Certes, mais il n'empêche que la CMP ne saurait, sur un article aussi crucial, prendre position par sept voix contre six ou sept voix contre sept. Si nous ne parvenons pas à un accord plus large, je devrai me résoudre à ce que nous ne poursuivions pas nos travaux.

M. Martial Saddier, député. –

Ce sera votre responsabilité.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Je regretterais fort, pour nos compatriotes habitant le Massif central, les Vosges ou les Pyrénées, que la CMP échoue. Je comprends le point de vue de nos collègues élus des deux Savoies, où la procédure d'élaboration d'un SCoT est rendue délicate par la puissance des stations de sports d'hiver et par le prix très élevé du foncier, mais il me semble que l'octroi d'un délai supplémentaire offrirait une porte de sortie pragmatique.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a mis à profit le rejet préalable du projet de loi de finances pour consacrer plus de temps au présent projet de loi, étant donné l'exigence d'une entrée en vigueur du texte dès le 1^{er} janvier prochain pour les dispositions relatives aux offices de tourisme. Mieux vaudrait encore, selon moi, prendre acte de l'échec que de se résoudre à accepter un dispositif trop compliqué.

M. Alain Duran, sénateur. – Si nous sommes vraiment décidés à faire des territoires de montagne les acteurs de leur propre développement, ne reculons pas l'échéance : prenons nos responsabilités et adoptons le texte tel que rédigé par le « parti de la montagne » !

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je comprends, Monsieur le rapporteur, que le texte proposé ne donne pas toute satisfaction aux élus de la Haute-Savoie, mais si la loi n'entre pas en vigueur au 1^{er} janvier 2017, l'urbanisation limitée, c'est-à-dire le droit commun, s'appliquera à toutes les communes non dotées d'un document d'urbanisme : c'est une sanction lourde, très lourde, en particulier pour les communes des autres massifs.

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Je ne prendrai pas la responsabilité de soumettre cette proposition au vote de la CMP.

M. Jean-Yves Roux, sénateur. – En première lecture, M. Joël Giraud avait déposé un amendement relatif aux instructions conjointes. Ne pourrions-nous trouver un compromis sur cette base ?

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ce serait une piste, en effet.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – J'en doute. D'ailleurs, le Sénat n'avait pas repris l'amendement.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Et le report de la date d'entrée en vigueur ?

Mme Frédérique Massat, députée, présidente. – Cela supposerait de réécrire l'ensemble de l'article.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Ce n'est pas rédhibitoire : si cela peut permettre de débloquer les choses, les services peuvent s'y atteler, tandis que nous avancerions sur les autres articles en discussion. Mais si ce n'est pas le cas, c'est peine perdue. J'insiste sur le fait que nous sommes, par rapport à d'autres CMP auxquelles nous avons pu participer, dans une situation très particulière, car le texte, si nous échouons, risque d'être purement et simplement enterré, ce que je trouverais profondément regrettable, compte tenu de tout le travail que nous avons accompli. Je le dis en toute objectivité, étant l'un des rares élus non montagnards ici présents...

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Je salue, Monsieur le président, votre engagement, que renforce encore votre recul d'élu de la Normandie. On peut toutefois se demander si retarder l'échéance - d'un an, de deux ans, de trois ans - ne serait pas en réalité reculer pour mieux sauter, tout le monde n'étant pas d'accord sur l'objectif final : les uns souhaitent en effet qu'on puisse déroger durablement à l'urbanisation limitée, les autres qu'on n'y puisse déroger qu'un temps, d'autres encore sont hostiles à l'idée qu'une partie du territoire puisse s'exempter de règles qui s'appliquent ailleurs.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

J'entends bien, mais il y a eu, depuis la dernière intervention du législateur, donc pendant le laps de temps donné aux collectivités pour mettre en oeuvre leurs instruments de planification, un élément nouveau : l'annonce d'une nouvelle loi sur le développement de la montagne. C'est précisément ce qui me fait trouver intéressante l'idée d'un report : il ne s'agit pas de tabler sur les échéances électorales à venir, mais d'éviter que ne se perde dans les sables une loi qui fait consensus entre nous pour 90 % de ses dispositions.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Nous sommes dans une configuration territoriale particulière : elle est arrêtée au 1^{er} janvier 2017. Tout est organisé, nos territoires sont structurés. C'est pourquoi la proposition de M. Gérard Bailly est bienvenue : elle est le signal qu'au bout de deux ans, le feu passe bien au rouge.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Dans ces conditions, je vous sou mets une proposition de rédaction n° 69 prévoyant que la dernière phrase du second alinéa des articles L. 122-20 et L. 122-21 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction résultant du présent article, sont applicables jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Voici une voie de sortie intéressante. Ce délai de deux ans sera suffisant pour conduire une opération de planification. J'invite mes collègues à soutenir cette proposition.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Je me rallie à cette proposition.

La proposition de rédaction n° 69 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 56 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 57 n'est pas adoptée.

La proposition de rédaction n° 58 tombe.

La proposition de rédaction n° 59 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 60 est retirée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Il semble plus logique que l'autorisation de prolonger la durée de validité soit donnée par l'autorité administrative qui a délivré l'autorisation UTN initiale. C'est l'esprit de cette proposition de rédaction n° 61.

Mme Annie Genevard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Ce n'est peut-être pas un point majeur...

La proposition de rédaction n° 61 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 62 est retirée.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 63 rétablit la disposition issue du texte de l'Assemblée nationale, aux termes de laquelle l'obligation incombant aux exploitants de remontées mécaniques devenues obsolètes ne concerne pas le seul démontage, mais également la remise en état des sites.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Nous avons essentiellement pensé aux blocs de ciment : il aurait été préférable de ne pas les enlever, mais de les intégrer au paysage. Mais nous sommes prêts à changer d'avis, surtout que le maintien de ces blocs, en effet, peut être dangereux.

M. Martial Saddier, député. – Dans la pratique, au-delà des câbles en effet, cet amendement va poser un problème de délais – trois ans, c'est court pour le démontage des fondations – et de coûts.

La proposition de rédaction n° 63 est adoptée.

Les propositions de rédaction n° 64 et n° 65, cette dernière de nature rédactionnelle, sont adoptées.

Article 19 bis

Prise en compte des schémas départementaux d'accès à la ressource forestière par les documents d'urbanisme

La proposition de rédaction n° 66 des rapporteurs est adoptée.

Article 20 BAA

Constructions d'annexes aux bâtiments existants dans les zones agricoles

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 24 vise la suppression d'un dispositif qui n'est pas spécifique aux zones de montagne. Il autorise la construction d'annexes dans les zones agricoles pour tous les territoires de France qui ne sont pas dotés d'un PLU.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Cette disposition avait été initialement adoptée par le Sénat dans le cadre d'une proposition de loi de M. Jacques Genest et ne concernait en effet pas uniquement les zones de montagne.

La proposition de rédaction n° 24 est adoptée.

*Article 20 B***Préservation particulière des terres agricoles, pastorales et forestières situées dans les fonds de vallée**

La proposition de rédaction n° 25 des rapporteurs, rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale, est adoptée.

*Article 20 bis AA***Rétablissement temporaire du coefficient d'occupation des sols**

Mme Béatrice Santais, députée. – La proposition de rédaction n° 26 vise à supprimer le rétablissement du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les communes de montagne. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé des outils plus intéressants et simplifiés. La plupart des territoires ont déjà remplacé le COS par des règles de hauteur, de gabarit ou d'emprise au sol, qui ont les mêmes effets sur les volumes constructibles. Un rétablissement du COS serait un recul incompréhensible alors que ces dispositions ne sont plus applicables depuis bientôt trois ans. En outre, ce rétablissement temporaire présente un vrai risque juridique.

Mme Frédérique Massat, présidente. – C'est un débat important.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Il existe des propositions de repli, peut-on les discuter avant de voter ?

Mme Béatrice Santais, députée. – J'ai bien une proposition de repli n° 27, mais je défends prioritairement la suppression de l'article.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Nous avons, avec les rapporteurs, une proposition de rédaction n° 28 proche de la vôtre. Elle vise à ce que le rétablissement temporaire du COS ne s'applique que dans les communes de montagne qui le souhaitent et qui délibéreront en ce sens, jusqu'à la première révision ou modification du plan local d'urbanisme suivant l'adoption de la loi Montagne.

M. Martial Saddier. – J'ai soulevé cette question du COS en séance à l'Assemblée nationale et je remercie les sénateurs d'y avoir prêté attention. Un inspecteur envoyé par M. le ministre s'est d'ailleurs rendu en région jeudi dernier, sur notre demande, pour constater qu'il existe bien un problème.

M. Cyril Pellevat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous n'avons pas reçu les conclusions du rapport de cet inspecteur et je le regrette. Mais nous avons trouvé un accord entre rapporteurs pour borner le dispositif du COS. Je ne comprendrais pas que cette solution ne soit pas adoptée.

La proposition de rédaction n° 26 est adoptée.

Les propositions de rédaction n° 27 et n° 28 tombent.

*Article 21 A***Intégration de la réhabilitation de l'immobilier de loisir au document d'orientation et d'objectifs du SCoT**

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition n° 29 vise à réintégrer la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir dans le document d'orientation et d'objectif du SCoT.

La proposition de rédaction n° 29 est adoptée.

*Article 23***Création de zones de tranquillité dans les parcs nationaux et renforcement du rôle coordinateur des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux en zone de montagne**

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je vous propose de revenir à la rédaction de l'article 23 issue du débat à l'Assemblée nationale et résultant d'un accord entre les co-rapporteuses. Nous avons supprimé la partie relative aux parcs naturels régionaux mais maintenu celle relative aux parcs nationaux. Je précise qu'il vaut mieux maintenir la suppression de cette disposition plutôt qu'adopter la proposition de rédaction de M. Gérard Bailly.

M. Gérard Bailly, rapporteur pour le Sénat. – Je suis favorable au maintien de cette suppression. Mais si l'on revient sur ce choix, je pense qu'il est important de conserver le pastoralisme sur ces zones-là, comme permet de le faire ma proposition de rédaction n° 51.

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il vaut mieux maintenir la suppression que de ne citer que quelques activités comme le pastoralisme.

M. Martial Saddier, député. – Je suis dans le même esprit.

Les propositions de rédaction n° 50 et n° 51 sont retirées.

*Article 25 ter***Soutien de la thèse de doctorat de médecine**

Mme Bernadette Laclais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. La proposition de rédaction n° 52 procède à une codification.

La proposition de rédaction n° 52 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 20 h 50

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de M. Dominique Raimbourg, président -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 21 décembre 2016.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Dominique Raimbourg, député, président, et M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, MM. Jean-Yves Le Bouillonnet et Patrick Mennucci, députés, étant désignés rapporteurs pour l'Assemblée nationale et M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Monsieur le président, je vous propose de préciser nos positions sur les trois volets du texte – le statut de Paris, l'aménagement métropolitain et le volet intercommunal – en indiquant nos points de désaccords, nos points d'accord et les questions qui méritent que la discussion se poursuive.

S'agissant du statut de Paris tout d'abord, les points de désaccord portent sur la suppression, par l'Assemblée nationale, du volet ajouté par le Sénat pour renforcer les pouvoirs des maires d'arrondissement, et la réintroduction, par nos collègues députés, de la création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris. Sur le pouvoir de police générale, le Sénat proposait de confier davantage de prérogatives au maire de Paris en s'inspirant du régime applicable dans la petite couronne, et de lui permettre de constituer une véritable police municipale. À l'initiative de M. Roger Karoutchi, le Sénat proposait également une gestion « régionalisée » des voies sur berges.

Je ne vais pas m'étendre sur les points d'accord : la fusion de la commune de Paris et du département en une collectivité territoriale unique ; les dispositions introduites par l'Assemblée nationale au bénéfice des mairies d'arrondissement, notamment la gestion des espaces verts de proximité, la faculté de financer, *via* leur dotation d'investissement, des dépenses de petit équipement, assimilés à des fournitures par le code des marchés publics ; les modalités de transfert de certaines polices spéciales et des agents de la préfecture de police vers la mairie de Paris ; le pouvoir de police dans les aéroports franciliens ainsi que la nécessité de permettre la modernisation du centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre.

Parmi les questions que nous n'avons pas pu approfondir, faute de temps, mais qui méritent que nous poursuivions nos échanges, il y a la question des clubs de jeux.

Pour ce qui concerne l'aménagement métropolitain, les points de désaccord sont : les outils fonciers, dont le nombre est multiplié dans le texte de l'Assemblée nationale ; l'insertion, par nos collègues députés, de huit articles qui ne présentent aucun lien, même indirect, avec le texte, souvent à l'initiative du Gouvernement. Je rappelle, sur ce dernier point, que le Conseil constitutionnel a suivi la logique du Sénat dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dit « Sapin II », en censurant, le 8 décembre, de nombreux cavaliers législatifs.

Les points d'accord portent sur les conditions de mutualisation des moyens entre des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA).

Parmi les sujets sur lesquels la discussion doit se poursuivre, l'Assemblée nationale a inséré sept articles supplémentaires pour adapter le régime applicable à la Société du Grand Paris. Toutefois, un point de blocage potentiel apparaît déjà, la généralisation des marchés globaux, que le Sénat a toujours refusée pour ne pas pénaliser les petites et moyennes entreprises.

Enfin, sur le troisième volet du texte, le volet intercommunal, deux points de désaccord me semblent majeurs : l'élargissement du nombre de métropoles et un scrutin distinct pour l'élection des conseillers métropolitains.

Parmi les dispositions nouvelles introduites par l'Assemblée nationale, il y a l'intégration des présidents des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris comme membres de la CTAP, qui constitue une mesure acceptable ; un ensemble de dispositions concernant la métropole d'Aix-Marseille-Provence ; un élargissement des délégations d'attribution du conseil municipal au maire. En revanche, nous avons un point de désaccord sur l'éventuelle fusion entre le département des Bouches-du-Rhône et la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sur laquelle l'Assemblée a demandé un rapport.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – M. Mathieu Darnaud vient de faire la très exacte description de la réalité dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Je voudrais cependant rappeler que nous avons adopté sept articles conformes. Notre collègue a pointé très pertinemment nos points de désaccord, notamment sur la fusion des arrondissements, les compétences des maires ainsi que l'opposition ferme du Sénat sur le dispositif d'élargissement des métropoles.

Il a également souligné les éléments sur lesquels il peut y avoir un travail après cette commission. Nous partageons, Patrick Mennucci et moi-même, l'appréciation de notre collègue du Sénat sur le fait que nous ne pouvons pas conclure aujourd'hui, mais nous souhaitons continuer à échanger pour que, lorsque nos assemblées respectives seront saisies en nouvelle lecture, elles puissent poursuivre ce travail. Je pense notamment à la question des clubs de jeux : le Sénat s'était opposé à ce dispositif simplement par refus d'autoriser le recours à une ordonnance et la commission des Lois de l'Assemblée entretient l'idée que nous ayons un jour la même fermeté sur ce sujet. Nous souhaitons donc régler cette question, qui ne concerne pas les casinos. Comme nous n'avons pas pu avoir d'éléments sur le projet d'ordonnance, nous avons fait nous-mêmes ce travail, et nous pensons que nous pouvons encore avancer sur ce sujet, et peut-être conclure, avec le concours des services de l'État, qui acceptent désormais l'idée que nous légiférions plutôt que d'habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances.

Un autre exemple : nous nous sommes rapprochés du Sénat sur la question des pouvoirs de police dans les aéroports franciliens. Nous avons accepté le principe du transfert d'Orly mais préféré prévoir un délai maximal de trois ans. Le préfet de police a plutôt agréé cette hypothèse.

Pour le reste, je ne vais pas rentrer dans les détails : je regrette ces désaccords mais, en constatant ces difficultés, nous pourrions continuer à travailler pour faire en sorte que nos lectures à venir aboutissent.

M. Patrick Mennucci, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – M. Jean-Yves Le Bouillonnet a dit tout ce qu'il fallait, je n'ai rien à ajouter.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Personne ne souhaite plus prendre la parole... Je constate donc que cette commission mixte paritaire n'est pas conclusive. Elle n'aura pas été inutile pour autant puisque les rapporteurs nous ont annoncé qu'ils continueraient de travailler sur certains aspects du texte afin de rapprocher les points de vue de nos deux assemblées.

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

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

Jeudi 15 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement
et de la nature du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du
ministère du logement et de l'habitat durable**

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous procédons à la première audition de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures.

Cette commission d'enquête a délimité un double cadre pour ses travaux : d'une part, elle étudiera en particulier les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et le suivi dans la durée des mesures de compensation ; d'autre part, elle analysera en détail quatre cas spécifiques, quatre projets d'infrastructures : le suivi des mesures mises en œuvre dans le cadre de la construction de l'autoroute A65, la réalisation en cours des mesures de compensation du projet de LGV Tours-Bordeaux, les inventaires et la conception des mesures de compensation pour le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, et enfin la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau.

Ces projets en sont tous à un stade différent de mise en œuvre de la compensation. Ils devront donc nous permettre d'étudier chaque stade de ce dispositif, d'apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant, et d'identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui aujourd'hui ne permettent pas une bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC).

Nous avons souhaité auditionner en premier lieu les représentants de l'État, en l'occurrence la Direction générale de la nature, de l'aménagement et du logement (DGALN). Son directeur, M. Paul Delduc, est accompagné de M. Guillem Canneva, adjoint à la sous-direction de l'action territoriale et de la législation de l'eau, et de M. Jacques Wintergerst, adjoint à la sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leurs milieux.

Chacun des groupes politiques du Sénat dispose d'un droit de tirage annuel qui lui permet de solliciter la création d'une commission d'enquête. Le bureau du Sénat a accepté la demande du groupe écologiste d'utiliser ce droit pour soulever la question des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. C'est sur cette base que notre commission d'enquête s'est constituée le 29 novembre dernier. M. Ronan Dantec, auteur de la proposition de résolution à l'origine de la constitution de cette commission, en est le rapporteur.

La DGALN fait partie des six directions rattachées au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Elle a trois priorités : élaborer, animer et évaluer

les politiques de l'urbanisme, de la construction et du logement ; les politiques des paysages, de la biodiversité et de l'eau ; la protection de l'ensemble du patrimoine naturel, y compris la mer et le littoral.

Je rappelle que tout faux témoignage et toute subordination de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Paul Delduc prête serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature. – Aucun, madame la présidente.

Je voudrais rappeler quelques éléments historiques pour montrer que la question des mesures compensatoires a pris une ampleur particulière dans la période récente. C'est avec la loi de 1976 et les études d'impact que la séquence « Eviter, réduire, compenser », dite ERC, a été précisée par le législateur. Les réglementations communautaires ont ensuite évolué, avec l'adoption de la directive Oiseaux de 1979 et, en 1992, de la directive habitat-faune-flore puis de la directive-cadre sur l'eau en 2000. Cela a abouti à des régimes spécifiques de protection qui contenaient des versions de la séquence ERC, complétant celle, générale, de l'étude d'impact. À la fin des années 2000, la séquence « Eviter, réduire, compenser » a pris une tournure nouvelle, avec la traduction dans la législation française de l'impératif de protéger non pas seulement les spécimens d'espèces protégées, mais également leurs aires de reproduction et leurs sites de repos, c'est-à-dire une partie de leurs habitats. Les zones désormais concernées par la réglementation des espèces protégées ont été élargies.

La prise de conscience de la nécessité de mesures compensatoires et la dimension de ces dernières ont évolué dans le temps. Pour prendre l'exemple de l'A65, l'État et les parties prenantes ont voulu montrer – on était juste après le Grenelle de l'environnement – que les choses pouvaient être faites correctement, en prenant en compte les caractéristiques des espèces protégées et les zones humides. Le mouvement s'est poursuivi depuis : volonté d'une meilleure compréhension des actions à mener, progression dans la technicité des échanges entre parties prenantes... Je vous ai adressé des documents qui servent à éclairer aussi bien le maître d'ouvrage que les instructeurs, l'État, pour apprécier les atteintes à la biodiversité et la façon de les éviter, de les réduire, de les compenser.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit des éléments de cadre commun qui traduisent la doctrine ERC élaborée par les parties prenantes en 2012. Subsistent malgré tout des régimes particuliers : l'étude d'impact, les zones humides, la réglementation propre à Natura 2000 et les espèces protégées. Le premier, l'étude d'impact, présente un spectre plus large que les autres, puisqu'il permet la prise en compte des impacts significatifs sur de la biodiversité ordinaire. Les autres sont davantage focalisés sur de la biodiversité patrimoniale – Natura 2000 pour des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, les espèces protégées pour des espèces listées, les zones humides pour des zones bien déterminées, avec des caractéristiques particulières. Le cadre

juridique n'est donc pas aussi simple et univoque qu'on peut l'imaginer. Il existe plusieurs types de compensation, plusieurs natures de dommages à la biodiversité.

Il ne faut recourir à la compensation que si l'on n'a pas réussi à éviter ou à réduire. La compensation est un « résidu » ; elle ne constitue pas un objectif de l'administration ou du Gouvernement. Elle constitue un moyen de maintenir dans un état de conservation favorable les espèces impactées, soit en tant que spécimen soit dans leur habitat.

J'ajoute qu'il y a une spécificité pour les espèces protégées. Leur destruction suppose une raison d'intérêt public majeure. Cette exigence est plus forte que celle des autres réglementations. Les débats sont intenses sur certains projets, et la jurisprudence du Conseil d'État est assez limitée.

C'est au maître d'ouvrage de montrer qu'il respecte la séquence ERC. Pour les projets d'infrastructures, substantiels, que vous allez examiner, cela commence dès la phase initiale, en particulier pour les infrastructures linéaires, avec l'examen des différentes variantes du tracé d'abord, puis le resserrement du faisceau. Les documents produits par l'État, notamment par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, superposent les enjeux relatifs à la biodiversité et à l'eau avec les potentiels fuseaux. Cette phase est sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Pour des projets ayant un impact majeur, l'État et les parties prenantes sont associés dès le stade de la réflexion préalable, afin de prendre en compte les enjeux les plus importants.

La phase de réduction consiste, pour les grandes infrastructures linéaires, à rétablir la transparence des ouvrages, en réalisant par exemple des passages inférieurs ou supérieurs. Pour prendre l'exemple du hamster, on a installé, sans trop y croire, des passages inférieurs puis on s'est rendu compte que les animaux les empruntaient. Nous faisons encore beaucoup d'expérimentations. On a ainsi essayé de guider les chiroptères dans des couloirs pour éviter leur collision avec des véhicules, ce qui fonctionne partiellement. Depuis dix ans, notre compréhension de l'efficacité des dispositifs de protection des animaux progresse !

Reste, *in fine*, la compensation. Le responsable est, je le redis, le maître d'ouvrage. Néanmoins, pour les grands projets, l'interaction avec les services de l'État est très forte. Pour reprendre l'exemple de l'A65, juste après le Grenelle de l'environnement, le Gouvernement voulait que les choses soient bien faites : le Conseil national de protection de la nature a donné un avis assorti de nombreuses recommandations, qui ont toutes été suivies par le maître d'ouvrage.

Les relations entre les services de l'État et les maîtres d'ouvrage peuvent être tendues, voire conflictuelles. Mais nous voulons aboutir à des résultats satisfaisants. La prise en compte de l'environnement peut être vécue par les maîtres d'ouvrage comme un « surcoût ». Mais les choses changent. Il est vrai que le coût de la compensation peut s'élever à 5 à 10 % du montant total de l'opération. Il ne faut pas négliger l'aspect pédagogique de cette contrainte, ainsi que de certains contentieux. Certaines décisions de justice clarifient les choses.

La séquence ERC figure dans les principes généraux du code de l'environnement à l'article L. 110-1. Il faut aussi noter que les mesures compensatoires doivent désormais faire l'objet de la plus grande transparence. C'est l'un des grands apports de la récente loi relative à la biodiversité. En pratique, chaque direction départementale des territoires conserve des dossiers pour chaque arrêté, avec des cartes, dans lesquels on pioche pour faire des contrôles.

La loi prévoit désormais que les mesures compensatoires soient géolocalisées, mises en ligne, décrites et accessibles à tous. C'est une avancée obtenue à la suite des travaux sur la séquence ERC en 2012-2013. Un groupe de travail a travaillé sur cette question et la loi a acté cette nécessité de transparence. Chacun peut contrôler l'effectivité des mesures. L'État, de son côté, ne peut effectuer que des contrôles par sondage. Les arrêtés de prescription prévoient certaines obligations, comme un rapport annuel du maître d'ouvrage sur l'état d'avancement des mesures compensatoires. Au-delà, on peut effectuer des contrôles inopinés. Certaines verbalisations se font aussi sur la base d'observations des citoyens. Ce contrôle par sondage n'est pas exhaustif.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous avez dressé un tableau très complet. Je vous poserai trois questions complémentaires.

L'État a-t-il une vision claire de l'impact global des infrastructures sur l'état de la biodiversité, en termes notamment de fragmentation des milieux, de diminution des zones humides ? L'Etat est-il en situation d'avoir une stratégie globale où il intègre le besoin d'infrastructures dans une logique de préservation de la biodiversité ?

Au regard de l'évolution des effectifs du ministère de l'environnement, avez-vous la capacité de contrôler, notamment dans la durée, les mesures de compensation ?

Quel est le rapport de force entre l'État et les grands aménageurs s'agissant des infrastructures qu'il désire faire construire, c'est-à-dire dans des situations où il se retrouve un peu écartelé entre sa volonté de bénéficier de l'infrastructure et sa volonté de faire respecter les mesures de compensation ?

M. Paul Delduc. – Les infrastructures représentent près d'un quart de la surface des espaces artificialisés. Vous pourrez trouver des précisions dans le rapport sur l'état de l'environnement en France.

Par ailleurs, les anciennes infrastructures, qui sont majoritaires, ont rarement été conçues pour établir la transparence. On cherche toujours des moyens pour rattraper la situation, par exemple trouver des financements pour rétablir des continuités entre massifs forestiers. Notre vision n'est donc pas claire, mais l'impact est historiquement fort. Notre pays est bien équipé, c'est ce qui le rend attractif aux yeux des investisseurs. Il faut trouver un équilibre entre, d'un côté, la nécessité d'améliorer l'attractivité de notre pays et de faciliter la circulation et, de l'autre, la recherche du moindre impact sur la biodiversité.

Pour les ouvrages récents que vous allez étudier, je note que la superficie du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes n'est pas très grande. En revanche, les deux autres ouvrages linéaires représentent des superficies importantes, de 3 000 à 5 000 hectares. Le sujet essentiel reste pour moi le rétablissement de la continuité sur un grand nombre d'ouvrages anciens.

La deuxième question portait sur les moyens de contrôle de l'État. Le ministère de l'environnement contribue bien sûr au rétablissement des comptes publics. Il possède néanmoins quelques ressorts : les agents des directions départementales des territoires qui font du contrôle par sondage, ceux de certains établissements publics comme l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques pour les zones humides – ce sont eux qui ont récemment constaté les carences ou les défaillances de certains ouvrages –, et les agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, plutôt utilisés pour Natura 2000.

Nos moyens de contrôle sont limités et nous obligent à procéder par sondage pour les ouvrages anciens. Sur l'A65, qui est l'un des premiers projets pour lesquels des mesures compensatoires significatives ont été prévues, le contrôle est relativement important et un suivi continu est exercé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le cas est particulier, car des garanties sont apportées par un sous-traitant qui a des préoccupations d'image. La DREAL exerce néanmoins des contrôles ponctuels et s'assure du bon achèvement des opérations. A'liénor, le concessionnaire de l'A65, finalise les dernières conventions de gestion détaillées pour les 1 500 hectares de compensation. On prête peut-être plus d'attention à ce projet emblématique qu'à d'autres ouvrages construits depuis.

Le rapport de force entre l'État et les grands aménageurs est forcément complexe. L'État cherche une position équilibrée. Il serait problématique que l'État insiste pour réaliser des ouvrages qui impactent la biodiversité sans compensation possible. La loi relative à la biodiversité prévoit que si des impacts ne peuvent être compensés, le projet ne peut être autorisé en l'état. Cela figurait dans la doctrine de 2012. Ce principe est ancien pour les espèces protégées, car il découle clairement de la directive.

Un équilibre se fait toujours entre les différents intérêts en présence. Il y a une question de proportionnalité assez apparente dans la réglementation sur les études d'impact. Mais si le projet est mal ficelé, il risque d'être interrompu par des contentieux qui seront gagnés par les opposants. Certains projets ont été autorisés un peu rapidement, et n'ont pas résisté aux tribunaux... La force de rappel est donc assez importante. Quand les maîtres d'ouvrage en sont conscients, cela permet à l'État de montrer que tel ou tel élément risque de ne pas résister à un contentieux. Nous avons des moyens de ne pas trop nous laisser aller !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous des exemples de projets qui ont été significativement modifiés, voire abandonnés, en raison de la contrainte de compensation ?

M. Paul Delduc. – Je pourrais trouver des exemples dans les infrastructures routières, comme par exemple les contournements. Ce sont des projets qui ne sont pas indispensables au bon fonctionnement du réseau mais qui ont de forts impacts, par exemple parce qu'ils traversent des zones humides.

Quand un ouvrage a un impact très fort sur une partie significative de son emprise, il n'est plus intéressant de le réaliser ! Car les mesures compensatoires coûteront non pas 10 % du montant du projet, mais 50 % ou plus. Dans ces cas, on déplace ou on reconfigure certains ouvrages.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – La jurisprudence contribue-t-elle à l'élaboration de la doctrine de compensation ?

Mme Sophie Primas. – L'efficacité des mesures de compensation a-t-elle été évaluée ? Nous savons ce que nous détruisons en construisant des infrastructures, nous essayons de compenser si nous n'avons pas évité ou réduit, mais *quid* de l'efficacité de ces mesures ?

M. Rémy Pointereau. – Vous avez évoqué les passages pour les chiroptères ; on peut penser également à ceux pour le gibier. C'est un surcoût. À court terme, on constate le passage d'animaux ; mais dix ans après, les résultats sont-ils toujours les mêmes ? Si l'on n'avait rien fait, quelle serait la situation de part et d'autre du tracé de l'infrastructure ?

Par ailleurs, vous avez mentionné les différents scénarios examinés pour une infrastructure. C'est une situation à laquelle je suis confronté actuellement pour un projet. On a l'impression que les opérateurs écrivent à l'avance le scénario qui sera choisi. On organise un débat public, on sollicite les élus et on s'aperçoit que l'on revient toujours à ce qui avait été initialement décidé, même si les élus ont choisi un autre tracé qui dessert mieux les agglomérations concernées. N'y aurait-il pas un lobby des opérateurs ? Y êtes-vous sensible ou tenez-vous compte des élus de terrain ?

M. Raymond Vall. – Quelle idée !

M. Paul Delduc. – Madame Primas, quand les projets sont importants, l'État demande un suivi scientifique des mesures de compensation. C'est notamment prévu pour l'A65. On observe si les populations reviennent et dans quels effectifs. La loi le prévoit explicitement. Auparavant, il s'agissait d'une obligation de moyens ; désormais, c'est une obligation de résultat.

Les ouvrages plus anciens ont été équipés pour vérifier le nombre de passages. Nous avons donc déjà engrangé des informations, par type d'ouvrage et par type d'espèce, sur l'efficacité relative de telle ou telle méthode. La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer a publié un rapport intitulé *Infrastructures linéaires de transport et reptiles* et un autre sur les chiroptères, dans lesquels on trouve des éléments sur l'efficacité des mesures de réduction.

Il faut être honnête : le suivi des mesures compensatoires sera plus intense pour les projets importants que pour ceux de plus petite dimension. Les quatre que vous avez sélectionnés feront l'objet d'un suivi scientifique. Quelquefois, des échanges scientifiques ont même lieu en amont du projet : la DREAL organise par exemple en Provence-Alpes-Côte d'Azur des comités de pilotage avec des membres du Conservatoire botanique national de Porquerolles, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et avec le maître d'ouvrage pour réfléchir aux aspects scientifiques de la future compensation.

Je citerai le cas spécifique de la compensation par l'offre. Une expérimentation est en cours dans la plaine de la Crau sur une sorte de steppe, appelée coussou. Le suivi scientifique est très important et central dans cette opération conduite par l'État.

J'en profite pour rappeler que la compensation est forcément de la recréation ou de la restauration de milieux qui en remplacent d'autres ; ce n'est jamais la mise sous cloche de milieux existants en bon état. Créer une réserve n'est pas de la compensation. L'opération de la Crau était intéressante, car elle permettait d'intervenir sur des milieux très dégradés sur lesquels on essaye de reconstituer la steppe caractéristique de la Crau. Il faudra un millier d'années pour qu'elle retrouve ses spécificités d'origine, mais cela permet toute de suite de restaurer l'habitat de certaines espèces.

Monsieur Pointereau, je ne dispose pas d'éléments précis sur les passages à grande faune. Mais les animaux de la grande faune empruntent souvent les mêmes passages. C'est une question comportementale. Cela ne marche pas forcément pour des animaux plus petits, comme les batraciens. Cela dit, les passages à grande faune sont une solution onéreuse, qui suppose la construction de ponts, de viaducs... C'est la forme de rétablissement de continuité la plus aboutie : on reconstitue un milieu qui a toutes les caractéristiques du milieu naturel.

Dans les documents que je vous ai transmis, vous trouverez des exemples de passages toute faune assez récents qui montrent leur efficacité. Des études ont été faites sur le sujet par certains maîtres d'ouvrage, avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement notamment.

Enfin, tout serait joué d'avance ? La question est culturelle. Nous ne sommes pas en Suède, où l'on peut mettre vingt ans à élaborer un projet. Dans notre pays, il est plus compliqué de faire évoluer substantiellement un projet, sauf en cas d'enjeu majeur. Tout est fait pour que des changements soient possibles, notamment grâce à la Commission nationale du débat public. Nous avons encore quelques années d'apprentissage devant nous !

M. Gérard Bailly. – Nous avons trouvé des solutions intéressantes et positives pour les passages à grande faune, qui sont nombreux sur l'A39 et bien utilisés. Dans les années 1990, nombreux étaient ceux qui s'interrogeaient sur leur pertinence. Aujourd'hui, on se pose moins de questions.

Ma question porte sur l'évaluation de la compensation : qui fait l'estimation technique et financière ? Y a-t-il un débat avec le maître d'ouvrage ? Quel est le coût, qui doit être variable, de la compensation ?

M. Paul Delduc. – Le débat doit intervenir assez tôt, et doit être en partie réglé par les séquences « éviter » et « réduire ». Dans le cas de la LGV Tours-Bordeaux, les arrêtés de prescription prévoient des compensations mutualisées qui aboutissent à une superficie d'environ 3 500 hectares. Une partie importante est réservée au vison d'Europe. Le concessionnaire a eu du mal à trouver les surfaces prévues et il s'est avéré qu'il pouvait être intéressant de renforcer la partie « réduire » au détriment de la partie « compenser ». Une première demande de modification des arrêtés a reçu un avis défavorable du Conseil national de la protection de la nature ; après de nouveaux échanges et un second examen, l'avis a été favorable. Les mesures de réduction vont donc être relevées par l'augmentation de la transparence de l'ouvrage pour le vison et celles de surface seront réduites.

Il faut optimiser les moyens vers les solutions les plus efficaces et, partant, réduire les coûts. L'appréciation des coûts doit se faire très tôt, au fur et à mesure de la conception du projet. Si les mesures compensatoires sont trop chères, il faut faire évoluer le projet, soit en accroissant l'évitement des zones à impact, soit en augmentant la réduction.

Pour le coût, les ordres de grandeur observés sont de 5 à 10 % du montant total de l'opération. Cela se discute avec le maître d'ouvrage, mais on ne discute pas le coût des mesures de compensation *in fine* sans revenir éventuellement sur les deux phases précédentes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous évoquez un monde dans lequel les choses ne se passent pas trop mal ! Avez-vous des exemples dans lesquels certains opérateurs préféreraient risquer une amende plutôt que de réaliser des mesures de compensation ?

L'État remet-il les clés de l'ouvrage ? Signe-t-il, à un moment donné, la réception de l'infrastructure, mesures compensatoires incluses ?

M. Paul Delduc. – Jouer l'amende est risqué, d'abord pour une raison d'image. Il ne serait guère honorable de se retrouver mis en défaut sur ce genre d'affaires. Les trois grands groupes essentiellement concernés ont leur réputation à défendre. Je ne nie pas que le rapport de force entre l'État et le maître d'ouvrage est parfois très tendu.

Le non-respect de certaines dispositions en matière d'espèces protégées revient à une destruction illicite de ces espèces et est considéré comme un délit : en plus du risque d'amende, il y a celui de la prison. Aucune peine de prison n'a encore été prononcée, mais cela pourrait arriver pour de gros projets.

S'agissant de la réception, les arrêtés de prescription définissent les étapes. Le maître d'ouvrage attend que l'État lui confirme qu'il a bien respecté ses obligations. A'liénor l'a demandé, par exemple. Il n'y a jamais de remise des clés par principe, car le maître d'ouvrage reste le seul responsable des mesures de compensation. Pour les infrastructures de transport, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) prévoit qu'un bilan est effectué cinq ans après la réception des ouvrages, notamment sur les mesures prises en matière d'environnement.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je souhaiterais que vous nous précisiez la législation applicable à chacun des quatre projets que nous avons retenus. La loi n'étant pas rétroactive, quel est l'impact de la loi relative à la biodiversité sur ces projets ?

M. Paul Delduc. – Nous vous transmettons ce document.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Un questionnaire vous sera adressé. Nous communiquerons aux membres de la commission d'enquête les documents que vous nous avez transmis.

La réunion est close à 15 heures.

Mardi 20 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 55

Audition de M. Arnaud Gossement, avocat, Mme Marthe Lucas, maître de conférences à l'Université d'Avignon, et M. François-Guy Trebulle, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 40.

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 05

Audition de Mme Carole Hernandez-Zakine, manager, responsable du droit de l'agroécologie à InVivo AgroSolutions (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition des représentants de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de Coordination rurale, et, sous réserve de confirmation, de Jeunes agriculteurs (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jean-Philippe Sibley, directeur du service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Laurent Piermont, président, et M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 40.

Jeudi 22 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable du ministère de l'environnement et de la mer (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition des représentants de la Fédération nationale des chasseurs et de la Fédération nationale de la pêche en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 h 15.

La réunion est ouverte à 14 h 35

Audition de M. Thierry Dutoit, directeur de recherche en ingénierie écologique au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Mme Claire Etrillard, ingénieure d'études, et M. Michel Pech, géographe ruraliste à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), M. Harold Levrel, chercheur en économie écologique au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), et Mme Anne-Charlotte Vaissière, économiste de la biodiversité au Laboratoire montpelliérain d'économie théorique et appliquée (LAMETA) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition des représentants de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH), de Humanité et Biodiversité, de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), de World Wildlife Fund (WWF), de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et sous réserve de confirmation, de France Nature Environnement (FNE) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 heures.

**MISSION D'INFORMATION « DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE,
DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE :
COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN
FRANCE EN 2017 »**

Mardi 20 décembre 2016

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 50

**Audition de M. Jean-Marie Denquin, professeur de droit public à l'Université
Paris Nanterre (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 h 50

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

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président d'âge -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Michel Laforcade, directeur général de l'Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine (ARS Nouvelle-Aquitaine), auteur du rapport relatif à la santé mentale

M. Alain Milon, président. – Monsieur le Directeur général, merci d'avoir répondu si promptement à notre invitation : votre audition est la première de celles que va conduire notre mission d'information. La ministre des affaires sociales et de la santé vous a confié un rapport destiné à « élaborer des réponses concrètes permettant d'accompagner la mise en œuvre de la loi de modernisation de notre système de santé » qui a été remis en octobre dernier. Ce rapport est destiné notamment à évaluer l'impact des réformes dans l'organisation territoriale des soins en psychiatrie, à mettre en valeur les meilleures pratiques et à promouvoir la mise en place de parcours de soins adaptés à la prise en charge des personnes souffrant de troubles mentaux.

Comme vous le savez, l'objet de notre mission d'information est plus réduit puisqu'il s'agit de la prise en charge psychiatrique des mineurs. Nous serons donc intéressés par le cadre général que vous nous présenterez de l'état de la prise en charge psychiatrique en France mais surtout par les éléments que vous nous apporterez sur la prise en charge des mineurs et sur ses enjeux.

M. Michel Laforcade, directeur général de l'Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine (ARS Nouvelle-Aquitaine), auteur du rapport relatif à la santé mentale. – Merci de m'accueillir. Pour préparer le rapport que j'ai rendu à la ministre, j'ai auditionné 300 personnes durant un an. Je rappellerai trois points dans ce droit fil.

Nos territoires sont le lieu d'expériences extraordinaires d'innovation, de politiques nouvelles, d'adaptation de l'offre aux besoins, mais elles ne sont pas forcément le fait de l'ensemble des professionnels et des usagers, et ne font pas système. La prise en charge est hétérogène avec un problème essentiel qui sont les ruptures de parcours ; lorsqu'un parcours est en rupture, ce n'est pas la dimension curative qui pêche – les soins sont très bien dispensés – mais l'accompagnement social et médico-social ; enfin, on voit progresser sensiblement la question de la preuve en psychiatrie et les recommandations des sociétés savantes, malgré un certain retard. La culture de la preuve doit se substituer à celle de l'opinion ou des pratiques.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Que pensez-vous de l'hétérogénéité entre les territoires pour l'organisation générale de la psychiatrie ? Selon vous, quel champ devrait couvrir notre mission ? On assimile souvent la psychiatrie à un ensemble de pathologies. Ne faudrait-il pas étendre le champ de la mission à la souffrance psychique en général, voire à certains troubles du comportement ou de l'apprentissage ?

M. Michel Laforcade. – Nous n'avons pas beaucoup d'efforts d'imagination à faire pour concevoir une meilleure politique de santé publique ; il suffit de regarder ce qui marche très bien, mais de manière diffuse, sur différents thèmes, afin que ces méthodes, une fois validées et prouvées, soient généralisées. Une fois constatée l'hétérogénéité des territoires, comment en sortir pour proposer, grâce aux politiques publiques, un panier de services homogènes partout ? C'est l'objet de deux textes importants dont la ministre a chargé le Conseil national de la santé mentale : un décret envisage tous les points à creuser dans le projet territorial de santé mentale, prévu par l'article 69 de la loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST), même si les réponses peuvent différer d'un territoire à un autre ; et une instruction à destination des agences régionales de santé (ARS) pour que la totalité du panier de soins et de service soit proposé sur tout le territoire. Cela créerait plus d'égalité de traitement sur le territoire.

Votre mission devrait sortir du champ strict de la psychiatrie pour se consacrer aux souffrances psychiques, aux troubles du comportement et à la santé mentale. Retrouver la qualité de la psychiatrie passe par un investissement dans l'accompagnement médicosocial. La frontière entre ces différentes thématiques est difficile à appréhender, il faut donc être plus large. C'est d'autant plus fondamental que notre système s'est fondé sur la symptomatologie, les soins, et non sur l'incapacité à se mouvoir dans la vie sociale, à avoir une certaine qualité de vie, à être citoyen, qui est très invalidante....

M. Michel Amiel, rapporteur. – La loi HPST, en créant les ARS, en a fait le chef d'orchestre de la coordination psychiatrique. Plus récemment a été votée la loi de modernisation de notre système de santé, [dite loi Touraine]. Qu'apporte-t-elle de plus pour la psychiatrie et la pédopsychiatrie ? J'utiliserai ce dernier terme par simplicité, même si nous parlerons de sujets plus larges.

M. Michel Laforcade. – La loi Touraine a apporté quelques dispositions comme les communautés professionnelles territoriales de santé qui ont pour objectif, de manière ascendante, que les professionnels de santé puissent se saisir sur un territoire de ce projet. C'est le ferment d'un travail autour de logiques de parcours, réalité fondamentale – et non le dernier terme à la mode. Il faut garantir des parcours sans rupture. Souvent, les handicaps psychiques sont remarquablement soignés à l'hôpital, mais si au moment où le patient sort de l'hôpital, il n'a pas d'accompagnement social ou médico-social pour le logement ou l'emploi, on le renvoie dans un milieu qui lui est pathogène. Et il se retrouvera dans la rue puis quinze jours après de nouveau à l'hôpital psychiatrique... C'est un cercle vicieux. Les communautés professionnelles, toutes corporations confondues, doivent se mobiliser pour réfléchir aux questions de parcours. Ce projet territorial de santé mental est essentiel. Une fois l'objectif envisagé, l'ensemble des partenaires doit être invité à contractualiser avec l'ARS pour faire vivre ces outils.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les communautés professionnelles territoriales de santé sont le premier étage, mais il existe aussi d'autres professions concernées : les professions sanitaires, médico-sociales, sociales, ainsi que la justice. Quel regard portez-vous sur la prise en charge de la justice dans ses différentes composantes – procureur, juge pour enfants, centres éducatifs fermés ? À un moment donné, il y a une rupture dans le parcours de prise en charge. Comment voyez-vous cette articulation ?

M. Michel Laforcade. – Je n'ai pas d'avis sur la posture du milieu de la justice. Mais ils ne sont pas toujours au rendez-vous dans leurs relations avec le secteur de la santé, même si c'est hétérogène. Le mouvement de balancier de l'hôpital psychiatrique vers le

domicile a commencé en 1960 avec la superbe circulaire relative au programme d'organisation et d'équipement des départements en matière de lutte contre les maladies mentales, précédée en 1959 d'un congrès ayant inventé le secteur, superbe réalisation, avec un hôpital ayant des pseudopodes dans la cité pour faire de la prévention avec la même équipe à domicile, et au Centre médico-psychologique (CMP), et qui reçoit le patient lorsqu'il est hospitalisé. Allons jusqu'au bout de cette invention. Le mouvement de balancier doit aller jusqu'au bout de cette logique. L'hôpital et les autres composantes de la psychiatrie doivent se redéployer partout, y compris dans les prisons, les centres éducatifs fermés et les domiciles. Effectuons un pointage pour éviter la rupture.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les années 1950 ont vu à la fois la désinstitutionnalisation de la psychiatrie et l'apparition des neuroleptiques dans la pharmacologie – ce n'est pas un hasard. Les secteurs ont aussi été créés à ce moment-là. Comment peut-on avoir une approche globale sur l'ensemble du territoire ?

M. Michel Laforcade. – Le secteur a été conforté par la nouvelle loi, même s'il doit être rénové. Le secteur de la pédopsychiatrie doit faire cet effort de prendre en compte la santé mentale, et pas seulement les soins, par un approfondissement du diagnostic précoce, la rééducation et le soutien aux familles, souvent seules. Des parents se sentent aussi parfois stigmatisés par certaines théories. Le secteur doit aussi aller au-devant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection maternelle et infantile (PMI). Les CMP ont été développées par la loi mais l'amélioration peut passer par quelques détails : une ouverture jusqu'à 19 heures, la capacité à recevoir en urgence... Nous pourrions parler aussi de démographie médicale...

Dans certains endroits où ce secteur s'est totalement impliqué, où le mouvement de transfert de moyens – personnel et finances – de l'intra à l'extra hospitalier s'est réalisé, il y a moins besoin d'hospitalisation. Mais trop de lits ont parfois été fermés dans certains territoires, notamment en période de crise. Les jeunes sont alors pris en charge, de manière bancale, dans les secteurs pour adultes, avec une promiscuité qui pose problème. Inspirons-nous de ce qui existe comme lieux de crise et rouvrons quelques lits là où c'est indispensable. Un accueil d'urgence est indispensable pour la pédopsychiatrie.

Ne perdons pas de vue les visites à domicile : parfois, l'hôpital a le réflexe pavlovien de se concentrer sur l'hospitalisation et c'est dommage : plus les moyens sont contraints, plus il faut délester l'hôpital...

Je crois beaucoup aux innovations, notamment en faveur des adolescents. Certains hôpitaux expérimentent des accueils inconditionnels des familles avec l'adolescent concerné, sauf s'il s'y oppose. Cela répond à un vrai besoin, qui n'est pas si exceptionnel.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les jeunes atteints de troubles psychiatriques, comportementaux, de l'apprentissage sont souvent stigmatisés. L'Union nationale des familles et des amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (Unafam) a beaucoup travaillé sur ce sujet et la loi de février 2005 a distingué le handicap psychique du handicap mental. Comment arrêter la stigmatisation de ces jeunes ?

M. Michel Laforcade. – Des actions au long cours et des actions immédiates peuvent se renforcer mutuellement. Des actions à long terme peuvent être menées, par exemple en travaillant sur l'image que les médias donnent des événements violents. Une formation conjointe rassemble, durant des semaines, des futurs journalistes de l'École

supérieure de journalisme de Lille, des psychiatres et des magistrats : c'est surtout à leur égard que les jeunes handicapés psychiques sont violents. La violence envers l'extérieur n'est pas beaucoup plus fréquente que la violence d'autres populations. Le fait divers violent ne suffit pas à rendre de compte de la situation de ces jeunes. L'école peut aussi prendre sa part.

Les conseils locaux de santé mentale ne sont pas une organisation de plus, mais s'installent dans notre paysage. Dans certains territoires, elles sont remarquablement investies par les élus et l'ensemble des professionnels concernés, comme à Perpignan ou à Prades dans les Pyrénées-Orientales. Un travail est effectué autour de cas particuliers, une des conditions de la déstigmatisation. Le secret médical n'empêche pas ces dynamiques. J'ai ainsi vu un psychiatre de CMP qui avait perdu un jeune de vue le retrouver par ce biais et retourner le voir. Cela a un rôle fondamental.

M. Alain Milon, président. – Paul Blanc, sénateur des Pyrénées-Orientales, et médecin avait participé à l'expérience de Prades. Vous avez évoqué une organisation territoriale remarquable, souhaitant une homogénéité. Ne faudrait-il pas lui préférer le terme de généralisation, avant une régionalisation en fonction des besoins ? Actuellement, les ARS sont très bureaucratiques, dirigistes, et ne donnent pas assez de souplesse aux organisations sur le territoire.

Vous souhaitez créer des lits, mais lorsqu'on en crée alors que le besoin se tarit, on n'arrive plus à les fermer. Comment faire ? Il faudrait pouvoir les déplacer là où il y en a besoin.

M. Alain Milon, président. – Vous ne faites pas de distinction entre le mal-être et la psychiatrie. Nous pourrions adopter cette large approche, mais après il faudrait traiter du mal-être comportemental, sociétal, familial, et de toutes ses expressions ... Pouvez-vous préciser ?

M. Michel Laforcade. – Pour moi, l'homogénéité n'implique pas la conformité. On ne doit pas traiter la maladie mentale, le handicap psychique ou le mal-être de la même façon sur tout le territoire. En revanche, il y a un fond commun. Ainsi, la réhabilitation sociale et le mouvement pro-famille sont tellement documentés qu'il faut les retrouver sur tout le territoire. Il y a toujours des familles et des personnes en difficulté qui en ont besoin. Pour le reste, nous ne sommes pas dans une logique de conformité.

J'espère avoir répondu à vos inquiétudes sur la bureaucratie des ARS. C'est tout le sens de ce panier de service, avec un noyau dur qui assure des traitements égalitaires.

Pour ce qui est de la fermeture des lits pour adolescents, on est parfois allé trop loin. Il ne s'agit pas de créer un service avec des lits standards en permanence mobilisés, effectivement difficiles à supprimer, mais plutôt de l'intersecteur pour des adolescents en situation de crise avec juste deux ou trois lits, pas nécessairement pérennes.

Enfin, veillons à ne pas psychiatriser tout le malaise social. La psychiatrie ne pourrait faire face et ce ne serait certainement pas de bonne méthode. En revanche, les professionnels doivent répondre à ces formes de malaise afin qu'ils ne se transforment pas en pathologie psychiatrique.

Mme Catherine Génisson. – En ce qui concerne la pédopsychiatrie, on sent une forme d'inadéquation entre la psychiatrie et les usagers. Dans le Pas-de-Calais, il faut attendre

trois mois pour avoir un rendez-vous en CMP, quel que soit le motif. Dans beaucoup de régions, les CMP ne répondent pas à l'urgence malgré l'engagement des professionnels.

Comment expliquer cette inappétence des professionnels de santé à s'investir en pédopsychiatrie ? Connaissez-vous des expériences d'accueil de mineurs psychiatriques dans des familles formées à cet accueil ?

M. Michel Laforcade. – Les chiffres officiels sont cruels : 50 % de pédopsychiatres en moins entre 2007 et 2016. Je ne puis expliquer ce manque d'appétence pour cette discipline. En outre, je crains un cercle vicieux : moins il y aura de médecins dans cette discipline moins il y aura de formateurs et moins il y aura de nouvelles vocations, car les jeunes craindront une charge de travail insupportable.

Il faut quand même savoir que nous sommes le troisième ou quatrième pays en nombre de psychiatres rapporté à la population. Cela signifie que dans d'autres pays, des actes sont réalisés par d'autres professionnels. L'article 51 de la loi HPST avait prévu une réflexion sur la délégation auprès d'autres professionnels. Certes, les psychologues ne sont pas dûment estampillés comme exerçant une profession sanitaire, d'où une impossibilité de déléguer, mais cette délégation existe dans les faits dans les hôpitaux. Heureusement, beaucoup d'infirmiers et de psychologues suppléent les psychiatres. Il faut poursuivre le travail sur la délégation pour se rapprocher de la pratique en vigueur dans d'autres pays.

Mme Laurence Cohen. – Vous valorisez la psychiatrie de secteur, avec la prise en charge par la même équipe : ainsi, 80 % des patients ne sont pas hospitalisés grâce à la continuité des soins. Mais, dans le même temps, vous semblez minorer ces résultats. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Vous avez parlé d'un mouvement de balancier entre l'intra et l'extra hospitalier. Il ne s'agit pas de privilégier l'un sur l'autre mais de considérer que ces pratiques sont complémentaires.

Comme Catherine Génisson, j'estime qu'il faut réfléchir à la situation des professionnels qui travaillent dans les CMP. Pour avoir des horaires d'ouverture aussi larges, il faudra recruter du personnel compétent et formé.

Vous avez parlé d'expériences innovantes. Mais les échanges d'expérience en pédopsychiatrie ne sont pas assez fréquents. À Gentilly, dans le Val-de-Marne, la fondation Vallée, centre hospitalier psychiatrique, a mené des travaux intéressants sur les enfants et les adolescents. Comment faire partager ces expériences positives ?

En France, nous avons eu une école innovante en matière psychiatrique : aujourd'hui, les psychiatres qui ont porté ces innovations partent en retraite et la relève n'est pas assurée.

M. Michel Laforcade. – La notion de secteur a été confortée par la loi mais l'adaptation permanente est indispensable.

Comme vous l'avez dit, ce mouvement de balancier est inopportun : mieux vaut additionner les analyses plutôt que de choisir un camp contre un autre. Il ne s'agit pas d'opposer l'hôpital à l'extra hospitalier mais, au contraire, de les relier dans une cohérence de parcours. Il faut éviter les hospitalisations inutiles, préparer les sorties.

Il faudra bien sûr des professionnels dans les CMP. Mais les horaires d'ouverture peuvent être adaptés aux besoins des patients : moins de personnel dans la journée et plus entre 17 et 19 heures, afin de rester à moyens constants. Adaptons l'offre aux besoins.

Bien sûr, il faut échanger les expériences. Mon rapport propose un observatoire national des innovations en santé mentale. Nous l'avons fait dans la région Nouvelle-Aquitaine. Il peut y avoir des expériences extraordinaires à proximité immédiate et ne pas en avoir connaissance. Cet observatoire régional donne de bons résultats. Je propose de généraliser cette pratique au niveau national en présentant concrètement une quarantaine d'expériences.

M. René-Paul Savary. – Généraliste, j'ai été confronté à des situations difficiles quand l'hôpital psychiatrique ne voulait pas d'un patient un samedi soir. Heureusement, les choses ont évolué. Tous les ingrédients existent, avec les services de la justice et des départements, le médico-social, l'accompagnement à la vie sociale... Pourquoi ne pas mettre tous ces services en réseau ? Si chacun faisait un petit pas, les résultats pourraient être excellents.

Mais en France, nous subissons une dichotomie entre le médico-social des départements et le sanitaire de l'État. Ne pourrait-on imaginer une organisation différente, avec de nouvelles répartitions de financement, de nouvelles formations ? Existe-t-il des médico-sociaux suffisamment formés pour occuper des postes délégués ? Il faut également tenir compte du numérique pour passer enfin à des services dignes du XXI^{ème} siècle.

M. Michel Laforcade. – Les ingrédients existent : la notion de réseau a fait la preuve de son efficacité. Je pense aux réseaux ville-hôpital, cancérologie, urgence... Reste à faire quelques efforts d'adaptation ici ou là.

La dichotomie entre le sanitaire et le médico-social continue d'exister. Les financeurs ne sont ainsi pas les mêmes. Nous faisons contre mauvaise fortune bon cœur sur les territoires. J'ai vu progresser nos capacités à travailler ensemble, notamment avec les conseils départementaux. Les lois de décentralisation de 1982 et de 1986 prévoyaient des blocs de compétences homogènes. Quelques décennies plus tard, nous ne sommes toujours pas homogènes, même si nous avons avancé.

La télémédecine nous permettra de progresser considérablement. Il y a dix ans, certains estimaient impensable d'utiliser la télémédecine en psychiatrie. Ce débat est derrière nous, car les expériences ont démontré l'efficacité de telles thérapies.

Lors des deux stages de deux semestres que doivent faire les internes en psychiatrie en dehors de la psychiatrie, il n'y a presque jamais de stages en médico-social, alors que c'est dans ces structures que les jeunes professionnels seront appelés à travailler.

Je propose aussi de prévoir des permanences 24 heures sur 24 pour répondre aux généralistes confrontés à des problèmes insolubles. Des expériences de consultations conjointes entre généralistes et psychiatres existent également.

Mme Corinne Imbert. – Éluée départementale, j'ai bien noté que vous souhaitiez un meilleur accompagnement social et médico-social. Mais du côté social, on trouve parfois que le sanitaire est défaillant.

A l'occasion de vos travaux, avez-vous rencontré des équipes médico-sociales mobiles ? Ces expériences pourraient-elles être dupliquées ?

D'après votre rapport, il y a beaucoup plus de pédopsychiatres et de psychiatres en Suisse qu'en France. Les prises en charge y sont-elles plus exemplaires que chez nous ?

Pourrait-on imaginer que des instituts médicaux éducatifs (IME) soient ouverts 365 jours par an, quitte à prévoir une prise en charge partagée ?

Proposez-vous des actions de prévention en faveur des mineurs qui relèvent de la psychiatrie ? Quelle place pour ces jeunes dans l'éducation nationale ?

M. Michel Laforcade. – Si j'ai évoqué la défaillance du social et du médico-social, c'est lorsqu'il n'y a pas de mobilisation.

Pour rapprocher le médico-social du sanitaire, le centre hospitalier Esquirol de Limoges a recruté directement des travailleurs sociaux. D'autres hôpitaux ont passé des conventions avec les services sociaux de départements. Pourtant, aucun modèle ne s'impose comme une évidence.

Il existe de plus en plus d'équipes mobiles. Le secteur est d'ailleurs une équipe mobile à lui tout seul. D'autres équipes mobiles existent, notamment pour la pédopsychiatrie, les personnes âgées, le handicap psychique, le public précaire... L'hôpital de demain aura beaucoup plus d'hospitalisations à domicile, en liaison avec les médecins libéraux.

Vous avez évoqué des IME ouverts toutes l'année, notamment pour recevoir des enfants de l'aide sociale à l'enfance. Nous avons effectivement fermé trop d'établissements le week-end : tous les enfants ne peuvent aller dans leur famille ou dans leur famille d'accueil. Le problème est réel.

En matière de prévention des mineurs, nous pourrions faire mieux. Nous devons développer notre capacité de diagnostics précoces. Nous travaillons en partenariat avec les généralistes et l'éducation nationale. Le Président de la République a lancé un dispositif santé en direction des jeunes. Avec les recteurs, nous passons des conventions, notamment avec une rectrice du Poitou-Charentes. Les enseignants sont des soignants, mais il faut le leur faire savoir, même si beaucoup s'en rendent d'ores et déjà compte.

M. Alain Milon, président. – D'après tous les orateurs, le partage de l'information est essentiel. Vous avez évoqué le projet territorial de santé : le Sénat s'est battu pour qu'il soit la condition *sine qua non* à la constitution d'un GHT. Vous avez également parlé d'un projet territorial de santé mentale. S'il y a partage d'informations, ce n'est pas pour qu'il y ait ensuite des spécificités. Les GHT devaient regrouper au départ les établissements hospitaliers. Or, je regrette qu'à côté des GHT-MCO se constituent des GHT-psy.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Si vous ne deviez en retenir qu'une seule, quelle serait votre préconisation première pour la pédopsychiatrie ?

M. Michel Laforcade. – J'ai beaucoup œuvré pour que les GHT-psy soit à l'intérieur des GHT polyvalents. Le parcours d'un patient psy ne doit pas se faire d'un hôpital psychiatrique à un autre, mais d'un hôpital psychiatrique à un hôpital général puis à un médecin généraliste. Il en va de l'intérêt du patient.

Ma préconisation prioritaire serait l'instauration d'un panier de service sur tout le territoire, en liaison étroite avec tous les professionnels concernés, sans oublier les familles d'accueil, les médecins généralistes, les psychiatres libéraux et l'école. Il ne faut pas s'enfermer autour du noyau dur de la psychiatrie mais s'ouvrir à tous ceux qui peuvent apporter leur contribution.

M. Alain Milon, président. – Merci pour ces propos très instructifs.

Le Bureau de la mission a décidé d'ouvrir au cas par cas les auditions à la presse et au public. Nous allons d'abord nous concentrer sur les questions qui relèvent de la psychiatrie au sens strict.

Les auditions se poursuivront les mardis et les mercredis en janvier et février.

La réunion est close à 15h45.

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

Mercredi 7 décembre 2016

- Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 8 heures 35.

Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Audition conjointe avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni. Nous lui souhaitons la bienvenue et allons lui laisser rapidement la parole au sujet des procédures relatives au Brexit, du calendrier, mais aussi des changements qui s'opèrent.

Quelques-uns d'entre nous se trouvaient à l'ONU cette semaine : d'un entretien avec le représentant du Royaume-Uni au Conseil de sécurité on retire la proximité de son pays avec les États-Unis. Il existe donc déjà un changement, à l'intérieur du P5, où déjà le Brexit se ressent dans les faits.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je joins mes propos de bienvenue à l'adresse de Mme Bermann à ceux du président Raffarin.

Merci d'avoir bien voulu venir à notre rencontre, madame l'ambassadeur, pour nous entretenir du Brexit et de la refondation de l'Union européenne.

Mme Teresa May a indiqué que la notification prévue par l'article 50 du traité serait opérée d'ici fin mars, mais des incertitudes demeurent sur la position du Royaume-Uni, notamment à la suite de la récente décision de la Haute Cour de justice, qui demande que le Parlement soit associé à la procédure. Tout cela donne l'impression d'une certaine confusion. Quelle est votre appréciation sur la situation actuelle ?

Nous avons des interrogations sur la façon dont l'Union européenne s'organise pour aborder la négociation, qui promet d'être difficile - en dépit du début de clarification dans *Les Échos* de ce matin au sujet des propos de Michel Barnier. Chaque institution a déjà désigné ses négociateurs, mais nous sommes aussi intéressés par le fait de savoir quelle organisation se met en place au Royaume-Uni. Que pouvez-vous nous dire sur ce point ?

Nos préoccupations portent aussi sur l'impact de la décision britannique sur plusieurs secteurs économiques qui ont de nombreux échanges avec le Royaume-Uni. Quelle est votre analyse ?

La question des places financières est également centrale, avec en particulier de grands enjeux pour la place de Paris. Nous en avons débattu avec Gérard Mestrallet. On ne peut accepter que les activités de chambre de compensation soient situées en dehors de l'Union européenne. Après le Brexit, il ne devra plus être possible de vendre des services financiers dans toute l'Union européenne à partir d'une base extérieure à celle-ci. Quelle est votre appréciation ?

Nous sommes aussi fréquemment interrogés sur les perspectives des ressortissants européens résidant au Royaume-Uni. Réciproquement, les Britanniques installés sur le continent s'inquiètent. Quel est l'état d'esprit des Français établis au Royaume-Uni ? Comment cette question peut-elle évoluer ?

Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. - Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les sénateurs, merci pour cette invitation.

Je ne sais si je pourrai être plus précise que la fois précédente. En effet, les mots les plus courants de ceux qui ne souhaitent pas le Brexit sont : « *What a mess !* -Quelle confusion !- ». Personne n'ayant anticipé le Brexit, ni les partisans ni les opposants, les Britanniques se trouvent à présent dans une situation extrêmement difficile, et Theresa May obéit à des injonctions contradictoires.

Il n'existe plus, en théorie, ni « *Remainers* » ni « *Brexiter* », mais la division du pays est en fait très forte. Les anciens « *Remainers* » sont surnommés « *Remoaners* » - ceux qui geignent ou qui se plaignent - et les *Brexiter* se divisent aujourd'hui entre « *soft* », « *hard* », « *black* », « *white* », « *grey* ». Cependant, comme le dit Theresa May, tout le monde est désormais « *Brexiter* ».

Pour autant, personne ne sait quelle forme prendra le Brexit. Le débat porte largement sur l'accès au marché intérieur – et le maintien ou non dans l'union douanière –, en contrepartie de limitations à l'immigration.

Selon l'analyse de Theresa May et de la majorité des observateurs du Royaume-Uni, le référendum n'a pas porté sur l'Union européenne mais sur l'immigration.

La préoccupation du Royaume-Uni visait essentiellement les migrants en provenance des pays de l'Union européenne, dont le nombre est inférieur à celui des autres pays. J'explique très souvent aux Britanniques que nous ne parlons pas de migrants de l'Union européenne mais de citoyens de l'Union européenne et que l'on fait la différence avec l'immigration qui vient de l'extérieur. Ils ont du mal à le comprendre, qu'il s'agisse des partisans du maintien dans l'Union européenne ou du Brexit. Tous estiment que l'Union européenne devra changer du fait de l'immigration. C'est un des éléments très importants de leur approche du Brexit et des négociations.

Il est certain qu'ils veulent obtenir des assurances concernant la limitation de l'immigration, que ce soit en termes de contrat de travail ou de frein d'urgence. Ils ne se sont pas encore prononcés sur ce point. Cela étant, ils vont rencontrer certaines difficultés, car ils ont besoin d'une immigration de talent. Même si les partisans du Brexit disent qu'ils sont prêts à accueillir celle-ci, un autre type d'immigration pose problème, celle de l'immigration de travailleurs non-qualifiés dans l'agriculture et le bâtiment notamment. Une centaine de

nouvelles tours sont en construction à Londres : ils ne pourront pas les réaliser sans les travailleurs polonais en particulier.

Concernant l'accès au marché intérieur, les Britanniques envisagent d'engager la négociation secteur par secteur, ce qui constitue une difficulté. En effet, ils estiment que l'Union européenne est excédentaire et qu'elle a besoin d'exporter ses produits. C'est, selon eux, le cas de la France en matière de produits agricoles. Ils estiment que notre pays a donc intérêt à trouver un accord.

C'est la raison pour laquelle ils espèrent « saucissonner » la négociation secteur par secteur.

Cela étant, ils n'ont pas encore tranché. Quelques indications ont été données par le ministre du Brexit, David Davis, sur une possibilité de contribuer au budget de l'Union européenne en contrepartie d'un accès, même limité, au marché. Quand on évoque les quatre libertés, les Britanniques nous répondent qu'elles sont incomplètes, en particulier en ce qui concerne le marché, puisqu'il n'existe pas de libre circulation des services.

Ils espèrent donc que les choses se passeront bien et que l'on trouvera un accord fondé sur une transaction, ce qui constitue l'approche britannique courante. Cela ne l'a pas été le cas durant le référendum sur le Brexit dominé par les émotions, mais c'est ce qu'ils espèrent de la part des Européens.

Ce sont là les points centraux et visibles de la négociation. Ceux qui ont voté se sont plus ou moins prononcés sur ces sujets ou ont une idée à ce propos. Il reste néanmoins d'autres points concernant les questions de sécurité, l'accès à tous les instruments - Europol, PNR, ou système d'information de Schengen. Il est dans l'intérêt de chacun d'obtenir des informations. C'est une question de sécurité des ressortissants.

J'ai été l'invitée d'honneur du ministère de l'intérieur à l'occasion de sa réunion annuelle. Quand j'ai évoqué la question, ils m'ont assurée qu'ils resteraient dans ce cadre. Theresa May y est d'ailleurs favorable.

S'agissant de la défense européenne, nous aurions selon les Britanniques plus besoin d'eux qu'ils n'ont besoin de nous, parce qu'ils disposent d'avions, d'hélicoptères, de capacités de commandement. Ils souhaitent continuer à agir comme par le passé dans ce domaine.

Beaucoup de Britanniques ont estimé avoir adhéré à un marché commun qui est devenu aujourd'hui une union politique dont ils ne voulaient pas. Le paradoxe est qu'ils risquent donc de quitter le marché intérieur s'ils n'obtiennent pas d'accord, mais de rester dans la partie politique concernant la sécurité et la défense.

Tout cela ne passe toutefois pas dans l'opinion publique, qui ne sait absolument pas de quoi il retourne ni quel est le rôle le Royaume-Uni dans le monde en termes de sécurité et de défense.

Mme May a arrêté le calendrier de déclenchement de l'article 50 au 31 mars. Le gouvernement a précisé qu'il ne le ferait pas au moment de la célébration du traité de Rome, pour ne pas être provocateur. Ils visent donc théoriquement cette date.

Est-ce réalisable, compte tenu de la procédure engagée devant la Haute cour et l'appel devant la Cour suprême ? En théorie, oui. David Davis affirme que ceci a été anticipé. Le jugement de la Haute cour a constitué un choc pour le gouvernement, qui était convaincu que la thèse de la prérogative royale et d'une décision reposant uniquement sur le Premier ministre était parfaitement recevable.

Cela n'a pas été le jugement qu'a porté la Haute cour, qui a estimé que cette prérogative royale, qui remontait au Moyen Âge, n'était pas adaptée au traité avec l'Union européenne.

Curieusement, Mme May a fait appel devant la Cour suprême. Cela a étonné beaucoup de gens. Ce matin, des échos dans la presse britannique laissaient entendre qu'elle allait saisir le Parlement.

Une caricature très amusante, parue dans le *Times* au moment où la Haute cour rendait son jugement, représentait Mme May disant au juge que le peuple britannique avait voté pour la prééminence du Parlement britannique, pour que les lois soient des lois britanniques, rendues par des juges britanniques, dans des tribunaux britanniques. Elle ajoutait : « Mais pas maintenant ! ». Ceci montre assez bien la contradiction qui existe entre le souhait de souveraineté incarné par Westminster et le fait de lui dénier le pouvoir de se prononcer sur l'invocation de l'article 50.

Cela étant, d'après mes contacts avec les parlementaires, ceux-ci ne peuvent s'opposer à la volonté du peuple. Au moment du jugement de la Haute cour, on a vu des articles extrêmement choquants, en particulier dans le *Daily Mail*, désignant les juges comme ennemis du peuple, ce qui est extrêmement déplaisant dans ce monde britannique généralement assez feutré.

Un débat et un vote vont avoir lieu au Parlement en mars. Le gouvernement espère limiter le texte à une ligne et demie en évitant les amendements, mais le *speaker* de la Chambre des communes a dit un jour qu'il ne connaissait pas de loi qui ne soit pas amendable. Les parlementaires pourront difficilement s'opposer à la volonté du peuple. Le débat va durer quelques jours, avant de passer devant la Chambre des Lords.

Les parlementaires sont en majorité pro-européens, même ceux du parti tory. Les Lords essaieront de faire passer des amendements, mais beaucoup pensent que ce serait pour eux suicidaire de s'opposer à l'invocation de l'article 50.

On verra si le calendrier est tenable ou non. S'il ne l'est pas, les choses seront repoussées de très peu.

Vous avez posé la question de la relation avec les États-Unis. On se réfère très souvent à la phrase de Churchill disant qu'entre le continent et le grand large, il choisirait toujours le grand large. Le problème vient aujourd'hui du fait que le grand large ne s'intéresse que très peu à l'Europe. C'est un vœu pieux des Britanniques d'entretenir des relations spéciales avec les États-Unis. Le Royaume-Uni est très affaibli. Il n'aura plus aucune influence au sein de l'Europe. Pour les États-Unis, ce sera un partenaire moins important, et je ne pense pas qu'ils fassent beaucoup de cadeaux au Royaume-Uni, même si Boris Johnson tient des propos en ce sens, tout comme le représentant britannique à New York.

Ils sont très inquiets de l'élection de Donald Trump et ne savent dans quel sens vont les choses. Il n'est pas évident que ce soit dans le leur. Ils répètent qu'ils quittent l'Union européenne mais non l'Europe. Je ne sais comment ils pourraient quitter l'Europe. Où seraient-ils alors, à moins de constituer un nouveau continent ? Ils affirment pouvoir développer une politique globale, mais rien ne les en empêchait auparavant.

Lorsque j'étais en Chine, les Allemands faisaient quatre fois mieux que les Britanniques en termes d'exportations. Rien ne les empêchait de les surpasser. En Inde, les Allemands font deux fois et demie mieux que les Britanniques. Les visites que Theresa May a effectuées ont dû l'échauder un peu. Elle n'a pas été accueillie avec chaleur au G20, en Chine, et les Japonais, qui ne sont généralement pas très catégoriques, l'ont été particulièrement au sujet des conséquences négatives du Brexit. Quant aux Indiens, qui sont de très difficiles négociateurs, ils ont expliqué à Theresa May qu'ils avaient besoin de visas pour leurs étudiants. Elle a répondu que ce n'était pas possible, qu'ils pouvaient faire des efforts en ce qui concerne les hommes d'affaires, mais non pour les étudiants.

Je ne pense donc pas que leur discours sur une politique globale après leur sortie de l'Union européenne puisse avoir beaucoup de succès. Le Royaume-Uni met avant ses relations avec l'Australie. Ce pays représente moins de 1 % de leurs échanges, alors que ceux qu'ils réalisent avec l'Union européenne s'élèvent à 44 %. Je pense qu'il y a une volonté de la part des dirigeants britanniques et de leurs représentants de présenter une situation bien plus rose qu'elle ne l'est.

Quant à l'organisation du gouvernement et de l'administration, on a vu que Theresa May avait nommé les « trois mousquetaires », dont la mésentente est de notoriété publique. Boris Johnson n'aura pas de rôle dans la négociation, et la presse le dit marginalisé par Theresa May. Liam Fox, ministre du commerce extérieur, ne peut négocier un accord tant que le Royaume-Uni est dans l'Union européenne et dans l'union douanière. Certains pensent qu'il pourra même démissionner, faute de véritable emploi. C'est donc David Davis qui mènera la négociation. Il est censé le faire avec Michel Barnier, sous l'autorité du Conseil européen.

Je pense que Theresa May désirera rencontrer les chefs d'État un par un, comme David Cameron l'avait fait durant la négociation, et comme elle avait commencé à le faire aussitôt après le Brexit, à Paris, lors de sa rencontre avec le Président Hollande.

Le plus important est l'unité des Européens. La presse répète régulièrement que la France est la plus dure et veut punir le Royaume-Uni, alors que l'Allemagne est beaucoup plus pragmatique et qu'elle est prête à un accord. Pour le moment, il n'y a pas d'indication en ce sens, mais les choses peuvent évoluer, et les Britanniques entendent trouver des soutiens, en particulier dans les pays scandinaves. L'union qui a été constatée au sommet de Bratislava risque de se distendre. C'est là-dessus qu'ils misent.

S'agissant de la place financière, les banquiers et la City sont effectivement très inquiets. Leurs représentants également. Je suis très souvent invitée par l'association des banquiers, par City UK, par le représentant de la City. Ils sont paralysés face au sentiment que le vote en faveur du Brexit les visait également. Ils n'osent donc pas s'exprimer à voix haute. Ils savent qu'ils vont perdre de l'ordre de 10 % en emplois et en activités. La City demeurera évidemment. Beaucoup disent que c'est New York, plus que l'Europe, qui va profiter des mouvements de retour car certaines activités sont jugées non-rentables sur le continent.

Certaines banques pourront néanmoins y installer certaines de leurs activités. M. Noyer a été nommé pour attirer des banquiers en France. Selon mes contacts dans ce milieu, la perception, pour être franche, est que la France n'est pas la mieux placée, du fait de la rigidité du marché du travail et des lois fiscales, considérées comme imprévisibles. Je répète ce qu'ils m'ont dit : selon eux, la France n'est pas « *business friendly* » - même s'ils ne sont pas enchantés d'aller à Francfort ou Dublin pour d'autres raisons.

Enfin, la mobilisation est double en ce qui concerne les ressortissants européens.

D'une part, les parlementaires ont honte de ce qui s'est passé dans le pays - meurtre de deux ressortissants polonais, violences, utilisation de termes comme : « Vermine de Polonais, quittez ce pays ! ». Cela s'étend d'ailleurs au-delà. Pour certains, le Brexit signifie : « Tous dehors ! ».

Les parlementaires, très embarrassés, ont créé, avec le soutien du gouvernement, un programme de lutte contre les crimes raciaux pour dénoncer les insultes et les violences.

D'autre part, les « Brexiteurs », qui savent bien que tout ceci est embarrassant, voudraient régler le problème avant les négociations. Ils souhaiteraient que Theresa May assure aux ressortissants européens qu'ils pourront rester et régler ainsi la question.

Ce n'est pas ainsi que la négociation se passera. Je ne suis pas sûre que ce soit le sujet le plus inquiétant. Il y a à peu près autant de ressortissants britanniques en Europe que de ressortissants européens au Royaume-Uni. Je ne pense pas qu'il devrait y avoir de problèmes pour ceux qui y sont déjà installés.

Il règne cependant une certaine inquiétude. Des démarches ont déjà été engagées pour obtenir des autorisations de résidence permanente. Certains demandent également la nationalité britannique. Ils seront pragmatiques et voudront pouvoir travailler au mieux.

L'inquiétude plane également sur les frais de scolarité, car le régime commun coûte très cher. C'est une préoccupation pour les universités et pour les Britanniques, qui touche les échanges en matière de sciences et le budget des universités, auquel participent les étudiants étrangers.

La confusion demeure, même si les Britanniques travaillent à l'élaboration de propositions. Les injonctions étant contradictoires, les choses sont très difficiles.

Pour le moment, les Britanniques veulent le meilleur accord possible. Du côté européen, on leur explique que les quatre libertés sont indivisibles. La négociation n'a pas commencé et le climat ne s'est pas encore détérioré. On est dans une « drôle de guerre ». Quand la négociation débutera, les choses se durciront, et la France, ainsi que je le disais, sera sans doute dénoncée comme étant le pays le plus dur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - La parole est aux commissaires.

M. Christian Cambon. - Que se passera-t-il si la négociation échoue et qu'il y a pas d'accord ?

M. Jacques Gautier. - Madame l'ambassadeur, vous avez évoqué le volet relatif à la défense et insisté sur l'importance du Royaume-Uni en la matière.

Pensez-vous qu'il soit possible, dans le cadre du Brexit, d'officialiser des liens entre Européens et Britanniques en matière de défense, sous forme d'un élargissement à tous les partenaires de Lancaster House ?

M. Richard Yung. - Vous avez évoqué l'idée qu'une partie de la finance pourrait retourner aux États-Unis. C'est une idée que l'on entend, mais qui me paraît totalement irréaliste.

C'est une menace des Britanniques qui n'a pas de sens, dans la mesure où le seul intérêt pour ces banques d'être à Londres vient précisément du fait qu'elles peuvent avoir accès au marché européen. Si elles sont établies à New York, ce ne sera plus le cas - sauf accord global entre les États-Unis et l'Europe, ce que personne ici n'envisage ni ne souhaite.

C'est là un argument de pression quelque peu pervers, sur lequel on doit cependant rester ferme, de même qu'on ne doit pas accepter que les banques anglaises et américaines puissent travailler librement sur le marché européen.

M. Alain Gournac. - Madame l'ambassadeur, existe-t-il une date à laquelle les Britanniques sont tenus de prendre une position ? Que peuvent-ils faire pour contourner celle-ci ?

Par ailleurs, ressentez-vous une envie des banquiers londoniens de venir en France ? J'ai lu quelque part qu'une banque spécialisée s'était déjà installée à Paris...

M. Jacques Legendre. - Madame l'ambassadeur, la situation à Calais a changé, mais existe-t-il un rapport entre le Brexit et la position que les Britanniques pourront prendre vis-à-vis des enfants immigrés bloqués en France, et qu'ils ne veulent pas accepter ?

Vous avez par ailleurs affirmé que les Britanniques étaient braqués à l'égard des Européens qui travaillent chez eux, en particulier les Polonais. Ceux que nous avons retenus à leur demande à Calais n'étaient pas des Européens. Quelle est leur position vis-à-vis des étrangers non-Européens désirant entrer au Royaume-Uni actuellement ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - J'aimerais prolonger ce que disait Jean Bizet en matière de politique étrangère. Que fait la France et que peut-elle faire pour resserrer les liens européens face à cette nouvelle donne ? Il est préoccupant de considérer que les États-Unis sont tentés de définir leur propre Europe, tout en condamnant l'Union européenne.

Le Brexit a d'une certaine manière ouvert la géographie européenne. Il existe une vision américaine de l'Europe. La Chine, avec la « Route de la soie », a choisi une Europe à seize plus un. Elle dessine aussi son Europe, tout comme la Russie, avec l'OTAN.

Tout le monde semble avoir une vision géopolitique de l'Europe - sauf peut-être les Européens - ce qui est très préoccupant pour sa propre dynamique.

Mme Sylvie Bermann. - Tout d'abord, il existe une possibilité d'étendre la négociation en cas d'accord unanime des autres pays.

Par ailleurs, les Britanniques estiment qu'il est impossible de régler toutes les questions en deux ans. On peut régler le problème du divorce, mais non celui des relations avec l'Union européenne.

Pour « ne pas tomber de la falaise » - pour reprendre leur expression - les Britanniques réfléchissent à un accord de transition, même si cela n'a pas encore été formulé. Cela peut prendre un certain nombre d'années.

En ce qui concerne la date butoir, il en existe en fait deux différentes. Pour les Européens, la date est celle de 2019 et des élections au Parlement européen. Pour les Britanniques, la date est davantage celle des élections britanniques, c'est-à-dire 2020. Cela étant, ils espèrent aller le plus vite possible.

Michel Barnier a parlé d'une durée de dix-huit mois pour recueillir l'accord des États membres et du Parlement. Je ne sais pas si c'est tenable ou non. Theresa May avait dit au Président de République, en juillet, qu'il leur fallait du temps pour se préparer et élaborer des options, mais que la négociation serait ensuite plus rapide. Je pense encore une fois que celle-ci sera bien plus difficile qu'ils ne l'imaginent.

En matière de défense, Français et Britanniques partagent une relation de défense exceptionnelle, que ce soit en termes capacitaires ou en termes d'échanges d'officiers - quarante-six de chaque côté dont certains qui participent directement au combat. On a créé une force conjointe qui peut monter jusqu'à dix mille hommes. On intervient conjointement au Conseil de sécurité. Je pense que la dimension bilatérale demeurera.

La dimension européenne intéresse aussi les Britanniques. Ce sont eux qui commandent la force Atalante, à Northwood. Ils sont également intéressés par l'Agence de défense européenne, ainsi que par des opérations comme Sophia, en Méditerranée. Ils y participent et l'ont présentée avec nous au Royaume-Uni. Le problème est de savoir comment faire.

Il y a quatorze ans de cela, j'étais ambassadeur au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (CoPS), qui monte les opérations de sécurité de l'Union européenne. Qu'il s'agisse du plan de commandement ou du plan d'opération, tout est fait au CoPS. Ils n'y seront plus.

Ils imaginent des statuts d'observateurs, qui leur permettraient d'y être ou d'être associés. Pour le moment, on n'en sait rien. Très peu ont travaillé là-dessus. Les Britanniques se sentent plus libres dans ce domaine, l'électorat britannique ne s'étant jamais prononcé sur ces questions. Ils pensent donc disposer d'une marge de manœuvre plus importante.

Pour ce qui est de la question des banques, on peut effectivement s'interroger sur le retour à New York. C'est en tous cas ce que nous disent des banquiers, y compris ceux qui sont favorables au maintien dans l'Union européenne ou qui souhaitent obtenir un accord aussi proche que possible des conditions initiales. Ils affirment que le fait d'ouvrir des sièges ou des succursales sur le continent leur reviendrait plus cher, pour des activités qui ne sont pas indispensables.

Ils font valoir qu'il existe un système d'équivalence avec New York. Tout cela n'est pas clair. Nous avons intérêt à maintenir nos démarches. Démarches qu'ils nous reprochent d'ailleurs, mais je leur réponds que nous sommes dans un système de libre concurrence. Ce sont eux qui nous l'ont appris : ils peuvent donc difficilement le contester.

Les banquiers nous disent qu'ils espèrent le meilleur et se préparent au pire. Ils sont en train de mettre en place un dispositif qui sera activé si l'accès au marché unique est

impossible et s'ils perdent le passeport européen, tout en espérant que des accords interviendront d'ici là. Il faut compter environ deux ans pour que les transferts s'opèrent.

Les retours sont peu nombreux, si ce n'est ceux d'HSBC, qui possède déjà une implantation en France, et qui n'a donc rien à créer. C'est plus facile.

Calais constitue une épine qu'on a retirée du pied de la Grande-Bretagne. Ils sont conscients des voix qui appellent en France à dénoncer les accords du Touquet. Les Britanniques se sont félicités de l'accord intervenu. Ils ont accepté jusqu'à présent trois cent soixante-dix mineurs et examinent le cas d'un certain nombre d'autres. Des polémiques sont en train de naître au Royaume-Uni du fait de l'âge de certains d'entre eux, qui sont majeurs. Cela a fait la première page des journaux. Nous maintenons la pression.

Pour ce qui est de la perception des étrangers, certains estiment que les Britanniques font preuve d'hypocrisie. On parle essentiellement de ressortissants européens. En réalité, l'hostilité aux étrangers est bien plus large - encore que d'autres disent qu'ils ont tellement l'habitude de voir des gens du *Commonwealth* que cela choque moins que des Polonais !

Le problème vient du solde migratoire net de trois cent trente mille. Dans certaines villes, les étrangers sont devenus majoritaires. Les Britanniques ont le sentiment que les étrangers prennent la place de leurs enfants. En outre, les enfants issus de l'immigration sont meilleurs que les enfants des classes défavorisées britanniques. C'est un vrai problème social, qui doit être réglé. C'est pourquoi Theresa May essaye de définir une politique industrielle, afin de régler la situation des personnes sans qualification. Au Royaume-Uni, le taux de chômage est seulement de 4,8 %, mais il est plus fort dans les populations blanches déclassées. C'est une autre difficulté, à laquelle il faudra remédier, mais cela n'a rien à voir avec l'Union européenne.

Quant à l'Europe elle-même, c'est à elle de se construire, de se définir et d'avoir des projets. C'est ce qui a été fait à Bratislava.

Le risque est que les autres pays souhaitent diviser l'Union européenne et jouer sur ses faiblesses. Vous avez évoqué la Chine. Le concept de *seize plus un* est antérieur au Brexit. Il remonte à 2012. Les Chinois ont toujours eu tendance à travailler de façon bilatérale, tout en sachant que le poids de l'Union européenne porte sur les questions commerciales, le statut d'économie de marché, et qu'ils ne peuvent y échapper.

Ils espèrent trouver dans le Royaume-Uni un partenaire favorable au libre-échange. C'est pour le moment le seul entièrement acquis au statut de marché, mais il sera cependant affaibli. Soixante-cinq millions d'habitants, c'est environ la moitié d'une province chinoise.

C'est à nous qu'il appartient de défendre l'Union européenne et d'en faire une entité de poids face à des puissances-continentales comme les États-Unis ou la Chine.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Merci, Madame l'ambassadeur, d'avoir répondu à toutes les questions.

Le dernier sujet abordé par le président Raffarin est fondamental. Il ne faut pas se laisser « embarquer » par la vision de l'Europe que souhaitent nos partenaires, qu'ils soient d'outre-Atlantique, de Russie ou de Turquie.

On voit bien que ces pays ne comprennent pas l'Europe. C'est le cas de la Russie - à moins qu'elle feigne de ne pas la comprendre. La Turquie voudrait nous imposer certaines choses, d'où la pertinence de la refondation de l'Union européenne, qui constitue le sujet du rapport sur lequel nous travaillons.

L'Europe est en quelque sorte fatiguée d'elle-même, mais ce fut une formidable architecture. À nous de la restructurer. Je pense que cela passe par la notion d'État-continent. On ne peut plus raisonner au niveau des États. On doit le faire au niveau des continents. Si on veut redonner une place et de la force au continent européen, cela passe par les négociations commerciales.

La puissance de l'Europe viendra de notre capacité à nous affirmer sur le TTIP, comme nous l'avons fait hier sur le CETA, en affichant les mêmes armes que nos voisins d'outre-Atlantique, qui sont particulièrement habiles dans ce domaine.

C'est pourquoi je suis un fervent adepte du « *Buy European Act* » et des instruments de défense contre l'extraterritorialité des lois américaines. Tant qu'on ne les mettra pas en place, nous ne serons pas respectés.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - On voit bien que la fin de cette négociation est sans doute assez lointaine, même si les échéances électorales vont déterminer notre calendrier, notamment l'élection au Parlement européen.

Il y a là un rendez-vous important et assez proche. Pour ce qui est des autres sujets, notamment en matière de défense, il s'agit de calendriers bien plus longs et complexes. Le temps est donc une des équations incertaines de cette affaire.

Rien n'est aujourd'hui prévisible, et c'est ce qui est très dangereux. L'élection non anticipée de M. Trump vient rajouter de l'incertitude. Un proverbe chinois dit que quelqu'un d'imprévisible est un ennemi. Aujourd'hui, l'Europe et les États-Unis ont des politiques imprévisibles.

C'est là toute la difficulté, ce qui sert énormément les intérêts des régimes autoritaires, qui disposent du système le plus prévisible.

Le Brexit, qui concerne le cœur de l'Europe, finit par constituer un élément majeur de l'incertitude mondiale.

Mme Sylvie Bermann. - J'ai compris que le Sénat envisageait une visite à Londres au mois de février. Vous y serez les bienvenus. Il est très important que vous ayez un contact avec vos homologues et que vous puissiez rencontrer différentes personnalités.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Nous nous y rendrons en effet dans le cadre de ce groupe de suivi.

Merci beaucoup.

La réunion est close à 9 heures 20.

Mercredi 14 décembre 2016

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Marie Bockel, commission des affaires étrangères et de la défense -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Audition de M. Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen

M. Jean Bizet, président. – Nous avons aujourd’hui le plaisir de recevoir Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen. Les commissions des affaires européennes et des affaires étrangères du Sénat ont mis en place un groupe de travail afin de suivre les évolutions du Brexit et la refondation de l’Union européenne. Votre avis nous intéresse donc au plus haut point compte tenu des fonctions que vous avez occupées pendant un certain nombre d’années.

Nous avons des interrogations quant à l’organisation de l’Union européenne pour aborder la négociation relative à la sortie du Royaume-Uni qui promet d’être difficile. Chaque institution de l’Union européenne a, en ce sens, désigné ses négociateurs. Comment appréhendez-vous cette négociation ? Quel modèle serait envisageable pour mieux protéger demain les intérêts de l’Union ? Comment imaginer que perdurent, malgré cette sortie, des rapports étroits, constructifs et cohérents avec la Grande-Bretagne ? Quelles appréciations portez-vous sur le fonctionnement actuel des institutions européennes ? La fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne est souvent évoquée. Qu’en pensez-vous ?

Le rôle des parlements nationaux étant essentiel dans ce domaine, le Sénat a ainsi développé la culture de la subsidiarité. Avez-vous un éclairage particulier à livrer sur la question ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je supplée aujourd’hui Jean-Pierre Raffarin. Je vous remercie d’avoir accepté notre invitation. Il nous semblait utile de pouvoir vous entendre à la fois sur les conséquences du Brexit mais aussi sur la refondation de l’Union européenne. S’il n’est pas certain que le Brexit crée en ce sens une opportunité, il crée, en revanche, objectivement un risque.

Nous souhaitons pouvoir confronter nos lectures de l’article 50 du Traité sur l’Union européenne (TUE) et échanger sur le rôle dans ce domaine du Conseil européen, de la Commission européenne et des États membres, qui sont les premiers concernés et les interlocuteurs les plus légitimes dans la négociation du Brexit.

Nous attendons vos éclaircissements sur un certain nombre de points. Le sujet du calendrier de la sortie de la Grande Bretagne revient régulièrement au cours de nos auditions. Quel serait donc, selon vous, le calendrier optimal de gestion du Brexit ? Au-delà des aspects techniques, cette question soulève également l’approche politique avec laquelle cette sortie sera gérée.

À partir de quel moment la notification serait-elle trop tardive selon vous ? Que se passerait-il si à l’issue des deux années prévues par le traité aucun accord n’était trouvé entre les deux parties ?

Enfin, et peut-être plus brièvement, nous souhaiterions connaître vos idées sur la nécessaire refondation de l'Union européenne. Eu égard aux fonctions que vous avez exercées au service juridique du Conseil, vous avez certainement quelques recommandations à faire sur le fonctionnement des institutions européennes. Comment les améliorer ? Quels sont également les pièges à éviter, les « fausses bonnes idées », dont vous savez, grâce à votre expérience, qu'elles ne tiendraient pas leur promesse ? Nous vous écoutons avec attention !

M. Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen. – Je vous remercie de votre invitation. Ayant travaillé à l'Union européenne, au service du Conseil européen et du Conseil pendant autant d'années, je ne peux pas être partialement français et tiens compte d'autres intérêts, comme ceux des autres États membres, par exemple. Je m'efforce, toutefois, d'être impartial.

À la suite du referendum du 23 juin dernier, la notification de sortie du Royaume-Uni n'est pas encore été rendue, mais elle a été promise par Madame May avant le 31 mars prochain. Il me semble qu'il s'agit d'une date limite car les élections au Parlement européen se tiendront au mois de mai 2019 et ce délai est un minimum pour les organiser. Je pense que cette date limite sera respectée par la Grande-Bretagne.

Un délai de deux ans court après la notification afin qu'un accord de sortie soit trouvé et je ne pense pas que ce délai sera prorogé par l'Union européenne, comme le permet pourtant l'article 50 du TUE, afin, là aussi, de ne pas perturber les élections au Parlement européen ainsi que la nomination de la Commission européenne qui interviendront après.

Le Royaume-Uni devrait donc quitter l'Union aux alentours du 1^{er} avril 2019. C'est seulement après cette date que des négociations sur les relations futures entre l'Union et la Grande-Bretagne commenceront car les négociations prévues par l'article 50 précité ne peuvent porter que sur les modalités de retrait. L'accord doit, certes, tenir compte du cadre des relations futures, mais ne peut porter en lui-même de stipulations sur ce que seront les relations futures.

Le Royaume-Uni se trouve, en substance, face à de grandes questions auxquelles il doit répondre. Veut-il continuer à bénéficier pleinement et librement de l'accès au marché unique ? Mais la réponse a déjà été donnée par Madame May.

On s'interroge sur les conditions du retrait selon les modalités de l'article 50 mais se pose également la question du contenu des accords qui suivront ce retrait, ainsi que du délai de plusieurs années qui devait s'écouler entre la sortie et la signature de ces accords.

Si à sa sortie le Royaume-Uni ne dispose pas d'accord commercial préférentiel avec l'Union européenne, ces relations commerciales avec l'Union seront alors *de facto* encadrées par le droit commun de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette hypothèse aurait un impact très négatif pour le Royaume-Uni. Se pose donc la question de ce « trou » qui pourra être aménagé de différentes manières en période de transition.

En ce qui concerne un libre accès au marché intérieur de l'Union européenne pour le Royaume-Uni à l'issue de sa sortie, Madame May a déjà répondu par la négative. De son point de vue, « *Brexit means Brexit* ». Le résultat du referendum l'empêche, en ce sens, de continuer à participer à ce qu'est l'essence même de l'Union européenne alors qu'elle a été rejetée par le peuple britannique. Le marché intérieur est, en effet, indissociable de la libre circulation des personnes. Les décisions relatives au marché intérieur sont, en outre, adoptées

par les seules institutions de l'Union européenne, interprétées par sa seule Cour de justice de (CJUE) et en vertu d'un droit qui prime sur le droit national du Royaume-Uni !

Le fait que chaque institution de l'Union ait désigné un négociateur ne me pose pas de problème et ne m'inquiète pas sur la tenue des négociations à venir. La réalité est que les deux premiers des vingt-quatre mois de négociations vont être consacrés à la rédaction de conclusions du Conseil européen qui seront adoptées à l'unanimité et constitueront les lignes majeures des négociations qui suivront. Des directives de négociations plus détaillées seront ensuite données par le Conseil à la Commission avant que cette dernière ne négocie avec la Grande-Bretagne. Il s'agit là de l'organisation juridique du processus, mais l'importance politique évidente de cette négociation conduit à ce que les chefs d'États et de gouvernement du Conseil européen ont déjà affirmé leur volonté de les suivre de très près. Le Parlement européen devra, à l'issue des négociations, approuver à la majorité simple l'accord qui sera pris en vertu de l'article 50 du TUE faute de quoi cet accord ne sera pas adopté.

Sans préjudice du contenu des accords qui seront pris en vertu de l'article 50, tous les membres britanniques des institutions de l'Union vont devoir les quitter. L'accord de l'article 50 pourra, lui, régler le sort des ressortissants des États membres de l'Union européenne installés sur le sol britannique ainsi que celui des ressortissants britanniques présents sur le sol des États membres de l'Union européenne. Il traitera aussi de certaines questions budgétaires. Il est d'ailleurs possible de s'attendre à des négociations assez âpres sur le sujet, notamment en ce qui concerne les fonds structurels, les subventions agricoles, la retraite des fonctionnaires ainsi que les programmes en cours. Les négociations de l'article 50 devront également régler le sort de toutes les procédures en cours qui ont été engagées mais non-terminées. Il sera sans doute prévu que ces procédures suivent leur cours durant une période donnée. On peut ici, par exemple, penser aux mandats d'arrêt, aux infractions aux règles sur la concurrence ou aux infractions concernant les aides d'État.

Il demeure vrai qu'il n'est pas sûr qu'un accord sur la base de cet article 50 soit finalement obtenu. Tout un courant de pensée est d'ailleurs aujourd'hui, à Londres, favorable à ce que le Royaume-Uni ne négocie pas sa sortie avec l'Union. Je pense que cette option est, toutefois, assez peu vraisemblable car cela correspondrait, de la part du Royaume-Uni, à une violation du droit international et de celui du droit communautaire. Cela amènerait, en outre, une confusion et une perte de sécurité juridique énorme pour les États comme pour les opérateurs économiques ou les individus.

Je crois donc, pour l'ensemble de ces raisons, à l'adoption d'un accord, tant par le parlement britannique que par le Parlement européen. La durée de cette adoption diminuera, néanmoins, d'autant la plage du délai de deux ans restant effectivement disponible pour les négociations qui devrait donc *in fine* se limiter à dix-huit mois.

L'absence d'adoption d'un accord sur la base de l'article 50 révélerait l'existence d'une crise qui ne serait pas favorable à ce que puisse être adopté un accord commercial dont le Royaume-Uni semble pourtant avoir un grand besoin afin de ne pas voir ses relations commerciales avec l'Union européenne être régies par le droit commun de l'OMC.

Cette situation reviendrait à une application des règles générales du droit de l'OMC qui consistent notamment en l'application de la clause de la nation la plus favorisée et l'application des tarifs douaniers communs pour les exportations vers les autres États, dont ceux de l'Union européenne. Il n'existerait, en outre, plus de passeport financier pour les banques britanniques et le Royaume-Uni perdrait le bénéfice des accords de commerce

obtenus par l'Union européenne auprès d'une soixantaine d'États tiers. Cela signifierait également que le Royaume-Uni serait contraint de créer instantanément une politique commerciale et des tarifs douaniers et ainsi négocier avec l'ensemble des États membres de l'OMC puisqu'il perdrait le bénéfice des listes négociées par l'Union européenne à l'OMC. Car, le Royaume-Uni est membre de l'OMC, mais en tant que membre de l'Union européenne ; cette dernière passe, pour l'heure, des accords avec des États tiers en son nom. La sortie du Royaume-Uni de l'Union changera cette situation.

L'hypothèse la plus probable est qu'après l'obtention d'un accord de sortie sur la base de l'article 50 du TUE, le Royaume-Uni cherche l'obtention d'un accord commercial avec l'Union européenne. Réalisant 48% de son commerce avec elle, cet accord devrait être une priorité passant avant l'obtention d'accords avec d'autres États non-membres de l'Union européenne. À terme, un accord de libre-échange ou une union douanière pourrait être visé afin d'échapper aux droits de douane inhérents à l'application des règles de l'OMC dans le cadre de ses relations commerciales avec les États membres. À l'issue d'un délai raisonnable nécessaire à son établissement, un tel accord devrait porter sur une majorité de biens et marchandises et pas sur les échanges de services.

Le délai d'attente afin d'obtenir cet accord sera vraisemblablement de plusieurs années pendant lesquels, faute d'accords en vigueur et n'étant plus membre, le Royaume-Uni se verra appliquer les règles de l'OMC dans ses relations avec l'Union. Ce serait relativement problématique pour le Royaume-Uni car si les tarifs douaniers de l'Union européenne sont, en moyenne, relativement faibles – autour de 3 ou 4 % – ils sont néanmoins ponctuellement élevés sur certains produits. Le tarif appliqué aux pièces de véhicules importées est par exemple de 10 %, alors que la production automobile anglaise est un élément important de l'activité industrielle et économique du Royaume-Uni. Un tel tarif aurait une influence indéniable sur les flux d'échange. Il est donc primordiale pour le Royaume-Uni de demander l'aménagement d'une période de transition.

Or, la presse britannique montre une certaine hostilité à l'idée de période de transition et le secrétaire d'État à la sortie de l'Union européenne David Davis a indiqué qu'un tel aménagement pourrait éventuellement se faire si l'Union européenne y tenait absolument ! Comme l'a finalement indiqué Monsieur Philip Hammond, chancelier de l'échiquier, un tel accord est nécessaire. Il s'agit, pour moi, d'une évidence et le gouvernement britannique le sait.

La question de la nécessité d'une période transitoire ne doit donc pas se poser du point de vue britannique. Se pose, en revanche, la question de savoir quelle doit être la nature de cette période. Deux solutions semblent ici envisageables.

La première serait le souhait, pour le Royaume-Uni, de conserver un accès total et plein au marché unique, au même titre que les États membres. Il s'agit d'une solution qui pourrait être acceptée par l'Union européenne, à la condition qu'au même titre que les États de l'Espace économique européen (EEE), le Royaume-Uni applique toute la réglementation et la législation de l'Union européenne, que ces règles priment sur leur droit national, qu'elles soient interprétées par la CJUE au sein de laquelle le Royaume-Uni ne comptera plus de juge et que les justiciables puissent faire sanctionner les éventuels manquements britanniques. Je ne peux pas présager de l'avis du Royaume-Uni sur une telle condition puisque son caractère transitoire et limité dans le temps pourrait rendre acceptables les sujétions qu'elle impose. Car ils seraient soumis aux règles relatives au marché intérieur sans bénéficier d'un quelconque pouvoir de décision en la matière. Si les « *brexiteurs* » pourraient rejeter cette solution pour des

raisons politiques, elle serait toutefois d'un grand intérêt pour les opérateurs économiques britanniques, au premier rang desquels les banques.

La préservation d'une union douanière avec l'Union européenne pourrait également constituer une solution transitoire pour le Royaume-Uni. Au sein de cette solution, deux hypothèses se détachent. La première serait une union douanière sur le modèle turque. Cette union douanière évite tout droit de douane sur les biens et marchandises mais ne fait pas bénéficier la Turquie des accords de libre-échange conclus par l'Union européenne. Si l'Union passe un accord commercial avec, comme elle l'a fait, la Corée du Sud, la Turquie sera obligée de respecter cet accord en baissant les tarifs appliqués aux biens coréens importés sans que la Corée ne soit, de son côté, obligée d'appliquer les conditions plus favorables issues de l'accord aux biens que la Turquie exporte sur son territoire.

Dans cette première hypothèse, les britanniques resteraient libres de négocier avec des pays tiers. Ce n'est pas le cas dans le cadre de la deuxième solution possible où, quasiment en territoire douanier commun, les britanniques pourraient conserver le bénéfice des accords passés par l'Union européenne auprès des États tiers. Les britanniques perdraient donc la faculté de fixer leurs tarifs douaniers et de négocier avec ces pays tiers.

Ces accords sont cruciaux et ne relèvent habituellement pas de l'article 50 mais bien des articles 216 et 219 du TUE sur les accords internationaux. J'interprète, en revanche, la phrase de l'article 50 qui dispose que « *l'Union négocie et conclut avec cet État un accord [...] en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* » comme pouvant servir de base à de telles mesures si leur objet est d'établir une transition.

S'il est évident qu'une telle période de transition est nécessaire au Royaume-Uni pour ne pas qu'il subisse un choc brutal, il apparaît que le besoin est moindre du point de vue de l'Union européenne. Elle pourrait donc potentiellement s'en servir comme d'un moyen de rétorsion. Mais le refus d'accorder l'accès au marché intérieur, s'il devait être dissocié de la soumission à la juridiction de la CJUE ou de l'acceptation de la libre circulation des personnes, ne relèverait pas de cette logique. Il s'agirait simplement d'appliquer sans discrimination les règles normales qui s'imposent à tous les pays tiers.

L'Union européenne n'est pas obligée d'accorder au Royaume-Uni une période transitoire mais je pense qu'il s'agit néanmoins d'une mesure qui servirait ses intérêts puisqu'elle ne compromettrait pas la bonne entente de l'Union et la Grande-Bretagne à long terme. Il en va de la santé de nos propres industries. Je rappelle, à ce titre, que les ailes des avions civils ou militaires de la société Airbus sont en grande partie fabriquées au Royaume-Uni. L'intérêt d'une solution transitoire semble donc partagé. Son obtention dépendra de l'ambiance des négociations de sortie, notamment sur le plan budgétaire. Cela dépendra aussi de la maîtrise du gouvernement britannique qui est, à l'heure actuelle, fortement divisé, et de la façon dont Madame May arrivera à fédérer derrière cette idée.

S'agissant, maintenant, de la « refondation de l'Union européenne », je pense qu'il est plus exact de parler d'avenir de l'Union européenne.

L'état de l'Union est, il est vrai, très mauvais. Je passe sur la gravité des crises de tout genre qui sont connues, comme la crise économique structurelle, la baisse de compétitivité dans le contexte de la mondialisation, la faible croissance, les délocalisations, un fort taux de chômage dans certains pays de l'Union ou la crise de confiance politique envers les gouvernements et les institutions. L'Union européenne fait souvent office de

bouc-émissaire puisque les citoyens se sentent plus proches de leur État que de l'Union. Il faut, à ce titre, reconnaître qu'elle n'est pas parvenue à communiquer correctement sur sa place, sa fonction, ce qu'elle est et où elle va dans ce contexte difficile. À cette situation compliquée s'est encore ajoutée une crise de la sécurité, intérieure avec les problèmes de terrorisme, comme extérieure avec les récents événements ukrainiens. Les crises de l'euro et de l'immigration ont eu, en outre, de sérieuses conséquences. C'est la première fois, depuis sa fondation, que les pays de l'Union européenne sont aussi divisés. Cette division est si forte qu'elle risque de porter atteinte au cœur même de l'Union, c'est-à-dire à ses valeurs.

Il est souvent dit que ces deux crises relèvent de la compétence de l'Union. Ce n'est pas véritablement le cas de la crise de l'euro car aucune stipulation des traités ne lui donne les moyens de la résoudre. La solidarité financière des États membres est ici, en revanche, en jeu puisqu'il s'agirait de demander aux contribuables des pays créditeurs de payer pour les contribuables des pays débiteurs. Quand bien même ce point serait résolu, il s'agirait également de déterminer à quel organe il reviendrait de prendre les décisions légitimement démocratiques pour fixer les conséquences de cette solidarité sur les budgets des États membres, en dehors de leurs propres parlements nationaux. Car si solidarité budgétaire il y a, ceux qui acceptent de payer ne le feront qu'en échange d'une faculté de contrôle. La crise migratoire est également complexe car elle a vocation à durer du fait, notamment, de la démographie peu dynamique des États membres de l'Union et de l'attrait que représente leur niveau de vie pour des populations plus modestes.

L'élection de Donald Trump nous montre également que les valeurs que nous pensions être communes ne le sont plus forcément. J'ai toutefois plus de confiance envers l'Europe qu'envers les États-Unis, du fait des différences de notre histoire. L'interdiction du port d'arme, de la torture, de la peine de mort, le droit à l'avortement ou au mariage homosexuel, la sécurité sociale pour tous et bien d'autres exemples nous montrent que l'Europe possède des valeurs et une conception de la vie en société qui diffèrent bien de celles des États-Unis. Car, sauf exceptions ponctuelles, ces points font l'unanimité au sein des États de l'Union. On constate, en outre, que le revenu médian aux États-Unis a diminué depuis quinze ans et qu'il en va de même de l'espérance de vie des cols bleus. Un gouffre s'est également créé entre le niveau des classes moyennes et les classes les plus aisées de la société américaine.

Quant à l'opportunité et la faisabilité des options politiques qui s'ouvrent à l'Europe je pense que la plupart des Européens comprennent qu'il est des défis qui, à l'échelle mondiale, ne sont pas réalisables par le plus grand des pays européens s'il est seul. Je pense ici au terrorisme, aux défis du climat, les crises financières, la puissance de négociation commerciale, entre autres. Or, les Européens souffrent, dans leur majorité, de la crise migratoire et du chômage au sujet desquels l'Union a affiché des ambitions sans toutefois parvenir à des résultats probants. Ceci explique la montée, en Europe, des nationalismes et des populismes.

Je ne pense pas, pour autant, qu'une « refondation » de l'Union européenne soit opportune. J'y ai pensé il y a quelques années au sujet de l'euro-zone au plus fort de la crise financière, mais je pense que le contexte a changé. Toute modification du traité de l'Union européenne est, en effet, strictement impossible à court et moyen terme car la très grande majorité des États membres ne souhaitent pas que l'on modifie leurs prérogatives et compétences.

Malgré cela, et compte tenu notamment de notre ignorance de la future politique américaine, nous avons plus que jamais besoin de l'Union européenne. Ses fondations nous permettent aujourd'hui de fonctionner et il est donc possible de faire face sans modifier les traités.

En 2010, je croyais qu'il était possible de faire de la zone-euro un noyau dur au point d'avoir écrit un petit livre où j'expliquais comment je pensais qu'il était possible d'y parvenir. C'est aujourd'hui une illusion à laquelle seule la France croit. En plus de l'absence de réponse à la solidarité budgétaire et à la légitimité démocratique des décisions que j'évoquais, force est de constater que les dix-neuf États de la zone euro représentent un groupe particulièrement hétérogène. Ils n'ont, entre autres, pas les mêmes ambitions européennes, ils n'ont pas le même niveau de dette et leurs économies n'ont pas les mêmes structures. Ils ne disposent pas, en outre, des mêmes politiques fiscales.

Certains pensent que le couple franco-allemand pourrait relancer le dynamisme de l'Union européenne. Je constate que c'est actuellement impossible car nos politiques budgétaires et économiques sont fondamentalement différentes et que tout dialogue sur ce point semble vain. Il est toutefois possible que les élections à venir dans les deux pays permettent des rapprochements sur certains aspects de politiques budgétaire, fiscale, économique, sociale, d'immigration ou de défense.

La création d'un « deuxième cercle » est également présentée comme une option. Je fais ici référence à quelques articles récents qui envisagent que soit donné au Royaume-Uni et à d'autres pays tiers le droit de participer au marché intérieur, au même titre que les États de l'EEE, en leur donnant en plus un droit de regard sur la législation de l'Union, ainsi que des options de dérogation. Ce projet semble inapplicable en fait comme en droit et irait dans la mauvaise direction d'un point de vue politique. L'heure est à la consolidation de l'Union. Il convient de réserver les compétences décisionnelles aux membres de l'Union européenne afin d'en consolider la cohésion et non pas de la diluer.

Le choix du protectionnisme serait une grave erreur pour l'Europe qui, contrairement aux États-Unis, voit l'équivalent de son Produit national brut (PNB) largement reposer sur son commerce extérieur. Même la France qui est un pays beaucoup moins marchand que d'autres États membres comme les Pays-Bas, reste particulièrement dépendant de ce pan de son économie. Il ne faut pas non plus chercher à défendre naïvement et coûte que coûte notre commerce extérieur en laissant à la marge les aspects environnementaux ou sociaux lors de la négociation d'accords commerciaux. Il convient également, à l'échelle nationale, de protéger les perdants de la globalisation en leur redistribuant une partie des richesses que la mondialisation concourt à créer.

La dernière option restant à l'Union européenne est, en mon sens la plus modeste, mais également la plus réaliste. Elle a pour préalable de reconnaître qu'il n'existe aucune tendance favorable à plus d'Europe et que, faute de grande réforme, il convient de naviguer au mieux en l'état actuel des traités afin de prendre des mesures essentielles dans les domaines où il faut agir. Parfaire l'union bancaire au sein de la zone euro compte parmi ces mesures. Il conviendrait également d'introduire l'idée d'un budget européen ou de rendre permanent et indépendant le président de l'Eurogroupe. Les efforts en matière d'immigration devraient également être poursuivis en continuant de contrôler les frontières extérieures et développer l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) dont vous recevez le directeur exécutif aujourd'hui.

Il serait aussi nécessaire d'accorder nos politiques commerciales et d'aide économique en direction des États qui sont à la source de l'immigration illégale au sein de l'Union européenne avec l'efficacité de leurs propres mesures de contrôle

On ne peut pas continuer de légiférer sur les sèche-cheveux et les poires de douche alors que la maison brûle ! Il s'agit sans doute de choses nécessaires, mais s'en préoccuper alors que des points essentiels restent en suspens revient, pour l'Union européenne, à prêter le flanc à la critique de ses citoyens.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous dénonçons tous cette réalité. N'est-elle pas la conséquence d'une logique de structure ?

M. Jean-Claude Piris. – Je ne le pense pas et tiens ici à rendre hommage au président Juncker et à son vice-président Timmermans qui ont fait décroître très significativement le nombre de législations proposées par la Commission. Il est vrai que l'envergure de la structure administrative de l'Union et de ses nombreuses directions générales conduit potentiellement à un afflux, mais il est également possible de le contrôler. Un « cran d'arrêt » a, en ce sens, été mis en place au niveau du secrétariat général et du cabinet du président. Cette diminution procède de l'application du principe de subsidiarité. Il vous revient aussi à vous, parlements nationaux, de mieux contrôler que vous ne le faites vos exécutifs. Les parlements danois, suédois ou néerlandais mettent, par exemple, en œuvre un contrôle très poussé de l'action de leurs gouvernements à Bruxelles.

En conclusion, je pense que les mesures décrites dans cette dernière option sont nécessaires, mais pas suffisantes. Deux autres mesures essentiellement symboliques et politiques seraient essentielles pour rétablir la confiance des citoyens en l'Union européenne. Car ce qu'est l'Union et ce qu'elle va devenir reste encore assez flou et opaque, tant sur le plan de ses frontières que de ses pouvoirs. Certaines questions doivent donc recevoir des réponses claires. La première d'entre elles est de savoir si l'Europe a vocation à devenir un État fédéral. La réponse doit être non. Cette hypothèse n'est plus réaliste dans une Europe qui compte vingt-sept membres. La vocation de l'Union doit être de soutenir les États qui en sont membres. Elle doit aussi redonner du contenu à la souveraineté de certains de ces États qui, faute d'être assez puissants, n'ont plus vraiment la possibilité de l'exprimer.

Sur le plan géographique, il convient d'acter la fin d'une période d'élargissement qui s'est faite à la majorité des États membres, parfois poussés par les États-Unis. Les citoyens de l'Union ne connaissent, à l'heure actuelle, même plus les différents États membres et ne disposent, en outre, pas de visibilité sur les élargissements à venir. La promesse d'une adhésion ne doit plus être utilisée comme un argument de politique extérieure. Il en existe d'autres. Car à quoi bon élargir encore si le résultat doit être une perte de cohésion, une perte d'efficacité et une perte de confiance et de compréhension des citoyens ? Ces élargissements seraient préjudiciables aux actuels États membres comme aux nouveaux puisque l'Union ne serait plus assez forte pour les soutenir. Je soutiens l'idée que l'Europe affirme clairement qu'elle restera à 27 dans les 10 ou 15 années à venir.

M. Jean Bizet, président. – Vous êtes donc partisan d'une politique des petits pas et d'un approfondissement plutôt qu'un élargissement de l'Union européenne. C'est un discours qui commence à se répandre, comme le montrent les messages adressés à nos voisins turc et russe. Je pense également qu'il va être nécessaire de réenchanter l'Europe afin qu'elle soit de nouveau aimée de ses citoyens. C'est un immense défi face à la facilité avec laquelle les

populismes la décrient. La paix et la prospérité apportées par l'Europe sont complètement oubliées et considérées comme naturelles.

L'European round table qui regroupe une cinquantaine des plus grosses entreprises européennes a récemment souligné la grande urgence à établir un marché unique du digital puisque cet élément est et sera au cœur de l'activité économique du 21^{ème} siècle.

Le budget de l'Union ne comprend pas de fonds propres mais le concept de mobilisation de fonds privés sous caution de fonds publics *a priori* jamais décaissés est aussi la source d'un formidable effet de levier pour mettre en place un certain nombre de politiques, comme le montre le plan Juncker.

M. Richard Yung. – Vous semblez écarter clairement l'hypothèse d'une sortie sèche du Royaume Uni, sans accord. On sent pourtant que c'est pour le moment la ligne dure qui l'emporte à Londres. Les britanniques souhaiteraient à la fois l'accès au marché unique, le contrôle de la libre circulation des travailleurs et rejettent la juridiction de la CJUE. Il faudrait, tout de même, que soit entendu le fait que la situation d'un État qui s'est retiré de l'Union ne peut pas être meilleure que celle d'un État membre.

Les britanniques ont indiqué vouloir ratifier un accord entre États créant une juridiction *ad hoc* en matière de propriété industrielle et de brevet européen. Quid de la CJUE qui pourrait, *in fine*, avoir à connaître de certains des litiges présentés à ce tribunal ?

M. Didier Marie. – Lorsque sont évoquées les futures négociations de sortie de la Grande-Bretagne, les options possibles sont souvent analysées à la lueur des intérêts britanniques. Mais quels seraient les avantages et inconvénients que représenteraient ces différentes options pour l'Union européenne et pour ses États membres ? Car, lors de ces négociations, les intérêts des 27 pourront diverger. La plupart des États membres orientaux n'ont pas, en ce sens, les mêmes attentes que celles de la France, de l'Allemagne voire du Benelux.

Mme Gisèle Jourda. – La théorie des cercles concentriques que vous évoquez envisage la possibilité d'un rapprochement de la France, de l'Italie, de l'Espagne et de l'Allemagne autour des questions de défense à la suite du retrait de la Grande Bretagne. Pourriez-vous apporter un éclaircissement supplémentaire sur ce point ?

Ayant travaillé dans un groupe de la commission des affaires européennes sur le partenariat oriental et ayant été rapporteur au sujet de l'accord avec la Moldavie et chef de file sur l'Ukraine, je tiens à réagir aux propos formulés sur l'arrêt pendant 10 à 15 ans de la politique d'élargissement de l'Union européenne. Ces pays qui ont bénéficié d'un accord avec l'Union européenne et non d'une intégration ressentent une certaine frustration, notamment au regard du sort plus favorable qu'a connu la Pologne. L'intégration représente, pour eux, une réelle espérance. Ils aimeraient, en ce sens, pouvoir compter sur une politique lisible de l'Union en matière d'élargissement.

M. Jean-Claude Piris. – Je confirme que le marché du numérique est une priorité. Il est d'ailleurs perçu comme tel par la Commission Juncker. Le plan Juncker est en outre très positif et il est nécessaire d'en accroître la portée. La recherche est un autre point crucial. Des fonds sont déjà mobilisés à l'échelle de l'Union européenne mais capter des fonds privés supplémentaires ne peut être que bénéfique.

La négociation de la sortie du Royaume-Uni est extraordinairement dissymétrique. Contrairement à la Grande-Bretagne, pour qui l'intérêt de ces accords est majeur, l'Union européenne a peu de chose à y gagner ou à y perdre. Et les dirigeants comme les fonctionnaires du Royaume-Uni le savent très bien ! Ils savent également que cette sortie les mettra dans une situation moins bonne que celle qu'ils connaissent aujourd'hui. Il s'agit d'une évidence. Comme avant toute négociation, des gesticulations ont lieu. Si les Britanniques prétendent vouloir quitter l'Union en continuant à bénéficier des avantages et en se soustrayant aux inconvénients, je ne pense toutefois pas qu'ils croient eux-mêmes à la vraisemblance de leurs propos. Ces arguments sont peut-être aussi mis en avant pour pouvoir ensuite prétendre que l'Union européenne aura voulu « punir » la Grande-Bretagne par l'intermédiaire des conditions fixées par l'accord de sortie. Mais il s'agira, je le redis, d'appliquer simplement au Royaume-Uni ce que nous avons déjà appliqué aux Suisses, aux Norvégiens ou à Monaco.

Je conçois également que des forces plébiscitent une sortie sèche du Royaume-Uni, sans même un accord pris sur la base de l'article 50 du TUE. Mais une telle situation aurait pour conséquence une cacophonie juridique indicible et une série de contentieux contre le Royaume-Uni ! Le Royaume-Uni n'ayant pas respecté ses accords internationaux, il est même envisageable que les États membres pourraient interférer négativement dans les négociations qu'il sera tenu de déclencher à l'OMC ! Madame May est une dame raisonnable qui s'appuie maintenant plus sur Monsieur Hammond que sur Boris Johnson ce qui rend l'hypothèse d'une sortie sèche encore moins vraisemblable.

Le Royaume-Uni montre également par deux gestes récents qu'il s'intéresse à l'avenir post-Brexit. Le premier est la ratification de la convention évoquée sur les brevets. Pour répondre à la question, je ne sais pas comment ce dossier évoluera et s'il nécessitera que soit adopté un accord complémentaire spécial. Le second geste est l'acceptation de ce que le jargon bruxellois nomme la « lisbonnisation » d'Europol qui est désormais fondé sur une décision de l'Union européenne à la suite des modifications introduites par le Traité de Lisbonne.

La Grande-Bretagne a également exprimé à demi-mots son souhait de continuer à travailler avec certaines agences de l'Union européenne qui en compte une trentaine. Deux d'entre elles ont d'ailleurs leur siège au Royaume-Uni qu'il conviendra de déménager. Ces agences sont basées sur le modèle des agences fédérales américaines et effectuent leur activité au bénéfice des États membres. Certains États tiers comme la Norvège participent toutefois aux travaux de ces agences ainsi qu'à leurs programmes de recherche. Il est, à ce titre, possible d'accorder ce droit au Royaume-Uni à l'issue de sa sortie. Une telle participation implique de contribuer au financement de ces agences sans toutefois prendre part à certaines prises de décisions qui ne concernent uniquement que les États membres de l'Union européenne.

L'Union comme la Grande-Bretagne a intérêt à ce que des liens forts soient conservés en matière de sécurité intérieure et extérieure. Le Royaume-Uni possède, il est vrai, une excellente armée ainsi qu'un des meilleurs services d'espionnage et de contre-espionnage en Europe. Si je suis persuadé que ces liens se créeront, je suis également sûr que sa sortie engendrera, dans ce domaine également, une perte pour les britanniques. Car ils ne seront pas présents lorsque le sujet sera abordé par les chefs d'États membres aux Conseils européens. Il en sera de même au conseil des ministres de la défense ou au conseil des ministres des affaires étrangères. Leur absence sera également dommageable au niveau du Comité politique et de sécurité (CoPS), qui est l'équivalent du Comité des représentants permanents (CoRePer) en

matière de politique étrangère, où des ambassadeurs permanents se réunissent une à deux fois par semaine. S'il est probable que des accords soient signés, il n'est, par exemple, pas sûr que la Grande-Bretagne conserve l'accès aux bases de données d'Europol qui ne sont, pour l'heure, pas transmises aux pays tiers.

À propos des intérêts de l'Union européenne dans la négociation de sortie, il me semble avoir déjà répondu à la question en évoquant la dissymétrie de cet accord. L'existence de droits de douane entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne serait certes dérangeante pour l'Union, mais demeurerait parfaitement soutenable. Le Royaume-Uni a, lui, beaucoup plus à perdre. Ayant rejeté l'EEE, son millier de banques perdront par exemple le passeport bancaire. Si le choc de cette perte ne sera pas aussi violent que certains le pensent, il s'agira tout de même d'un inconvénient sérieux pour la Grande-Bretagne.

En ce qui concerne l'arrêt de l'élargissement de l'Union européenne, je répète qu'il existe d'autres moyens de politique étrangère que de promettre une entrée dans l'Union ! Certains États tiers demandent leur adhésion avec véhémence, parfois soutenus par des États voisins déjà membres, mais je pense sincèrement que l'exemple récent de la Hongrie ou de la Pologne n'est pas bon pour les valeurs de l'Union européenne. Or ces valeurs sont le bien le plus précieux de l'Europe.

Rappelons que l'Union européenne a été une révolution juridique. Pour la première fois en droit international des accords ont vu leur application garantie, sous peine d'une condamnation par une cour de justice pouvant être saisie par un justiciable lésé par un manquement. Les États membres ont ainsi appliqué à eux même le principe même de *rule of law* ou primauté du droit. Si ce principe est perdu, l'Union européenne le sera également. Il faut donc mettre fin rapidement à la remise en cause qui intervient depuis quelques années des valeurs fondamentales de l'Union européenne. C'est important !

M. Jean Bizet, président. – Merci pour ces explications. Ces propos intéressants nous ont permis de clarifier nos idées. Nous suivrons l'évolution de ce sujet avec attention. Les référendums deviennent de plus en plus délicats. La démocratie est passée au stade de l'ochlocratie et de la domination de l'émotion collective des peuples. Cette porte étant ouverte, les choses deviennent particulièrement difficiles à gérer.

La réunion est close à 9 h 35.

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous vous remercions, monsieur le directeur, d'avoir répondu à notre invitation et d'être présent aujourd'hui en direct de Varsovie.

Les missions de Frontex sont plus essentielles aujourd'hui qu'hier, car elles ont été redimensionnées. Je rappelle que Schengen recouvre deux dimensions indissociables, la libre circulation à l'intérieur de l'espace européen et le contrôle de ses frontières à l'extérieur.

Permettez-moi, pour commencer, monsieur le directeur, de vous poser une série de questions, mes collègues en auront certainement beaucoup d'autres.

Comment se passe la mise en place de la nouvelle agence ? Quel bilan provisoire tirez-vous du déploiement du corps de garde-frontières et de garde-côtes ? Les États membres vous semblent-ils jouer le jeu ? L'Agence dispose-t-elle des moyens juridiques et matériels nécessaires à l'exercice de ses missions ? Quelle est votre analyse sur le projet de frontières intelligentes ?

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le nouveau mandat de Frontex, en tant qu'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, est entré en vigueur le 6 octobre 2016. Pour le moment, la mise en œuvre du mandat se passe comme prévu. Le *pool* de réaction rapide des 1 500 garde-frontières et garde-côtes a été mis en œuvre le 7 décembre, conformément au délai prévu par le règlement. Les États jouent le jeu, ils ont la volonté de remplir leurs obligations, mais il faut dire qu'ils n'ont pas trop eu le choix puisqu'un règlement européen leur imposait un certain nombre de contributions. Nous avons également pu discuter avec eux des profils des garde-frontières et des garde-côtes de sorte que nous disposons dans le *pool* de suffisamment de marges de manœuvre.

Je rappelle toutefois que ce *pool* ne constitue qu'une partie des gardes-frontières et des garde-côtes dont l'Agence a besoin. Avant l'entrée en vigueur du nouveau mandat, environ 4 800 garde-frontières étaient enregistrés dans la base de données des officiers régulièrement déployés lors des opérations de Frontex. Comme je me suis efforcé de l'expliquer à la fois au conseil d'administration de l'Agence, mais aussi la semaine dernière au conseil « Justice et affaires intérieures », les États ne doivent pas considérer que leur contribution, telle qu'elle est prévue dans le règlement, est un solde de tout compte. Les 1 500 garde-frontières et garde-côtes en réserve seront déployés en cas de déclenchement d'une action rapide, mais 1 400 garde-frontières ou garde-côtes assurent, en dehors de toute opération exceptionnelle, le fonctionnement normal de nos autres opérations. Ainsi l'opération Poséidon en Grèce mobilise-t-elle 650 agents, l'opération Triton en Italie 550 agents et les opérations en Bulgarie 200 agents. D'autres opérations aux frontières terrestres, autour des Balkans et dans les aéroports, mobilisent également des garde-frontières ou des garde-côtes. Je pense que les États l'ont compris, mais je m'efforcerai de le leur rappeler, car c'est un peu complexe. Ce point est tout à fait déterminant pour la soutenabilité de nos opérations habituelles.

Dans le cadre de son nouveau mandat, Frontex effectue une étude de vulnérabilité. Un *pool* pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, les escorteurs, a également été instauré. Enfin, un *pool* de moniteurs, constitué des autorités indépendantes de chaque État membre, a été créé. En France, cette autorité est le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cette autorité est évidemment différente dans chaque État membre.

L'étude de vulnérabilité va monter en puissance tout au long de l'année 2017. Nous allons collecter les informations relatives aux équipements et aux personnels dédiés au contrôle des frontières de l'ensemble des États membres de l'Union européenne, sauf le Royaume-Uni et l'Irlande, et des États associés à Schengen. Nous allons également étudier la manière dont ces effectifs et ces équipements sont utilisés, leurs règles d'emploi, ainsi que les coopérations existantes aux frontières entre les différents services nationaux. Une telle collecte d'informations ne peut évidemment se faire qu'en bonne intelligence avec les États.

Sur le fondement de ces informations, nous établirons ensuite ce que nous avons appelé l'Etat de référence, lequel nous permettra de comparer les risques de façon mensuelle. Il s'agit de vérifier s'il existe un écart de sécurité ou un écart dans le contrôle ou la gestion des frontières, si par exemple un État, ou un groupe d'États, se trouve confronté à des risques et à des menaces nouvelles ou de plus en plus disproportionnées par rapport aux moyens qui sont déployés.

Il est évident que 2017 sera une année de rodage. Le dispositif sera probablement amélioré en 2018 et l'étude de vulnérabilité sera enrichie d'autres critères. Alors que nous avons agi dans l'urgence, nous serons capables en 2017, si une situation comme celle de la Grèce en 2015 venait à se reproduire, en Grèce ou ailleurs, de réagir plus tôt et de faire jouer à plein le nouveau mandat de l'Agence. Le directeur de l'Agence pourra préconiser des mesures qui s'imposeront aux États membres concernés. Si ces derniers ne les mettaient pas en place, le directeur de l'Agence pourrait alors porter la question à un niveau politique, comme le prévoit le règlement.

Dans le cadre de notre nouveau mandat, nous avons mis en œuvre d'autres mesures prioritaires, notamment les retours d'étrangers en situation irrégulière. Nous avons augmenté le nombre de vols retour. Ainsi, 210 vols ont déjà été organisés cette année. Ce sont plus de 10 000 personnes qui ont été éloignées en 2016 par Frontex, contre 3 500 en 2015, soit le triple. Nous avons dépassé nos objectifs pour 2016 alors que l'année n'est pas terminée.

Nous sommes en train de développer de nouveaux outils nous permettant d'être en liaison quasiment en temps réel avec les États afin de pouvoir enregistrer leurs besoins. Nous pouvons ainsi regrouper sur un même vol les étrangers à éloigner vers un même pays, par exemple le Pakistan ou la Serbie, en provenance de différents États membres et être plus réactifs.

Au-delà de ces éléments prioritaires d'un point de vue politique, nous commençons à tirer toutes les conséquences du fait que nous sommes également garde-côtes et que nous devons mettre en place une stratégie de gestion intégrée des frontières extérieures. Nos discussions ont presque totalement abouti avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne pour la sûreté maritime, avec qui nous allons très prochainement signer un accord de travail.

Nous sommes évidemment en lien très étroit avec trois directions générales de la Commission européenne : la direction générale Migrations et affaires intérieures, la direction générale Mobilité et transports et la direction générale Affaires maritimes et pêche. Nous avons avancé ensemble. Nous avons également organisé un événement au mois de novembre afin de rassembler les différentes autorités qui contribuent aux fonctions de garde-côtes dans les États membres et qui mettent en œuvre l'action de l'État en mer. Différents services sont impliqués : les services de douane, les services policiers, des services répressifs, autant de services ayant une compétence d'enquête et une compétence judiciaire. Si on fait la somme des acteurs, plusieurs dizaines de services ont des moyens à la mer dans toute l'Union européenne.

À partir du début de l'année 2017, nous allons créer un atelier de travail regroupant des représentants des États membres, de la Commission européenne, et probablement d'autres agences de l'Union européenne, afin de tirer toutes les conséquences du rôle de Frontex en matière de sécurité, en particulier sur la gestion intégrée des frontières

extérieures. Pour la première fois, notre mandat prévoit explicitement la lutte contre la criminalité organisée, y compris la prévention du terrorisme aux frontières extérieures. Nous travaillons en coopération avec les services douaniers à l'échelon européen, mais aussi avec les autorités nationales. Nous sommes donc en train de renforcer la coopération.

Notre nouveau mandat prévoit également la collecte des données personnelles lors des auditions de migrants. Le projet pilote mis en œuvre en février 2016 à Catane dans le cadre de l'opération Triton a donné des résultats très positifs et a contribué à l'arrestation d'une cinquantaine de trafiquants. Notre nouveau mandat va nous permettre d'étendre la collecte des données individuelles à toutes les matières figurant aujourd'hui dans le mandat de l'agence. Concrètement, nous coopérons avec Europol dans le cadre des opérations conjointes, comme Poséidon en Grèce ou Triton en Italie. Lorsque, à l'issue des premiers contrôles que nous effectuons, nous soupçonnons des personnes de se livrer à des activités terroristes ou criminelles graves, nous les transférons à Europol, qui procède alors à des contrôles de sécurité renforcés dans des bases de données policières ou de renseignement spécialisées.

Les données ainsi collectées sont ensuite utilisées par Europol pour alimenter des enquêtes policières et judiciaires à l'échelle de l'Union européenne. En parallèle, nous alimentons les services de police et les services d'enquête de l'État hôte. Ainsi, nous transmettons les données personnelles que nous collectons en Italie à la fois à Europol et aux autorités de police désignées par l'Italie. Nous allons progressivement intensifier ces pratiques.

Vous m'avez également interrogé sur les ressources et les moyens financiers, juridiques et matériels de l'Agence.

Le budget de l'Agence est correctement calibré pour le moment. Cela étant dit, nous allons devoir faire un effort très important en termes de recrutement, une augmentation des effectifs de l'Agence d'environ 50 % étant prévue dans les douze prochains mois. Le marché pour le recrutement de ces personnels étant assez étroit, nous allons renforcer l'information en direction des États membres et des publics susceptibles de candidater à des postes à Frontex. La Commission européenne relaiera également les offres d'emplois dans les représentations de la Commission partout dans les États membres.

Le coefficient correcteur appliqué en Pologne est une difficulté. Un agent de l'Union européenne en poste en Pologne gagne 66 % de ce qu'il gagnerait à Bruxelles alors qu'un agent en poste à La Haye, à Europol, gagne 108 % de ce qu'il percevrait à Bruxelles : le différentiel est extrêmement défavorable à Frontex et ne permet pas d'attirer de nouveaux personnels. Aujourd'hui, les candidats à certains postes sont à 90 % polonais. Ce n'est pas dans l'intérêt des États membres, car cela ne permet pas des recrutements de candidats de nationalités diverses. C'est préoccupant.

Je m'en suis ouvert auprès de la Commission européenne et du Conseil « Justice et affaires intérieures » la semaine dernière. J'ai l'intention de m'en ouvrir également au Parlement européen pour voir ce que l'on pourrait faire, au moins pendant la période de recrutement intense de l'Agence, pour attirer des candidats d'autres nationalités.

Sachez ainsi que Frontex emploie aujourd'hui quinze Français, alors que la France compte 65 millions d'habitants en Europe, quinze Allemands, alors que l'Allemagne compte 80 millions d'habitants en Europe, et sept Lituaniens, alors que la Lituanie ne compte que

1,5 million d'habitants en Europe ! Il y a à peine deux fois plus d'employés français que lituaniens dans l'Agence alors qu'il y a soixante fois plus d'habitants en France. Il va falloir traiter ce problème, qui ne fait que s'aggraver.

Globalement, le nouveau mandat, tel qu'il a été voté par le co-législateur européen, est très favorable à l'Agence en termes de moyens juridiques. Il nous permet de grandes avancées, notamment en ce qui concerne la collecte des données personnelles, la sécurité et la gouvernance opérationnelle des frontières. Alors que l'Agence était une sorte de prestataire de services agissant uniquement là où les États commandaient une opération, elle joue désormais un rôle dans la gouvernance et le bon fonctionnement des frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est ambitieux et cela va dans le bon sens.

Au cours de l'année 2017, nous déploierons des officiers de liaison auprès des États membres. Ils joueront un rôle de facilitateur et auront une connexion quotidienne avec un représentant de l'Agence dans chaque État membre. Ces officiers seront tout d'abord déployés dans des États situés en première ligne : la Grèce, l'Italie, peut-être l'Espagne et la Bulgarie. Le moment venu, un officier sera évidemment déployé en France.

Nous déploierons également des officiers de liaison hors de l'Union européenne. J'ai proposé au conseil d'administration de l'Agence, qui l'a accepté, de déployer un officier de liaison au Niger, à Niamey, au cours du printemps 2017. Il agira en étroite coopération avec les opérations de coopération civilo-militaires de l'Union européenne. Il travaillera évidemment avec les autres officiers de liaison ou les ambassades des États membres de l'Union européenne ayant des intérêts là-bas. Je pense que Frontex sera appelé à beaucoup travailler avec la France et l'Espagne, entre autres, dans toute la bande sahélienne et en Afrique de l'Ouest.

Le conseil d'administration a également validé ma proposition de déployer un officier de liaison dans les Balkans, à Belgrade. Nous en déploierons ensuite en Afrique du Nord, en Afrique de l'Ouest, dans la Corne de l'Afrique, ainsi que dans les pays de la Route de la Soie, du nom d'un projet européen, soit concrètement des pays comme l'Afghanistan, le Bangladesh et le Pakistan.

Telles sont les opérations de coopération internationale que l'Agence met en œuvre dans le cadre de son nouveau mandat.

M. Xavier Pintat. – Quels principaux défis et risques identifiez-vous quant à la mise en œuvre du nouveau règlement ? Si les arrivées en Méditerranée orientale sont maîtrisées par rapport à l'année dernière, elles se poursuivent en Méditerranée centrale, notamment à partir de la Libye ou de l'Égypte. Quelles actions envisagez-vous de mener avec les pays tiers pour y remédier ?

Le règlement du 14 septembre vous donne-t-il accès au Système d'information Schengen II (SIS II) ? À défaut, une amélioration est-elle envisagée ? Que vont devenir les accords de travail de Frontex avec les pays tiers ?

M. Fabrice Leggeri. – Frontex doit absorber ses nouvelles compétences et recruter les bons profils. Au-delà de l'équilibre des nationalités, nous devons former les agents que nous recrutons. Ainsi, nous avons recruté un ancien attaché de police d'un État européen comme officier de liaison en Turquie. Nous devons le former pour lui donner les casquettes Frontex et Union européenne. Cela prend du temps. Et la procédure de recrutement

de l'Union européenne est particulièrement longue, rigoureuse et formaliste, pour éviter tout contentieux. C'est une urgence politique majeure : Bruxelles nous demande sans cesse d'aller plus vite, mais nous devons recruter et former. Un officier de liaison de Frontex envoyé en Allemagne ou en Italie doit savoir parler de Frontex en général ; il n'est pas un expert des données sur la traite des êtres humains, mais doit savoir évoquer le SIS, avoir du tact et de la diplomatie ainsi que du bon sens – y compris politiquement. Ces personnes ne se trouvent pas si facilement, et nous n'en avons pas au sein de l'Agence, qui a été créée il y a dix ans comme une agence technique.

Autre défi, nous devons nous assurer que le *pool* de réaction rapide sera pris au sérieux par tous les États membres. Nous pourrions réaliser un *stress test*, à l'instar des simulations bancaires : que faire si les créiteurs demandent en même temps le remboursement de leurs avoirs ? Nous pourrions demander la mise à disposition de 50 % du *pool* de réaction rapide dans les 5 jours, et de 100 % dans les 15 jours... Il ne faut pas pour autant traumatiser les États membres, mais être raisonnablement prêts, pour être plus forts collectivement. Nous devons avoir conscience d'une responsabilité partagée : tel est le sens du règlement du 14 septembre 2016. La compétence relève à la fois de l'Union et des États membres.

Les garde-frontières et les garde-côtes européens sont un réseau rassemblant tous les services nationaux et notre agence. Les États membres doivent s'approprier ce dispositif.

Les flux et les tendances à l'immigration irrégulière en Méditerranée orientale sont à un niveau extrêmement faible : moins de 100 migrants par jour dans les îles grecques actuellement, contre 2 500 avant l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. La coopération avec la Turquie est cruciale pour l'Europe.

La Méditerranée centrale constitue la route migratoire numéro un, avec une augmentation de 20 % des migrants, en chiffres absolus, par rapport à l'année dernière. L'Italie revient en première ligne, avec des arrivées à 90 % en provenance de Libye, 10 % en provenance d'Égypte – mais cette dernière part augmente. Nous avons envoyé une mission en Égypte pour négocier un accord de coopération entre Frontex et ce pays, dans la lignée du déplacement du commissaire Dimitris Avramopoulos. La situation politique et sécuritaire libyenne n'autorise pas la même démarche. Nous avons maintenu des contacts avec nos interlocuteurs, et sommes en train de former des garde-côtes libyens. C'est notre travail, mais nous ne pouvons vérifier leur profil sécuritaire – d'autres États membres nous ont rassurés sur ce point. C'est une mission de moyen et long terme. Frontex négocie de nouveau avec la mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières (EUBAM) en Libye – dont le mandat devrait être renouvelé en février – un plan de travail avec les futures autorités libyennes sur le contrôle aux frontières. Notre officier de liaison à Niamey se rendra régulièrement à Agadès. Nous développerons des actions dans la bande subsaharienne pour éviter que les flux migratoires atteignent le territoire libyen – là où ils sont difficiles à arrêter.

Les sénateurs français ont bonne mémoire : Frontex n'a pas accès, en tant que tel, au SIS II. Le nouveau règlement ne l'autorise pas, mais la Commission européenne travaille sur d'autres règlements pour développer une interopérabilité entre le SIS, le Système d'information des visas (VIS), le futur système entrées-sorties, et bientôt le système Etias (*European Union Travel Information and Autorisation System*), inspiré du système américain ESTA (*Electronic System for Travel Authorization*), qui concernera les ressortissants des pays tiers, non soumis à visa.

Un travail étroit est mené avec l'Agence européenne Eu-Lisa, qui gère techniquement le SIS. Nous tentons d'avoir accès au SIS II par le biais de nouveaux outils. À terme, notre agence bénéficiera des outils juridiques nécessaires, même si le combat n'est jamais gagné : certains craignent que Frontex ait accès à des bases de données personnelles ou que se développe un embryon de police fédérale européenne. Ce sujet progresse raisonnablement et positivement, mais nous devons être vigilants.

Les accords de travail de coopération internationale restent valables, et nous pourrions en conclure de nouveaux. Désormais, Frontex peut organiser des opérations en dehors de l'Union européenne, ce qui n'était pas possible à l'automne 2015 dans les Balkans. Maintenant, le pays tiers doit être consentant, la Commission européenne doit négocier un statut des forces sur le modèle de la Convention sur le statut des forces (SOFA) de l'OTAN, et un État membre de l'Union européenne, voisin de ce pays tiers, doit valider le plan opérationnel. Ainsi, une opération de Frontex en Serbie ou dans l'Ancienne république yougoslave de Macédoine serait possible grâce à une concertation avec la Grèce, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, afin qu'un ou plusieurs de ces États valident le plan opérationnel. C'est le progrès le plus spectaculaire, qui verra probablement le jour dans les Balkans. Nous menons aussi des discussions fructueuses avec l'Espagne pour des opérations en Mauritanie et au Sénégal.

M. André Gattolin. – Félicitations pour vos réponses claires et précises. Il est important que les institutions européennes disposent ainsi de personnes compétentes et sachant communiquer.

Tant le droit de la mer que les zones économiques exclusives (ZEE) déterminent des frontières maritimes. La politique de la pêche est intégrée ; les frontières maritimes le seront-elles davantage ? Ce serait logique.

On parle de « frontières intelligentes », mais encore faut-il définir les frontières maritimes : le trait de côte, la zone économique exclusive, le droit de la mer obligeant à porter assistance aux personnes en danger les déterminent, dans une grande complexité. Vous devez dresser des cartographies minutieuses de ces différents niveaux de frontières ! Je suppose que c'est un *work in progress*...

À Rome, une délégation de la commission des affaires européennes a rencontré, sous la présidence de M. Bizet, des responsables politiques italiens et des Nations unies sur la situation dramatique des réfugiés en Italie. Si les flux de migrants se sont taris en Méditerranée orientale, ils ont explosé en Méditerranée centrale, atteignant un niveau supérieur au record de 2014. Nous sommes inquiets : l'Italie assure à elle seule 60 % des sauvetages en mer, les organisations non gouvernementales (ONG) 25 %, et Frontex seulement 15 %. Or sur 180 000 migrants arrivés en 2016, plus de 100 000 demandent l'asile en Italie, avec un coût important. Quel est le degré de solidarité général de l'Union européenne ? Cela pose aussi une question de sécurité, au regard de la crise politique grave et de la montée des populismes, ainsi que des soucis économiques et financiers en Italie. Il y a un risque profond de grande déstabilisation, voire de sortie de l'Union de ce pays essentiel à l'Europe.

Mme Fabienne Keller. – Monsieur le directeur, je propose que vous interveniez sur nos télévisions nationales, car vous parlez clairement et vous nous rassurez sur la gestion des frontières européennes. C'est sûrement parce que vous êtes alsacien...

Comment travaillez-vous avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ? En dépendez-vous hiérarchiquement ou avez-vous des relations de coopération ? Un officier de liaison a à la fois un rôle diplomatique et de gestion des flux...

Nous nous réjouissons de la création de garde-côtes et de garde-frontières européens, grâce au déblocage du Parlement européen. Comment travaillez-vous avec la police de l'air aux frontières de chaque État membre ?

Comment percevez-vous l'évolution des relations avec la Turquie ? Risque-t-on des flux migratoires importants de personnes rassemblées actuellement dans des camps turcs ?

M. Fabrice Leggeri. – Merci de la confiance que vous accordez à Frontex. Les frontières maritimes sont soumises à des subtilités juridiques, associant le droit souverain dans les eaux territoriales qui accorde cependant un droit de passage inoffensif, les ZEE, les eaux internationales... Nous allons vers une plus grande intégration – ou plutôt une plus grande coopération – pour utiliser les moyens à bon escient. Nous travaillons avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne de sécurité maritime. Nous avons identifié la fonction de garde-côtes. En France, ce sont des militaires agissant pour l'État, mais qui obéissent aux instructions de différents ministères selon les sujets – pêche illégale, migrants, trafic de cocaïne ou pollution en mer... Cette logique s'applique aux services des différentes agences européennes : nous n'allons pas remplacer un État membre, mais nous apportons une plus-value en soutenant les États membres en ayant le plus besoin, grâce à des équipages interopérables. Ainsi, des inspecteurs des pêches sont présents sur les navires Frontex, dans le cadre de l'opération Triton. Ils transmettent leurs constatations tant à l'État membre qu'à l'Agence européenne de contrôle des pêches. Nous souhaitons développer ce modèle.

Comment articuler le droit de la mer et le devoir de sauver en mer, alors que nous connaissons une situation paradoxale ? Plus il y a de bateaux déployés par l'Union européenne, *via* Frontex, les missions militaires ou les ONG, plus il y a de morts en Méditerranée. Juridiquement, le devoir d'humanité et le droit de la mer sur le sauvetage des personnes en situation de risque en mer s'appliquent sans aucun doute. Mais dès que nous sauvons quelqu'un, devons-nous le conduire en Europe ou le renvoyer dans le pays d'origine ? En 2012, l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* de la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Italie qui avait débarqué de nouveau des migrants en Libye – ce n'était ni sous le régime de Kadhafi, ni dans le contexte de chaos actuel.

Le règlement 656 du 15 mai 2014 de l'Union européenne oblige à évaluer individuellement chaque cas, pour savoir si la personne peut être débarquée dans un pays non membre de l'Union européenne – sous réserve qu'il soit sûr. Il peut s'appliquer à des opérations dans le détroit de Gibraltar envers le Maroc ou en mer Égée envers la Turquie. Nous pouvons être appelés par les autorités turques pour les aider à secourir 150 personnes dans leurs eaux territoriales. Le droit de la mer nous permet de le faire, mais, selon le règlement européen, comme c'est un bateau de Frontex, nous devons débarquer les personnes en Grèce. Notre système juridique diffère de celui des États-Unis. Il est assez paradoxal.

M. Jean Bizet, président. – Lors du colloque organisé au Sénat par notre collègue François-Noël Buffet sur « L'Europe face aux défis de la crise migratoire », où vous étiez intervenu, le contre-amiral Humeau avait déclaré que, tant que nous ne classifierions pas ces naufragés comme des migrants et non comme des naufragés, nous ne pourrions résoudre ce problème. Pouvons-nous faire évoluer cette situation ?

M. Fabrice Leggeri. – La situation n’a jamais été aussi paradoxale en Méditerranée centrale. Les garde-côtes italiens sont fiers de tous ces sauvetages. En 2016, Frontex a secouru 50 000 personnes sur 173 000, nous sommes donc plus proches des 30 % de sauvetages. Nos collègues italiens doivent aussi négocier leurs dotations avec le ministère des finances, et donner ces chiffres fait partie de leur tactique...

M. André Gattolin. – Ils ne sont pas dans une situation facile...

M. Fabrice Leggeri. – Effectivement. Il faudrait développer dans les pays du sud de la Méditerranée des services de secours en mer. Actuellement, Frontex intervient dans leurs eaux territoriales, et l’Union européenne se substitue à ces États. La situation est paradoxale, avec une évolution du *modus operandi* des groupes criminels libyens : désormais, aucun bateau quittant les côtes libyennes ne peut atteindre l’Italie : le carburant, l’eau ou la nourriture ne suffisent qu’à sortir des eaux territoriales libyennes pour se faire recueillir par les bateaux de Frontex, des États membres ou des ONG... Plus il y a de bateaux de secours, plus il y a de morts...

Le système d’entrées et de sorties de l’Union européenne, pour des *smart borders* – ou frontières intelligentes – a pour objectif d’enregistrer tous les étrangers entrant ou sortant de l’espace Schengen. À quoi cela sert-il ? En 2013, les premières propositions de la Commission européenne avaient pour objectif de contrôler les flux migratoires, mais sans partage des informations ni interconnexion. Depuis, la situation a évolué : les ressortissants de l’Union européenne peuvent aussi présenter des risques pour notre sécurité. C’est un outil nécessaire, moderne, qui n’est pas extravagant par rapport à ce que font d’autres pays. Ainsi, les États-Unis enregistrent les entrées, et se battent pour mettre en place un contrôle des sorties. Une loi l’impose depuis douze ans, ils devront l’appliquer plus rapidement. Or notre espace de circulation européen est de taille comparable... Comme touriste au Japon, j’ai dû donner mes empreintes digitales. Mon entrée et ma sortie ont été enregistrées. Ces données ne doivent pas se limiter à un contrôle statistique, mais aussi servir aux enquêtes des services de police. Il faudrait aussi une meilleure interopérabilité des fichiers, pour davantage d’ordre dans la protection des données personnelles : avoir des données personnelles disséminées dans cinq pays n’offre pas plus de garanties que leur rassemblement dans un seul système, au contraire... Le dispositif Etias devrait faire converger les systèmes.

Nous n’avons aucun lien hiérarchique avec le Service européen pour l’action extérieure. Notre agence est présidée par un conseil d’administration composé de représentants de tous les États membres et de la Commission européenne. Elle est indépendante, car elle ne reçoit pas directement de directives de ces États ou de la Commission, même si la Commission est gardienne des traités, si l’Agence est soumise au contrôle de la Cour des comptes européenne et à un contrôle accru du Parlement européen. Le directeur de Frontex rend compte à son conseil d’administration et au Parlement européen. Il dialogue aussi avec le Conseil de l’Union européenne.

Nous avons des accords de coopération avec l’Union européenne : nos officiers de liaison travaillent dans les ambassades de l’Union européenne. Ainsi, notre officier de liaison à Ankara a un statut diplomatique et rang de premier conseiller. Il rend compte à son chef de délégation, l’ambassadeur, ainsi qu’à Frontex pour toutes les questions opérationnelles, de la même manière qu’un attaché de police dans une ambassade française rend compte à l’ambassadeur et à son ministère de rattachement.

Nous suivons la ligne de politique internationale de l'Union européenne. Pour conclure des accords de travail avec nos partenaires en dehors de l'Union, nous devons consulter la Commission et le Parlement européen, et obtenir l'accord de notre conseil d'administration. Ce sont des mécanismes de sécurisation de notre politique internationale.

Avec les polices des différents États membres, les opérations conjointes de nos garde-côtes ou garde-frontières dans le cadre de Poséidon en Grèce ou Triton en Italie sont tactiquement sous commandement national. Stratégiquement, le plan opérationnel est signé par le directeur exécutif de Frontex, qui doit s'assurer de l'accord de l'État hôte de l'opération. Nous travaillons avec des officiers mis à disposition par les États membres pour une durée de quatre à six semaines ; nous les insérons dans les équipes en respectant la répartition des compétences. Ainsi, les garde-frontières et garde-côtes mis à disposition de Frontex sont placés auprès du ministère de l'intérieur italien. Cela n'interfère pas dans l'organisation nationale, même si nous devons parfois nous adapter à des particularités comme la coexistence d'une *Guardia Civil* et d'une police nationale en Espagne... Et si parfois des policiers de Frontex sont déployés à Roissy, ils sont placés auprès de la police aux frontières, qui est compétente. Nous pourrions travailler avec la gendarmerie nationale si les autorités nationales en décidaient ainsi.

Depuis la déclaration conjointe de mars 2016 avec la Turquie, le nombre de franchissements irréguliers de la frontière turco-grecque a diminué de 97 % – une baisse spectaculaire ! Frontex a un rôle dans la réadmission des migrants dans les îles grecques vers la Turquie. Actuellement, seuls 850 migrants irréguliers ont été renvoyés en Turquie, en raison de l'engorgement du système d'asile grec ; la Turquie serait prête à en recevoir davantage. Mais depuis cette déclaration de mars, tous les migrants demandent l'asile en arrivant en Grèce ; la Grèce ne peut prendre des mesures d'éloignement qu'une fois tous les recours administratifs et juridictionnels épuisés. Frontex a des accords de réadmission avec la Turquie, nos homologues turcs ne nous ont jamais fait défaut. Dans le cadre de l'accord de travail avec la Turquie, nous analysons les risques avec les différents services de garde-côtes et la police aux frontières, ainsi qu'avec le ministère des affaires étrangères ou les services consulaires. Ce sont des partenaires très professionnels et fiables au sein d'une coopération opérationnelle.

Selon certaines informations, des mouvements de migrants internes à la Turquie se rapprochaient ces derniers jours de la côte turque. Par le biais de notre officier de liaison, nous nous sommes enquis de ce qu'il se passait, nous avons échangé des informations avec nos interlocuteurs en Turquie. À en croire le résultat, en tout cas pour le moment, les Turcs ont été efficaces dans le contrôle de leurs frontières en termes de sorties. Pour l'Agence, il est donc important de coopérer avec la Turquie et cela se passe bien au quotidien. Pour le reste, il y a des questions politiques qui m'échappent en tant que directeur de l'Agence.

M. Jean Bizet, président. – Permettez-moi de vous poser une dernière question : avez-vous maintenant une connaissance un peu affinée des réseaux de passeurs ?

M. Fabrice Leggeri. – Il est un peu compliqué de connaître les réseaux de passeurs lorsque les trafiquants se trouvent en dehors de l'Union européenne. Ce que nous savons, c'est que des villes comme Istanbul, mais aussi Izmir et Bodrum en Turquie, étaient des plaques tournantes, mais c'est un peu moins vrai aujourd'hui compte tenu de la diminution drastique des flux de migrants. Les profils des passeurs et des trafiquants sont assez variables.

En Libye, en revanche, les réseaux sont visiblement très organisés. Les donneurs d'ordres ne sont pas ceux que rencontrent les migrants. Il arrive que des passeurs soient présents sur les bateaux arrivant en Italie et qu'ils soient débarqués et identifiés comme passeurs, mais ce ne sont pas les gros bonnets. Il s'agit plutôt de migrants irréguliers ayant rendu service pour obtenir gratuitement le passage. Un peu plus habiles que les autres, ils sont capables d'apprendre à manœuvrer un bateau, d'utiliser un téléphone satellitaire et se voient dans le rôle de chef de bord d'une barcasse de migrants. Les grands décideurs, eux, ne se risquent pas à être présents sur les bateaux.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur le directeur, quelle est la situation des mineurs non accompagnés ?

M. Fabrice Leggeri. - La situation des mineurs non accompagnés est préoccupante à l'échelle de l'Union européenne. Des milliers de migrants mineurs, même s'il y a parfois une hésitation sur l'âge, sont arrivés en Europe au cours de l'année 2015 par des voies irrégulières.

Nous avons développé une formation pour les garde-frontières et les garde-côtes confrontés à ce problème. Les autorités nationales qui gèrent les *hotspots* en Grèce et en Italie sont vigilantes et fortement mobilisées sur cette question. Nous nous assurons que les personnes mineures et, de façon plus générale, les personnes vulnérables sont traitées correctement et protégées, mais leur situation reste préoccupante. Ces mineurs sont victimes de toutes sortes de trafics d'exploitation, y compris sexuelle. Cela fait partie des côtés sombres de la crise migratoire de 2015 et, malheureusement, cela continue.

M. André Gattolin. – Nous vous remercions, monsieur le directeur, et nous vous souhaitons bonne chance pour l'accomplissement de toutes vos missions. La commission des affaires européennes du Sénat est à vos côtés.

M. Fabrice Leggeri. – Merci.

La réunion est close à 15 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 2 JANVIER ET A VENIR**

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 10 janvier 2017

à 16 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de Mme Vivette Lopez sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission sur les articles délégués au fond :
Lundi 9 janvier 2017 à 12 heures

Les articles 13 C, 13 E, 13 bis et 21 ont été délégués au fond à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 11 janvier 2017

à 14 h 15

Salle n° 245

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017), présentée par Mme Brigitte Gonthier-Maurin et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 10 janvier 2017

à 15 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis).

Mercredi 11 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 267 (2016-2017), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 176 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (M. Michel Vaspert, rapporteur).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 10 janvier 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 263 (2016 2017) relatif à la sécurité publique (procédure accélérée).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 253 (201662017) de la commission sur la proposition de loi n° 86 (201662017), présentée par MM. Philippe Bas, François Zocchetto, François-Noël Buffet, Yves Détraigne et François Pillet, relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698 6 du code de procédure pénale (rapporteur : M. Michel Mercier).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 256 (201662017) de la commission sur la proposition de loi n° 209 (2016-2017) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur le texte n° 255 (2016-2017) de la commission sur la proposition de loi organique n° 206 (2016-2017) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, modifiées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture (rapporteur : M. Jacques Mézard).

Mercredi 11 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 231 (2016-2017), présentée par M. Alain Anziani, tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques.

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016 2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 9 janvier 2017, à 12 heures

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Christophe André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 159 (2016 2017), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 9 janvier 2017, à 12 heures

Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen

Mardi 3 janvier 2017

à 11 heures

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 11 heures :

- Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors.

à 11 h 45 :

- Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman.

à 14 h 30

½ Salle Clemenceau – coté écran

à 14 h 30 :

- Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie (ouverte à la presse – Captation vidéo)

à 15 h 15 :

- Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (ouverte à la presse – Captation vidéo).

à 16 heures :

- Audition de Mme Sara Abbas, directrice du Bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France.

Mercredi 4 janvier 2017

à 10 heures

½ Salle Clemenceau – coté écran

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 10 heures :

- Audition de M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France.

à 11 heures :

- Audition de M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international, et de Mme Laurence Auer, directrice adjointe.

Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France

Mardi 10 janvier 2017

à 17 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Marie-Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, chef de service à l'université Paris Descartes, et M. Jean Louis Brison, inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional, auteurs du rapport « Plan d'action en faveur du bien-être et de la santé des jeunes » remis au Président de la République en novembre 2016.

Mercredi 11 janvier 2017

à 18 h 30

Salle n° 213

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition des docteurs Marie-Hélène Rodde-Dunet, chef du service Évaluation de la pertinence des soins et amélioration des pratiques et des parcours, et Michel Laurence, chef du service Bonnes pratiques professionnelles, représentant la Haute Autorité de santé (HAS).

Jeudi 12 janvier 2017

à 14 heures

Salle n° 213

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition du docteur Zinna Bessa, sous-directrice « Santé des populations et prévention des maladies chroniques » de la Direction générale de la santé (DGS).