

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 3009

- *Audition de Mme Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux..... 3009*
- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport pour avis 3028*
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services - Désignation des membres pour faire partie de la commission mixte paritaire..... 3042*
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3042*
- *Nomination de rapporteurs..... 3062*
- *Organisme extraparlamentaire – Désignation..... 3062*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 3063

- *71e session de l'Assemblée générale des Nations unies - Forum transatlantique - Communications..... 3063*
- *Politique étrangère américaine de l'administration Trump - Audition conjointe de Mme Célia Belin, chercheuse au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères et au Centre Thucydide (Paris 2), et de Mme Maya Kandel, chercheuse associée à l'Institut du monde anglophone de l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3), ancienne responsable du programme Etats-Unis de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire..... 3072*
- *Suivi quinquennal de l'application des lois - Communication..... 3084*
- *Projet de loi relatif à la sécurité publique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur 3086*
- *Nomination de rapporteurs 3086*
- *Questions diverses – Complément d'information sur les missions de la commission..... 3086*
- *Questions diverses – Proposition de résolution sur l'engagement des Etats-Unis aux côtés de la France et de ses alliés lors de la Première guerre mondiale..... 3087*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3089

- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen du rapport pour avis 3089*
- *Article 13 de la Constitution – Audition de Mme Agnès Buzyn, candidate proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute Autorité de santé 3109*
- *Vote sur la proposition de nomination de Mme Agnès Buzyn à la présidence de la Haute Autorité de santé..... 3118*
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire 3119*
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire..... 3119*
- *Nomination d'un rapporteur 3119*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3121

- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport pour avis 3121*
- *Proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir - Examen des amendements..... 3127*

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 3131

- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen du rapport pour avis 3131*
- *Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique – Examen des amendements au texte de la commission..... 3138*
- *Déplacement de la commission en Californie – Communication 3151*
- *Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 3158*

COMMISSION DES FINANCES..... 3161

- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport pour avis 3161*

COMMISSION DES LOIS 3169

- *Projet de loi relatif à la sécurité publique – Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l’intérieur 3169*
- *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 – Examen des amendements aux textes de la commission..... 3179*
- *Nomination d’un rapporteur 3180*
- *Projet de loi de programmation relatif à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3180*
- *Proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre (nouvelle lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission 3231*
- *Question diverse - Sécurité publique - Délégation au fond de l’examen d’articles..... 3235*
- *Question diverse - Prorogation de l’état d’urgence - Examen d’une demande d’attribution des prérogatives d’une commission d’enquête..... 3236*

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 3237

- *Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l’Institut Jacques Delors (sera publiée ultérieurement)..... 3237*
- *Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d’administration de la Fondation Robert Schuman..... 3237*
- *Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie (sera publiée ultérieurement)..... 3243*
- *Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (sera publiée ultérieurement)..... 3244*
- *Audition de Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l’Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France..... 3244*
- *Audition de M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France 3251*
- *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.. 3259*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE
COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES
GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES MESURES
D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES CONDITIONS DE
RÉALISATIONS ET LEUR SUIVI DANS LA DURÉE..... 3265**

- *Audition de M. Arnaud Gossement, avocat, Mme Marthe Lucas, maître de conférences à l'Université d'Avignon, et M. François-Guy Trébulle, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne 3265*
- *Audition de Mme Carole Hernandez-Zakine, manager, responsable du droit de l'agro-écologie à InVivo AgroSolutions..... 3281*
- *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, de la Confédération paysanne et de Jeunes Agriculteurs 3286*
- *Audition de M. Jean-Philippe Sibley, directeur du service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) 3302*
- *Audition de M. Laurent Piermont, président, et M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité 3314*
- *Audition de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable du ministère de l'environnement et de la mer 3323*
- *Audition de M. Laurent Courbois, directeur de la fédération régionale des chasseurs du Languedoc-Roussillon et chargé de mission de la Fédération nationale des chasseurs, de Mme Nadège Colombet, responsable juridique de la Fédération nationale de la pêche en France, et de M. Jérôme Guillouët, responsable technique de la Fédération nationale de la pêche en France 3335*
- *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) 3347*
- *Audition des représentants de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH), Humanité et Biodiversité, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), World Wildlife Fund (WWF), Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et France Nature Environnement (FNE) 3366*

**MISSION D'INFORMATION « DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE,
DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT
DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 » 3381**

- *Audition de M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public à l'Université Paris Nanterre 3381*

- *Audition de M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe, membre de la section du travail et de l'emploi au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (IUMM) et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (Medef) (Sera publié ultérieurement)..... 3392*

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE 3393

- *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 » 3393*
- *Audition de M. Dominique Maigne, directeur de la Haute Autorité de santé, de Mme Marie-Hélène Rodde-Dunet, chef du service Évaluation de la pertinence des soins et amélioration des pratiques et des parcours, et de M. Michel Laurence, chef du service Bonnes pratiques professionnelles, représentant la Haute Autorité de santé..... 3393*
- *Audition du docteur Zinna Bessa, sous-directrice « Santé des populations et prévention des maladies chroniques » de la Direction générale de la santé (DGS)..... 3403*

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 3405

- *Audition de M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)..... 3405*
- *Audition de M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la banque centrale européenne, et de Mme Pervenche Berès, députée européenne (sera publiée ultérieurement) 3405*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 JANVIER ET A VENIR 3407

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 21 décembre 2016**

-Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président, puis de M. Gérard César, vice-président

-

Audition de Mme Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux

La réunion est reprise à 10 heures 20.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'ai le grand plaisir d'accueillir Mme Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux.

Madame la directrice générale, cela fait déjà un certain temps que la commission des affaires économiques envisage de vous entendre, mais notre agenda législatif a été extrêmement occupé depuis la rentrée de septembre. Une fenêtre s'étant ouverte la semaine dernière, c'est au dernier moment que je vous ai sollicitée pour cette audition - et vous avez tout de suite répondu favorablement à ma demande. Merci d'avoir accepté cette invitation.

Business France résulte de la fusion, décidée en février 2014, entre Ubifrance, l'opérateur de l'État jusqu'alors en charge de l'accompagnement des entreprises à l'export, et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

L'intégration a eu lieu début 2015. En ce qui concerne les ressources humaines, onze accords collectifs ont été signés à l'unanimité pour rendre possibles les évolutions statutaires nécessaires. Aujourd'hui, le nouvel ensemble compte plus de mille cinq cents collaborateurs, dont les deux tiers sont en poste à l'étranger.

Une part importante des exportations françaises - près du tiers - est réalisée par des entreprises étrangères installées en France. Attirer un investisseur qui produira en France, ce qui était le métier de l'AFII, c'est aussi renforcer le potentiel exportateur de notre pays. Business France, en fusionnant les activités d'exportation d'une part et d'investissements étrangers en France d'autre part, permet de lier deux activités réellement complémentaires.

Toutefois, la création de Business France ne met pas fin à la fragmentation de notre dispositif d'appui aux exportations. Il compte aujourd'hui trois acteurs principaux : Business France, Bpifrance et le réseau consulaire. S'y ajoutent les régions, qui disposent souvent de délégations assez importantes, très présentes sur le terrain, ainsi que le réseau associatif des CCI à l'international, que nous rencontrons lors de nos missions à l'étranger.

Une meilleure coordination de tous ces acteurs est donc évidemment nécessaire pour renforcer l'efficacité de ce dispositif et offrir un service plus performant à moindre coût, dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons.

Je pense que vous souhaiterez nous dire un mot de votre vision de la France dans l'économie mondiale.

Vous pouvez compter sur le soutien de notre collègue Alain Chatillon, qui représente le Sénat au conseil d'administration de Business France, qui suit particulièrement ces dossiers grâce à son expérience de chef d'entreprise, d'exportateur et de représentant du département de la Haute-Garonne au Sénat, ainsi que sur celui de notre collègue Martial Bourquin, rapporteur.

Madame la directrice générale, vous avez la parole.

Mme Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, vous me permettrez de saluer tout particulièrement le sénateur Alain Chatillon, qui représente le Sénat au conseil d'administration de Business France.

C'est un honneur et un plaisir pour moi, après deux ans et demi passés à la tête d'Ubifrance et de l'AFII, puis de Business France, de venir vous présenter le bilan de la création de Business France, et de partager avec vous les enjeux et les perspectives de notre action.

La loi a désigné Business France comme l'opérateur en charge de l'internationalisation de l'économie française. Notre raison d'être, c'est de servir les entreprises pour servir notre pays, aller chercher la croissance partout dans le monde pour favoriser la création d'activités, d'emplois et de valeur ajoutée au bénéfice de la France.

Nos missions sont au nombre de trois : développement international des entreprises basées en France et de leurs exportations, prospection, accueil et accompagnement des investisseurs étrangers, promotion de l'attractivité et de l'image économique de la France, l'AFII exerçant déjà un peu cette dernière, contrairement à Ubifrance.

Ceci inclut la coopération avec l'ensemble des autres acteurs de l'export et de l'attractivité. Nous conseillons également le Gouvernement sur les mesures susceptibles de renforcer cette dernière. L'exportation, quant à elle, inclut la gestion et le développement du volontariat international en entreprise (VIE).

Business France est donc l'acteur opérationnel central au cœur de la diplomatie économique. Nous travaillons quotidiennement avec les ambassadeurs et les services économiques en poste.

Nous évoluons dans un contexte quelque peu paradoxal liant l'exportation et l'investissement.

La France est l'un des grands pays exportateurs du monde, le huitième pour les biens, le quatrième pour les services. Le montant de nos exportations s'élève à 455 milliards d'euros. Leur part dans le PIB a doublé en un demi-siècle, et celles-ci pèsent maintenant 29 %.

De la même façon, plus de vingt mille entreprises étrangères sont implantées en France, où elles emploient directement deux millions de salariés. La France est le troisième pays le plus attractif d'Europe et le premier pour les investissements étrangers dans le secteur industriel.

En 2015, neuf cent soixante-deux projets d'investissement étrangers, soit dix-neuf par semaine, ont permis de créer ou de maintenir plus de trente-trois mille emplois.

Plusieurs éléments conduisent cependant à tempérer ce bilan.

Le déficit commercial de la France reste élevé, avec 45,7 milliards d'euros en 2015. Il est certes en repli de 22 % par rapport à l'année précédente, mais en grande partie grâce à la forte baisse du prix du pétrole. Le déficit hors énergie se situe à 23,2 milliards d'euros. On est donc encore loin du compte, malgré l'excédent de notre balance des services.

La compétitivité-coût des entreprises françaises a constitué un handicap durant ces dix dernières années. Certaines mesures ont certes permis d'abaisser le coût du travail, comme le CICE. Depuis 2013, le coût de la main-d'œuvre a augmenté moins rapidement en France que dans la moyenne de la zone euro. En France, le coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière est de 36,9 euros de l'heure, légèrement inférieur à celui de l'Allemagne, qui s'élève à 38 euros. Cependant, malgré ces progrès, il reste encore beaucoup à faire.

Le deuxième handicap structurel réside dans la structure du tissu français d'entreprises exportatrices. On recensait 120 000 entreprises exportatrices en 2015, soit une hausse de 3,1 %, alors qu'il y en a plus de 200 000 en Italie et 400 000 en Allemagne. Plus inquiétant, l'essentiel des exportations est concentré sur un très faible nombre d'entreprises. Les grandes entreprises représentent 0,4 % des entreprises exportatrices, mais assurent la moitié des échanges. Les mille plus grosses entreprises à l'export réalisent 70 % des exportations françaises. Dix mille entreprises concentrent 95 % du commerce extérieur.

Une des raisons provient du fait que les choix structurels économiques, à la fois privés et publics, depuis de longues années, en France, consistent à développer de grands champions nationaux et internationaux, qui constituent une force. On a donc moins investi dans le développement des ETI, qui font la force du *Mittelstand* allemand, ou des entreprises familiales de taille intermédiaire en Italie.

On assiste également à un phénomène de « décrochage à l'export » de beaucoup de TPE et de PME. Sur dix primo-exportateurs, seuls trois exportent toujours l'année suivante, et un seul trois ans après le début de son activité. Si la base n'est pas assez grande, l'amorçage n'est pas non plus suffisamment important.

On pâtit enfin depuis une dizaine d'années d'un certain déficit d'image, même si l'on constate un début d'infléchissement. En septembre dernier, une enquête a été menée dans sept pays par Kantar Public - ex-TNS-Sofres - auprès de huit cent *leaders* d'opinion, investisseurs étrangers et influenceurs : 74 % des investisseurs étrangers jugent désormais le site France attractif, contre 65 % en 2014 et 53 % en 2009. L'image de la France demeure bonne en Asie. Elle était mauvaise en Europe du Nord et aux États-Unis. C'est là que les progrès ont été les plus importants, mais des positions restent à conquérir. 40 % des investisseurs étrangers qui choisissent la France décident d'y investir à nouveau. Essayer la France, c'est donc l'adopter, pour employer une expression quelque peu triviale. Toutefois, pour certains investisseurs, la France ne fait même pas partie des compétiteurs. Une fois dans la compétition, nos atouts structurels sont assez intéressants, et l'on réussit finalement relativement bien. Il faut donc travailler notre image pour y figurer.

Dans ce cadre, la fusion d'Ubifrance et de l'AFII avait pour objectif de renforcer l'efficacité de nos dispositifs d'accompagnement à l'exportation et à l'investissement, en apportant plus de lisibilité et de puissance dans la couverture internationale, pour davantage de valeur ajoutée.

De nombreux parlementaires se sont mobilisés sur le sujet. Votre commission elle-même avait déposé un amendement portant sur l'ensemble du dispositif. Le rapport d'Alain Bentejac et de Jacques Despots, en juin 2013, a abouti à l'annonce de cette création par le Président de la République en février 2014.

J'ai pris mes fonctions le 30 mai 2014, en continuant à être présidente de l'AFII et directrice générale d'Ubifrance durant quelques mois, ainsi qu'ambassadrice déléguée aux investissements internationaux.

Nous avons lancé le chantier de fusion le 23 juin et avons fusionné le 1er janvier 2015. Dix-huit mois de travail interne ont été nécessaires pour tout consolider.

Notre premier conseil d'administration s'est réuni le 7 juillet 2015. Il comprend des représentants élus du Parlement, des régions, des représentants de l'État, des entreprises et du personnel.

Nos tutelles sont au nombre de trois, les ministères de l'économie, des affaires étrangères, et celui en charge de l'égalité des territoires.

La fusion juridique et financière a eu lieu le 1er janvier 2015, avec la mise en place des directions métiers. Nous avons fusionné le réseau international exportations et investissements en septembre 2015 et l'avons renforcé pour ouvrir de nouveaux bureaux, comme en Iran, au Nigeria, en Éthiopie et au Koweït. Un glissement progressif se fait année après année pour adapter notre cartographie aux perspectives de croissance.

Grâce à la fusion, nous avons pu muscler le réseau de prospection des investisseurs étrangers, qui n'était présent que dans seize pays. Celui-ci a été renforcé au Maghreb, au Mexique, en Pologne, en Israël, à Singapour, en Chine et en Afrique du Sud. Nous couvrons également mieux les autres zones, notamment l'ASEAN.

À titre interne, nous avons mis en place un nouveau site Intranet et un nouveau site Internet. Nous avons mis en place, au 1^{er} janvier 2016, la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), ainsi qu'une comptabilité analytique.

Onze accords collectifs ont été conclus en deux ans. Nous avons fait interroger nos mille cinq cents collaborateurs par un cabinet externe en février : 85 % disent avoir compris la fusion, et 93 % trouvent leur travail intéressant.

Je peux témoigner que les équipes de Business France, sous statut privé – 80 % viennent du secteur privé, 20 % du secteur public - partagent cette passion de servir la France. C'est un hybride culturel. Nous comptons soixante-cinq nationalités. La moitié des collaborateurs sont francophiles, francophones non-Français, mais se lèvent tous les matins pour aider les entreprises à se développer. Plusieurs d'entre vous les ont rencontrés à l'étranger et doivent avoir un avis sur le sujet.

La fusion ne s'est pas limitée à Ubifrance et à l'AFII. Toujours dans un but de lisibilité, nous avons intégré la mission de relations d'affaires opérée jusque-là par Sopexa, dont les dix-sept collaborateurs ont intégré Business France au 1^{er} juillet. Au 1^{er} janvier, nous deviendrons l'unique opérateur de l'État pour accompagner quatre mille entreprises du secteur alimentaire sur les marchés internationaux. Tout ceci a été réalisé en très bonne intelligence.

Nous avons également mis en place un projet d'entreprise tourné vers les clients, les métiers, le partenariat, le cadre budgétaire et les collaborateurs.

Ainsi que vous l'avez souligné, un tiers des exportations est réalisé par les filiales françaises des groupes étrangers. Ce vivier n'était cependant pas considéré comme une cible pour l'exportation. Or, l'un des principaux atouts de la France réside dans son marché, son attractivité, sa productivité, ses talents, ses infrastructures, mais aussi dans le fait que notre pays est le meilleur endroit d'Europe pour réexporter vers un demi-milliard de consommateurs, en Afrique et au Moyen-Orient. C'est un argument qui porte de plus en plus et que nous allons mettre de plus en plus en avant. C'est là un élément essentiel.

La stratégie partenariale de Business France constitue un point essentiel. Le fait que la loi nous désigne comme opérateur de référence nous oblige à travailler avec tout le monde. Nous menons depuis deux ans un important travail sur ce sujet.

Les régions deviennent essentielles pour Business France dans le contexte de la réforme de la loi NOTRe. Nous avons signé un partenariat avec l'Association des régions de France le 29 septembre 2016 et sommes en discussion avec treize régions. La Normandie a déjà signé. Toutes les autres attendent d'avoir finalisé le schéma régional, auquel nous avons contribué, pour pouvoir contracter avec Business France. Je suis confiante à ce sujet.

Le second partenariat concerne Bpifrance. Mission nous a été confiée d'accélérer la croissance de mille PME et ETI de croissance à l'horizon 2017. Nous avons déjà dépassé l'objectif. C'est dire combien la demande est forte. Nous avons intégré pour ce faire quarante chargés d'affaires internationaux dans les équipes régionales de Bpifrance. Nous travaillons aussi avec la COFACE.

Le troisième accord important est celui qui a été passé avec les réseaux consulaires. Le 11 mars 2015, nous avons signé un accord avec CCI France et les CCI françaises à l'étranger (CCIFE). Nous avons décliné cet accord dans quarante-neuf pays. L'idée est de favoriser une complémentarité : l'amorçage de la projection des entreprises à l'étranger revient à Business France, la pérennisation de leur présence est confiée aux CCI françaises à l'étranger. Nous nous sommes engagés à accompagner trois mille entreprises en France, et en sommes à mille cinq cents. La dynamique a le mérite d'exister et demande à être renforcée.

Nous avons également passé un accord en 2015 avec les conseillers du commerce extérieur, qui se mobilisent en faveur du tutorat des PME, du VIE et de l'attractivité. Des plans d'action sont en route.

Nous avons passé un accord le 2 novembre avec les opérateurs spécialisés du commerce international (OSCI) dans le secteur privé. Nous avons bien défini les complémentarités. Ma conviction est qu'on a besoin des opérateurs publics et privés pour aider toutes les entreprises à exporter.

Nous avons passé des accords avec la direction générale du Trésor, la direction générale des entreprises, Atout France, Expertise France et l'Agence française de développement (AFD). De nouveaux accords avec la douane et Pôle emploi sont en cours d'achèvement.

Nous avons signé d'autres accords avec des partenaires privés, tels que HSBC, la Société générale, le Crédit Agricole, Euler Hermès, Pramex International et Chronopost. Nous avons entamé des discussions avec l'Organisation internationale de la francophonie.

À la demande de l'État, nous avons inscrit les offres de service de chacun dans un site Internet que nous supportons, appelé « *franceinternational.fr* ».

C'est dans ce contexte que nous avons signé avec l'État, en 2015, un contrat d'objectif et de performance (COP) pour trois ans. Nous allons négocier l'année prochaine l'objectif suivant.

En 2015, nous avons dépassé les objectifs fixés par le COP et obtenu des résultats supérieurs à la somme des résultats des deux agences précédentes, ce qui est pour moi la preuve qu'il s'agissait d'une bonne idée. Pour 2016, les résultats ne sont pas encore publiés, mais tous les indicateurs laissent prévoir des résultats très positifs.

Pour l'export, fin novembre 2016, nous avons déjà accompagné plus de 9000 entreprises, plus que l'objectif du COP. 9 602 VIE sont actuellement en poste, dont 4 211 dans des PME-ETI.

Une entreprise sur deux a signé depuis un an ou plusieurs contrats suite à notre action, contre près de 40 % il y a deux ans. Pour les ETI et les PME de croissance, le résultat est même de 56 %. En matière d'investissement, nous avons détecté plus de mille quatre cents projets, soit 6 % de plus que l'objectif du COP. Nous pensons que le chiffre de cette année sera significativement supérieur à celui de l'année dernière.

Quant aux actions de promotion de l'image de la France, nous organisons cinq cents opérations collectives par an, dont cent cinquante sous le pavillon de la France à travers le monde.

Nous avons réalisé des kits en neuf langues portant sur l'attractivité de la France. Ils se trouvent sur les réseaux sociaux et permettent aux ambassadeurs, aux bureaux de Business France, aux conseillers du commerce extérieur, aux chambres de commerce de disposer des chiffres clés de l'attractivité de la France.

Nous avons obtenu cinq mille six cents retombées dans la presse et trente mille personnes par jour suivent le fil d'information de Business France.

Nous avons réalisé une vingtaine d'opérations de promotion et d'influence à l'international dans le domaine de la *French Tech*, qui supporte les *start-up* françaises à l'étranger.

La campagne Créative France a démarré dans dix pays il y a un an afin de promouvoir la créativité française dans tous les domaines, de la gastronomie au luxe, en passant par l'aéronautique ou le spatial.

Enfin, lors de la conférence mondiale réunissant l'ensemble des organisations nationales de promotion des exportations, Business France a été déclarée meilleure agence de ce type au plan mondial, grâce à son programme d'accélération et d'accompagnement des PME et des ETI. Cela nous oblige à être encore meilleurs.

Pourtant, nous sommes soumis à une incertitude budgétaire préoccupante. Nous sommes passés en cinq ans de 121 millions d'euros à 100 millions d'euros de subventions. À titre d'exemple, en 2016, nous devions, dans la trajectoire financière associée au COP, recevoir 113 millions d'euros. Nous avons obtenu 110 millions d'euros en loi de finances initiale, mais nous n'aurons finalement reçu que 101 millions d'euros, puisqu'il existe comme vous le savez un écart entre la LFI et ce que reçoivent les opérateurs.

Nous comprenons et nous nous associons à l'effort de réduction de la dette de l'État et de maîtrise des dépenses publiques. Néanmoins, quelles sont nos autres ressources ? Nous avons compensé la baisse des dotations par une facturation plus importante de nos services, mais il existe une limite. On ne peut faire payer un investisseur pour s'intéresser à la France. L'effort pèse donc sur la partie export, constituée à 95 % par des PME et des ETI. Nous estimons aujourd'hui être à la limite de ce que l'on peut faire. À titre de comparaison, notre homologue britannique dispose de 473 millions d'euros, l'Italien de 188 millions d'euros, sans quasiment aucune participation financière des PME ou des ETI. Nous ne prônons pas la non-participation financière des PME et des ETI, mais il existe une limite à ce sujet.

Cette baisse de la dotation publique risque d'avoir des effets dommageables sur l'économie nationale. Une étude récente de l'université de Genève et des Nations unies a démontré qu'un euro d'argent public dépensé par l'État dans ce type d'opération génère 87 euros supplémentaires à l'exportation et 384 euros de plus en matière de PIB. La France est parmi les pays mieux placés dans ce domaine. C'est pourquoi, l'écrasante majorité des pays ont mis en place un instrument public de soutien à leurs exportateurs, le format d'Agence publique dotée d'une subvention pour charge de service public étant le schéma le plus répandu pour les pays développés.

Le plafond d'emplois qui nous est imposé baisse également, de 5 %, entre 2012 et 2017. Il est légèrement relevé en 2017, de 1 500 à 1 523, parce que nous avons des missions supplémentaires (17 ETP pour la reprise des activités Sopexa, 3 ETP pour la promotion internationale de la French Tech, et 3 ETP pour le bureau d'accueil des talents étrangers). Or, ce plafond s'applique à l'ensemble de notre activité, et non pas seulement à la part financée par l'Etat. En conséquence, nous ne pouvons pas développer des services qui nous sont demandés (pour les régions par exemple) et que nous pouvons facturer, faute de capacité à les produire !

En résumé, je dirai que le COP nous fixe des objectifs de croissance et des résultats ambitieux. Nous essayons d'être à la hauteur. Nous répondons pour l'instant à cette demande. Toutefois, nous avons besoin de clarifier le rapport entre les objectifs, les ambitions et les moyens. Nous sommes une entreprise de service public au service des entreprises. Notre but est de les aider à réussir et de contribuer ainsi à la croissance et à l'emploi dans le pays. C'est notre engagement. Nous rendons des comptes, et les équipes de Business France sont très fières de remplir ces missions en représentant chaque jour la France un peu partout dans le monde.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Merci.

M. Alain Chatillon. - Je remercie et je félicite Mme la directrice générale, qui assure un travail remarquable avec son équipe, je tiens à le souligner.

Bien évidemment, en ce qui me concerne, et en votre nom à tous, je vote le budget de Business France tel qu'il est proposé. J'espère que l'État ne le remettra pas en cause ! Il serait scandaleux de baisser de 20 % les aides à cette entreprise qui crée non seulement des emplois, mais qui récupère 87 euros lorsqu'on n'en verse qu'un seul ! Il existe d'autres réserves : ne lésinons pas pour 20 millions d'euros. Ce serait une erreur grave, j'insiste sur ce point, je pense que nous ne pouvons qu'être tous d'accord.

J'ajoute que cette activité génère nombre d'emplois pour des jeunes à l'étranger après un stage dans l'entreprise, où ils demeurent ensuite. C'est un point déterminant : si nous voulons assurer notre développement de la même manière que les Japonais ou les Britanniques, il faut que des gens soient implantés dans chaque pays. Nous avons là une structure capable de donner à ces jeunes la capacité de se réaliser, tout en accompagnant les entreprises.

Par ailleurs, je suis effaré par le nombre de personnes siégeant au conseil d'administration de Business France. Les représentants des différents ministères passent à chaque fois deux heures à justifier les sommes qu'ils investissent : c'est inadmissible ! On ne peut continuer ainsi. Qu'il existe un comité de gestion où ils puissent s'expliquer, je peux l'admettre, mais qu'ils ne le fassent pas devant le conseil d'administration !

En troisième lieu, on a réussi à faire en sorte, avec la directrice générale, que le Crédit Agricole cesse d'être en concurrence avec l'activité *business*. Il a fallu deux ans pour comprendre qu'il fallait mutualiser.

Quatrième point : la concertation avec les régions, les CCI, etc., est une bonne chose, mais une trop grande multiplicité d'opérateurs ne me paraît pas, à court ou moyen terme, la bonne solution. C'est comme si nous avions trois représentants dans chaque secteur, avec des compétences différentes.

Le cinquième point, qui a déjà été souligné, concerne l'appui aux ETI. Les grands groupes, comme Airbus, que je connais bien, n'ont pas besoin de bénéficier d'un appui direct de Business France. Ce qu'il faut, c'est viser les ETI et que les pôles de compétitivité, secteur par secteur, fassent en sorte de fusionner les PME et les TPE, afin de leur donner la capacité de promouvoir ensemble leurs produits à l'international.

Sixièmement, l'État pourrait faire des économies. En effet, un certain nombre de structures - notamment un très grand salon alimentaire qui a lieu tous les deux ans à Paris - coûtent très cher. En France, quatre distributeurs représentent 85 % de l'agroalimentaire et des produits dérivés. On donne ainsi la possibilité à tous nos concurrents, quasiment gratuitement, de prendre contact avec ces quatre distributeurs ! Au Japon, par exemple, on compte trois mille distributeurs. J'en parle en connaissance de cause, car j'ai essayé durant quinze ans d'y implanter ma propre société. Là-bas, arriver à toucher 5 % des distributeurs constitue un véritable exploit. En France, les concurrents étrangers ont, en deux jours, la possibilité d'approcher 50 % de nos distributeurs. Je préférerais que cette structure, par l'intermédiaire de l'argent qu'on lui donne, accompagne des salons étrangers. Je le préconisais déjà il y a quinze ans, bien avant de siéger au Sénat, mais je n'ai pas été entendu. On me dit qu'il s'agit d'une activité touristique. Dans ce cas, faisons-la prendre en charge par le tourisme, mais n'ouvrons pas les bras à tous nos concurrents. Essayons plutôt de voir comment leur barrer la route et faciliter le développement de nos propres entreprises.

Enfin, il faut faire en sorte d'être plus fort. Pour cela, il faut davantage encore accompagner des structures comme Business France. Or, j'ai cru comprendre que, par le jeu de la réglementation en cours, le Parlement n'aurait plus la possibilité d'avoir de représentants dans cette structure. Ceci permettra à un haut fonctionnaire ministériel d'être à la barre.

Je dois certes les ennuyer lorsque je leur parle ainsi, mais je continuerai à le faire, même à l'extérieur !

Sachez que je suis heureux d'accueillir cette équipe. Il s'agit d'une structure performante, très importante pour nous, et si je le pouvais, je doublerais les aides à Business France, parce que c'est le moyen le moins cher de conquérir des marchés à l'étranger !

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. - Madame la directrice générale, je vous félicite pour votre présentation, qui met en exergue l'importance de l'activité d'exportation de la France et les moyens nécessaires pour y parvenir.

Vous êtes intervenue pour rappeler que la fusion d'Ubifrance et de l'AFII avait été une réussite. Elle était nécessaire et permet de bien mieux coordonner les efforts.

Par ailleurs, vous avez également abordé le sujet de la coordination des moyens, sur lesquels j'insiste également. Vous avez rapproché ceux de la Grande-Bretagne et les nôtres. Nous en avons également beaucoup, je l'avais dit dans mon rapport, mais ils sont trop dispersés. Business France bénéficie de 120 millions d'euros de dotations, mais ce n'est qu'une partie du total du financement public du dispositif français d'appui à l'export. Il faut prendre en compte aussi les 67 millions d'euros du budget des CCI consacrés à l'international, les 70 millions d'euros de dotations publiques qui alimentent les produits internationaux de BPI, ne pas oublier les six cents agents de la direction générale du Trésor, etc. Le total doit approcher un demi-milliard d'euros. On se retrouve donc quasiment à égalité avec nos voisins britanniques et européens.

Le gros problème vient de l'absence de synergies d'ensemble. Continuer à dépenser chacun dans notre coin serait catastrophique. Sans se placer dans une optique de fusion, qui serait contre-productive, il faudrait réfléchir à un moyen d'améliorer les synergies entre les acteurs du dispositif, notamment entre Business France et les CCI. Seules quelques CCI sont en pointe sur ce sujet, en Île-de-France ou ailleurs, et l'on doit réaliser encore des efforts singuliers sur cette question.

Troisièmement, il faut, afin de soutenir l'effort d'internationalisation des PME, réfléchir aux moyens de faire baisser le coût des personnels commerciaux à l'export. Assurer une présence et une prospection commerciale à l'international demande en effet un personnel très spécialisé, qui représente un coût important. Un crédit d'impôt sur les salaires de ce type de personnel, s'inspirant du modèle italien, serait le bienvenu.

Lors de l'audition de Bpifrance, nous avons été impressionnés par la synergie existant entre cet organisme et Business France. Des PME, des TPE sont accompagnées individuellement, et bénéficient en outre d'une offre globale de crédit lors de la présentation du projet d'export. Que pensez-vous de ce partenariat ? Le budget de la France et la dette étant ce qu'ils sont, il faut voter ce budget, je partage en cela l'avis d'Alain Chatillon, mais il faut conserver ce que l'on a. Comment faire pour trouver d'autres moyens ?

J'ai vu que les ressources propres de Business France augmentaient régulièrement. Cela doit en même temps rester un service public pour les PME et les TPE. Si on accroît la part des ressources tirées de la facturation des services, le service public risque d'en être affecté.

Mme Muriel Pénicaud. - Je rejoins les propos de MM. Chatillon et Bourquin concernant les jeunes, les VIE et les commerciaux.

L'accès à la ressource humaine est un sujet essentiel dans l'export. Par définition, même si les choses évoluent, il y a assez peu de chances qu'un dirigeant de PME ou de TPE parle anglais et ait le temps de parcourir le monde. L'arsenal est plutôt suffisant s'agissant des fonds propres et des garanties, mais tout ce qui peut lui permettre de disposer de ressources humaines pour conquérir des marchés est bienvenu.

Par ailleurs, nous disposons de 9 600 VIE, et ce dispositif n'est pas limité. Beaucoup de PME et d'ETI ne le connaissent pas encore. On compte aujourd'hui 65 000 candidats, dont 95 % ont bac + 5 et sont passionnés par l'international - ingénieurs, commerciaux, universitaires. On a la chance de disposer d'une jeunesse très qualifiée, issue de la génération Erasmus, et qui n'a qu'une envie, celle d'aller à la conquête du monde. C'est là un formidable vecteur. Le VIE est donc un dispositif qu'il faut développer. La question est de savoir ce qu'il arrive après. Or, 70 % des PME embauchent un VIE comme premier commercial. Celui-ci crée en fait son job et 75 % ramènent un contrat à leur entreprise. Ceci donne naissance à tout un réseau. Selon les conseillers du commerce extérieur, 30 % à 48 % d'entre eux effectuent un VIE, un CNSE, ou un VNSE. D'après l'APEC, qui a publié une étude récente portant sur tous les groupes français internationaux, 30 % des *managers* internationaux ont eu recours à ce type de dispositif. C'est un vivier de jeunes Français qui vont prendre des responsabilités et faire grandir les entreprises.

Il faut donc protéger le VIE. On en a dans cent trente pays. Je pense qu'une des meilleures manières de le faire serait d'en faire un dispositif européen. Pourquoi ne pas proposer un dispositif Erasmus aux jeunes professionnels ? Ils ont en moyenne vingt-six ans. C'est généralement une première ou une deuxième expérience professionnelle. Ceci coûte très peu à la collectivité et constitue un formidable outil pour l'entreprise.

Quant au crédit d'impôt export et au recrutement, je pense qu'on dispose aujourd'hui d'un arsenal assez complet entre Bpifrance et COFACE. Beaucoup d'entreprises ne le savent pas. Avec Bpifrance, nous voulons donc renforcer leur information, car c'est l'amorçage qui compte. Réussir à l'export demande deux à trois ans, tout comme en matière d'innovation. D'ailleurs, les entreprises qui réussissent à l'export sont celles qui innovent, et réciproquement.

Cela m'amène à la question sur Bpifrance. Nous travaillons en effet très bien ensemble et avons décidé de proposer aux entreprises une offre complète.

Enfin, nous travaillons également très bien avec le secteur bancaire, et également avec l'ordre des experts-comptables. Tous ces partenaires connaissent les capacités des entreprises. Quant à nous, nous intervenons au plan international,

Nous avons également progressé avec les chambres de commerce, mais on peut encore aller plus loin dans ces différentes dimensions.

M. Gérard César. - Félicitations, madame la directrice, ainsi qu'à toute votre équipe. J'ai siégé à Ubifrance avant qu'il ne devienne Business France. C'est Alain Chatillon qui m'a remplacé. Il le fait de manière parfaitement efficace.

Quelques mots sur l'émiettement des acteurs de l'exportation : chambres de commerce, départements, chambres d'agriculture, etc. Vous avez fusionné avec la Sopexa au 1^{er} janvier 2017 : félicitations ! C'est un combat que nous avons mené de longue date. Vous avez dit que seule la Normandie avait signé au titre des régions.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Personne n'en est surpris, d'ailleurs !
(Rires).

M. Gérard César. - En effet, monsieur le président ! Je partage par ailleurs ce que vous avez dit à propos des VIE. Au moins les Français apprennent-ils à parler l'anglais commercial, ce qui est très important.

Quand j'étais administrateur de Business France, on comptait 6 000 VIE. Vous avez réalisé une remarquable percée, puisque vous êtes aujourd'hui parvenue à 9 600 VIE.

Quant au budget, nous soutenons votre effort. Il est dommage que Bercy l'ait rogné de 20 millions d'euros.

M. Joël Labbé. - Madame la directrice générale, vous avez dit que vous alliez chercher la croissance partout où elle se trouve dans le monde : c'est votre rôle et votre objet.

Je voudrais vous parler de l'Afrique. Je rentre du Burkina Faso, où je me trouvais la semaine passée, pour traiter de questions de sécurité et de souveraineté alimentaires, ainsi que d'alimentation de proximité. On peut aussi y développer des élevages de taille mesurée, grâce à la nourriture produite sur place. Or, le poulet burkinabé est concurrencé par le poulet congelé français, qui arrive là-bas comme sur tous leurs marchés d'Afrique de l'Ouest. En termes de développement, on est « à côté de la plaque » quand on sait que 40 % de la viande de volaille est importée. Il faut inverser les tendances et aller dans le bon sens en soutenant l'Afrique et son développement. Ce n'est pas la tendance.

Quant au reste, je le répète, les entreprises françaises ont de quoi investir.

M. Daniel Gremillet. - Je vous félicite madame la directrice, pour le travail qui a été fait sous votre responsabilité, surtout après votre fusion avec la Sopexa, entreprise du secteur alimentaire qui n'est pas neutre pour notre pays.

J'en profite pour rendre hommage à son président de l'époque, Jean-Michel Lemétayer, qui a réalisé un énorme travail.

Je voudrais par ailleurs aller dans le sens de ce qu'a dit Gérard César à propos des économies que l'on pourrait faire à l'échelle régionale et au niveau des chambres consulaires. Comment améliorer les ressources, sans pour autant perdre notre identité ?

Il faut aussi parler des métropoles, qui vont s'inviter dans le débat. Je souhaiterais connaître votre avis à ce sujet.

Il existe par ailleurs deux autres domaines dans lesquels on ne progresse plus, ceux des ETI et des TPE. Comment peut-on avancer ?

Je rejoins les propos de notre collègue concernant les salons à l'étranger. C'est un domaine dans lequel on n'est pas bon. Comment s'améliorer ?

Je préside une entreprise fromagère de l'Est de la France, la coopérative laitière de l'Ermitage. J'ai essayé d'être présent en Russie avant l'embargo. Or, il n'existe aucune stratégie nationale destinée à assurer la présence d'entreprises françaises à l'étranger. Il y a pourtant là quelque chose d'intéressant à réaliser.

Enfin, disposez-vous d'éléments intéressants à propos du Brexit, qui représente 7 % de notre économie et de nos échanges ?

Mme Delphine Bataille. - On voit bien que la France, selon le tableau de bord de son attractivité, renforce ses atouts structurels et avance également dans le secteur de l'innovation.

Certains aspects sont encourageants, notre pays, au-delà de son ouverture à l'international, occupant le deuxième rang en Europe concernant l'accueil des investissements étrangers créateurs d'emplois. D'après votre plaquette, la France est même, depuis plusieurs années, la première des économies européennes en matière de projets de production industrielle mis en œuvre par les entreprises étrangères.

Ces investissements peuvent fortement contribuer à reconquérir l'activité industrielle en France. Pouvez-vous préciser vos orientations dans ce secteur et nous dire quels outils incitatifs peuvent permettre de renforcer les industries de nos territoires ?

En parallèle, ainsi que cela a été rappelé, il faut poursuivre nos efforts pour faire de nos entreprises, notamment les PME et les ETI, des exportateurs de long terme.

Vous avez précisé que Business France a été désignée comme la meilleure organisation nationale de promotion des exportations lors de la conférence mondiale, fin novembre. Nous nous en félicitons bien sûr mais, vous l'avez dit vous-même, il faut poursuivre nos efforts et être encore meilleurs.

Dans ce contexte où de nombreux acteurs sont engagés sur le marché de l'internationalisation, cette pluralité constitue indéniablement une richesse. Permet-elle aussi, selon vous, une véritable coopération ?

Quelles sont par ailleurs les actions que vous menez par filière pour aider les PME et les ETI à aller vers les marchés étrangers et à s'y ancrer ?

Enfin, certaines régions sont plus avancées que d'autres en matière de partenariat par rapport à la loi NOTRe.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - La Normandie en particulier !

Mme Delphine Bataille. - En effet. Vous avez évoqué la convention qui la concerne. D'autres ont-elles été signées ? Quel est le calendrier du déploiement ?

M. Gérard Bailly. - Il est toujours intéressant de constater que certains secteurs progressent.

Je me pose quant à moi la même question que Joël Labbé concernant l'Afrique, où la population va connaître une forte progression dans les années qui viennent. Or, nous ne disposons d'aucune donnée à ce sujet dans vos documents.

Bien que Joël Labbé et moi ne soyons pas de la même formation politique, je le rejoins lorsqu'il dit que ces peuples doivent manger à leur faim et produire eux-mêmes ce dont ils ont besoin.

Ne peut-on faire en sorte que nos entreprises leur fournissent du matériel, dans un cadre humanitaire, pour les aider à produire ? Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Enfin, quel a été l'impact véritable de l'embargo à l'encontre de la Russie pour les secteurs économiques concernés ?

M. Jean-Pierre Bosino. - Madame la directrice, merci pour votre présentation.

Il est important que l'on puisse évoquer ces questions industrielles. Je rappelle que notre groupe a demandé au Gouvernement un débat en séance publique sur cette question.

À entendre ce que vous avez dit, et qui vient conforter ce que l'on sait, la situation de l'Allemagne et de l'Italie est complètement différente. Je me suis rendu en Allemagne début décembre pour rencontrer une grande entreprise qui a beaucoup fait parler d'elle - Volkswagen pour ne pas la citer. Cette société a arrêté la production d'un véhicule sans licencié qui que ce soit, installant les salariés dans une autre entreprise en attendant de recréer des chaînes de montage pour un autre véhicule. C'est le contraire de ce qui se passe chez nous, où l'on passe systématiquement par un plan de suppression d'emplois lorsque cette situation survient.

Vous avez évoqué la synergie existant entre Business France et Bpifrance. Les choses nous semblent cependant peu claires. Qu'en pensent les chefs d'entreprise ?

S'agissant du budget de Business France ou de Bpifrance, il est dommage que l'on consacre autant de milliards au CICE et aussi peu d'argent à des agences comme les vôtres, qui peuvent favoriser le développement des entreprises.

Enfin, quel type d'entreprises peut s'installer en France ? La question de la réexportation soulève en effet la question de l'environnement et de l'impact carbone.

M. Pierre Cuypers. - Je rejoins ce qui a été dit à propos de la Sopexa : je pense que notre présence à l'étranger était largement insuffisante dans certains domaines, notamment dans l'agroalimentaire.

J'aurais voulu aborder le sujet des fonds européens. Certains fonds dédiés aux régions ne sont aujourd'hui pas utilisés, alors que des *start-up*, notamment en France, pourraient s'en servir pour démarrer leur activité et exporter par la suite.

Ces fonds ne sont pas utilisés par les régions du fait d'une trop grande complexité. Tout passe par le contrôle de l'État, alors que les régions pourraient directement s'en charger. On gagnerait ainsi du temps, et ceci permettrait d'aider de jeunes entreprises à se développer.

Les sommes qui sont en jeu sont importantes. Cela peut-il relever de vos compétences ?

M. Franck Montaugé. - Je voudrais revenir sur le sujet du Brexit. Votre agence contribue-t-elle à l'élaboration de la stratégie nécessaire pour notre pays, eu égard au départ de la Grande-Bretagne de l'Union européenne ? C'est un sujet qui peut affecter de manière considérable les investissements en France et le développement de notre économie.

Par ailleurs, existe-t-il une contribution de votre agence à la diplomatie française, notamment en matière de commerce extérieur ? On sait depuis quelques semaines que le déficit du commerce extérieur demeurera en 2016 à un niveau de 50 milliards d'euros.

Enfin, participez-vous donc aux discussions et à l'élaboration stratégique en matière d'investissement d'entreprises étrangères en France ?

M. Yannick Vaugrenard. - Je remercie la directrice générale pour la qualité de ses propos et la pédagogie dont elle a su faire preuve.

J'en profite pour remercier également Mathias Fekl, que nous avons auditionné à plusieurs reprises, qui a démontré combien il était soucieux du développement du commerce international.

Merci par ailleurs pour les documents que nous avez transmis, madame la directrice générale. L'un d'eux permet de tordre le cou à certaines idées reçues, notamment en matière d'implantation d'entreprises étrangères en France.

Tout d'abord, la France dispose d'une main-d'œuvre qualifiée. Notre pays est au septième rang mondial pour la productivité horaire dans ce domaine, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni.

En deuxième lieu, le coût du travail apparaît compétitif, le coût global de la main-d'œuvre par employé étant en moyenne inférieur à celui du Japon, des États-Unis et de l'Allemagne, contrairement à ce que l'on entend depuis des années.

Troisième point : la fiscalité est avantageuse pour la recherche et le développement, la France ayant le plus faible taux d'imposition effectif des bénéfices de la recherche et développement dans toute l'Union européenne, grâce au crédit d'impôt recherche.

Il me paraissait important de souligner ces trois facteurs.

Par ailleurs, les PME éprouvent certaines difficultés pour se transformer en ETI. Vous avez évoqué le rôle de la COFACE et de Bpifrance, Avez-vous le sentiment que celui que joue notre système bancaire est suffisant pour permettre de développer les entreprises à l'international d'une part et d'autre part pour aider nos entreprises à passer du statut de PME à celui d'ETI ? Il existe là un véritable problème par rapport à l'Allemagne. Il ne réside toutefois pas dans la formation ni dans les sujets que je viens d'évoquer. Le rôle de notre système bancaire, l'un des plus performants de l'Union européenne, est-il positif ou existe-t-il des marges de progrès ?

Enfin, s'agissant de l'export, lorsque j'étais aux responsabilités dans les Pays de la Loire, nous avons décidé qu'il fallait « chasser en meute ». Cela ne peut se faire à l'échelle d'un département ni même uniquement au niveau d'une région, mais probablement au niveau interrégional. Il serait bon que les décideurs politiques, lorsqu'ils prennent l'initiative d'accompagner des décideurs économiques à l'étranger, puissent véritablement bénéficier

d'un dispositif clé en main leur permettant d'être efficaces, notamment grâce aux éléments que vous avez évoqués devant nous ce matin.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Avant d'inviter Gérard César à venir occuper le fauteuil qui est le mien, je désirerais vous poser une question au sujet des VIE. Vous avez indiqué qu'il en existe environ dix mille, que leur nombre n'est pas limité et qu'on compte soixante-cinq mille candidats. Quels sont les freins à une extension de ce chiffre ? Comment y remédier ?

Mme Muriel Pénicaut. - Merci pour toutes vos questions, qui sont passionnantes et au cœur de notre action.

En premier lieu, il y a encore deux ou trois ans, nous ne disposions que de deux ou trois bureaux en Afrique subsaharienne.

Il existe un consensus sur le potentiel que représente ce continent, qui comptera deux milliards d'habitants en 2050 - même si les situations varient d'un pays à l'autre. En outre, certains pays bénéficient d'une forte croissance, comme l'Éthiopie qui table sur 8 %, ou le Kenya.

Par ailleurs, la France dispose d'atouts particuliers : nous avons le plus grand réseau diplomatique, le plus grand réseau de liaisons aériennes. Ces atouts n'existent pas seulement en Afrique francophone, mais aussi en Afrique anglophone et lusophone. De plus, le fuseau horaire est le même, ce qui est plus pratique pour le *business*.

Nous sommes passés de deux à huit bureaux. Ces derniers couvrent vingt-sept pays. Sans revenir sur le sujet budgétaire, si on en avait les moyens, on triplerait ce nombre immédiatement. Pour le moment, nous prenons les fonds ailleurs et procédons donc par petites touches.

L'AFD est un acteur majeur en Afrique. Nous soutenons bien entendu les aides déliées, mais seules 5 % des PME et des ETI françaises participaient aux appels d'offres de l'AFD, alors que les Allemands y répondaient à 30 % ou 35 %. Le partenariat que nous avons passé avec l'AFD permet de renseigner l'agence en amont sur les filières, par secteur, les spécifications, les normes, etc. En aval, nous informons les entreprises. Nous avons renforcé l'équipe qui répond aux appels d'offres des organismes internationaux et qui aide les entreprises à y répondre.

Les fonds européens et le FMI génèrent beaucoup d'argent mais, pour une PME ou une ETI, il est quasiment impossible de savoir comment opérer. Outre notre équipe, qui se charge de la formation et aide à répondre aux appels d'offres, nous avons créé une base de données contenant un millier d'appels d'offres mondiaux qui sont mis à la disposition des PME.

Grâce à notre coopération avec l'AFD, huit cents entreprises ont pu accéder aux appels d'offres auxquels elles ne pouvaient répondre jusqu'alors.

En Afrique, il faut inventer un modèle nouveau. On ne peut qu'être dans une logique de co-développement et non simplement d'export. Je considère qu'on doit aider les PME et les ETI françaises à prendre pied en Afrique dans une stratégie de co-développement, en trouvant un partenaire et en développant ensemble des savoir-faire et des technologies complémentaires. C'est là une spécificité du marché africain. C'est une conviction

personnelle. On a commencé à mener ce type d'opération. On est très présent sur tous les événements qui ont lieu en France ou en Afrique sur le sujet - et ils sont nombreux.

C'est également vrai dans le domaine des *start-up*. Sur les dix mille que nous accompagnons, l'une a été primée récemment et a mis en place un système qui permet de mesurer l'irrigation en fonction de l'hygrométrie, de la terre, du climat, etc., à partir d'un téléphone portable. Il s'agit d'une technologie issue d'une collaboration entre ONG et PME. Ceci s'inscrit dans une démarche qui va au-delà du simple *business* et présente une grande utilité pour l'Afrique.

S'agissant de l'attractivité industrielle et de l'innovation, 30 % des investissements étrangers en France concernent le secteur industriel. Alors qu'on a le sentiment, en France, que notre tissu industriel est à la peine, on le vend très bien à l'étranger. La France est depuis dix ans le premier pays européen à attirer autant d'investissements industriels. C'est donc un atout reconnu et vérifié, grâce à nos infrastructures, à la productivité de la main-d'œuvre - sixième au monde, première d'Europe - à la qualification de celle-ci, qu'il s'agisse des ingénieurs, des ouvriers ou des techniciens, et à l'accès à la ressource première, comme dans l'agroalimentaire.

Le deuxième domaine d'investissement est celui de la recherche et développement. En France, 9 % des investissements se portent sur ce secteur. Ils représentent 28 % de la recherche et développement française. On a là le bon *mix*, grâce au talent de nos ingénieurs et de nos chercheurs, qui sont reconnus dans le monde entier. La recherche publique et la recherche privée travaillent de plus en plus ensemble. Les pôles de compétitivité ont permis d'accélérer ce processus. De grands opérateurs, comme le CEA, le CNRS, l'INRA, jouent un rôle d'essaimage et coopèrent.

Enfin, notre crédit d'impôt recherche est l'un des meilleurs au monde. L'investissement recherche et développement est un investissement de long terme. Une des qualités du crédit d'impôt recherche réside dans le fait - si je puis me permettre - qu'il a résisté aux alternances politiques. Il est donc fiable aux yeux des investisseurs étrangers.

Ceci m'amène au Brexit. Nous sommes totalement impliqués dans la stratégie en cours d'élaboration et dans l'opérationnalité qui se met en œuvre.

Le Brexit comporte deux sujets. Le premier est celui de la place financière de Paris, et le second celui des nombreux groupes mondiaux dont le siège et l'activité principale se situent au Royaume-Uni afin d'exporter vers le continent européen.

Ce sont deux stratégies complémentaires et différentes. Nous avons mis en place dans les mêmes locaux, à Paris, à la demande du Gouvernement, une équipe commune qui regroupe Paris région entreprises (PRE) - l'agence économique de la région Île-de-France -, la métropole du Grand Paris, la ville de Paris, la chambre de commerce et Business France. C'est Business France qui prospecte à l'étranger, puisque c'est son métier, mais chacun dispose d'un accompagnement en temps réel. Ce système est testé depuis deux mois, et je pense que c'est une bonne chose.

Je me trouvais la semaine dernière au Japon pour une action commune de promotion, en même temps que la BNP, Axa, la BEI, la direction générale du Trésor, le Gouverneur de la Banque de France et Europlace. Nous avons réalisé un kit pour promouvoir la place financière de Paris. On chasse là véritablement « en meute ». Le Brexit est un risque,

mais il faut en faire une opportunité plutôt qu'un problème. Nous travaillons en commun sur l'aspect financier. On est en compétition avec d'autres places financières. On ne gagnera pas tout, mais il faut en capter une partie significative.

On a beaucoup d'atouts. Je ne peux les détailler ici, mais je vous ferai parvenir le kit sur le sujet.

D'autres capitales sont en lice, et nous avons une action commune. Ross McInnes, président du conseil d'administration de Safran, a fait partie des « ambassadeurs ». Beaucoup de gens se mobilisent pour porter la bonne parole un peu partout dans le monde.

Nous rencontrons beaucoup d'investisseurs sur ce terrain. Nous leur expliquons que les choses seront beaucoup plus compliquées à réaliser demain depuis Londres, du fait des taxes et des restrictions sur les visas, et que gérer les opérations européennes et africaines à partir de Londres n'est pas une bonne idée en termes de *management* du risque.

Nous leur conseillons donc de conserver une implantation à Londres, mais de gérer leurs opérations principales sur le continent, en leur expliquant pourquoi il faut les faire venir en France. Nous sommes très mobilisés sur ce sujet. C'est l'occasion pour les entreprises industrielles, la recherche et développement, les quartiers généraux et la logistique, qui constituent nos quatre priorités, de réaliser une action commune.

Concernant la Sopexa, je rappelle qu'il s'agit d'une société privée qui continue à exister. Elle s'est recentrée sur les relations avec le consommateur. Nous nous chargeons quant à nous de la partie *business to business*.

On a aujourd'hui enterré la hache de guerre et on pourrait donc être complémentaires en organisant pour ce qui nous concerne des rencontres entre distributeurs français et acheteurs étrangers, pendant qu'eux-mêmes mèneraient une opération commerciale visible du grand public.

Quant aux régions, aux métropoles et aux intercommunalités, elles sont essentielles.

Les régions sont en train de revoir leur dispositif d'agences. L'idée première est de fusionner les agences régionales, mais on se heurte à des questions de proximité. Cela relève de leurs compétences propres. Nous travaillerons quoi qu'il en soit très bien avec les conseils régionaux et leurs agences lorsqu'ils auront fini de les dessiner. C'est en cours.

Aujourd'hui, une seule convention est signée. Huit autres sont quasiment prêtes. Les autres sont très avancées. Pourquoi ne sont-elles pas encore signées ? La plupart des régions ont souhaité - et c'est logique - voter d'abord leur schéma régional de développement de l'innovation et de l'internationalisation avant de contracter avec l'opérateur public de l'État qui les aide à projeter cette action au plan international. Nous sommes convaincus qu'il y en aura un nombre important avant la fin du premier trimestre.

Les métropoles et les intercommunalités ont aussi une compétence dans ce domaine. Tout l'enjeu va consister à savoir comment les régions et les métropoles vont œuvrer ensemble. On ne va pas travailler directement avec les métropoles en sautant l'étape des régions. Ce n'est pas logique pour un opérateur public.

Que signifie le fait de « chasser en meute » s'agissant de l'attractivité ? Nous allons prospecter un investisseur au Japon, aux États-Unis ou en Suède. Nous avons tous les vendredis une plateforme virtuelle, où la trentaine de nouveaux projets potentiels qui n'arrivent pas semaine est partagée avec toutes les régions. Celles-ci se retournent alors vers les autres collectivités territoriales pour savoir s'il existe, en matière d'aéronautique, d'éolien ou d'agroalimentaire, des propositions, un terrain, un partenaire.

Il faut s'occuper de la prospection d'investisseurs à l'étranger mais aussi des compteurs électriques. On a besoin de tout le monde. Si les choses se passent bien en matière d'investissements étrangers, nous aurons de belles perspectives. Pour l'instant, tout n'est pas encore complètement calé.

Une de nos difficultés, dans le cadre du Brexit, porte sur la partie financière, plutôt centrée sur Paris et sa région. Le Gouvernement et la région Île-de-France ont décidé de renforcer les sections internationales. On n'en a pas assez sur le territoire français. Certains investisseurs nous alertent sur la question. C'est un sujet qui mérite d'être renforcé.

Concernant les salons étrangers, six cents opérations sont aujourd'hui menées dans le monde chaque année. Il s'agit de salons ou d'opérations collectives sectorielles - électronique en Corée, économie du vieillissement au Japon, etc. Cinq cents sont organisés par Business France, et les cent cinquante pavillons français qui sont organisés dans le monde le sont par Business France.

L'important est que l'on soit réuni sous la même bannière. C'est de plus en plus le cas. Les salons qui réunissent tout le monde - régions, métropoles, etc. - dans un même espace constituent la solution parfaite.

Selon moi, Business France doit, au nom de l'État, supporter les entreprises françaises, les talents et les territoires. Nous proposons donc à toutes les régions de se réunir sous un même drapeau, chacun conservant toutefois son identité.

La semaine dernière, au Japon, nous avons réalisé avec Carole Delga, présidente de la région Occitanie, et le maire adjoint de Marseille, une présentation qui a superbement fonctionné. On progresse. Les années 2017 et 2018 seront essentielles, car de nouvelles habitudes vont apparaître après la réforme.

Concernant les PME et les ETI, nous sommes d'accord, celles-ci sont essentielles. Il existe en France quatre mille cinq cents ETI exportatrices, soit un tiers de l'export. Pourquoi y a-t-il plus d'ETI exportatrices et de PME qui deviennent des ETI exportatrices ? On voit bien la complémentarité entre Business France et Bpifrance : ce qu'ils peuvent faire, on ne peut le faire, et réciproquement. Nous sommes insérés dans le tissu diplomatique, on connaît les distributeurs et les importateurs dans chaque pays, on bénéficie un réseau de mille personnes à l'étranger, ce dont ne dispose pas Bpifrance. À l'inverse, en termes de capacités, de financement des entreprises, de crédit, d'assurance, etc. Bpifrance possède des atouts fantastiques.

Quelle est notre contribution à la diplomatie ? Nous ne participons pas aux discussions bilatérales ou multilatérales. C'est le rôle de la direction générale du Trésor et du ministère des affaires étrangères. Nous ne sommes que l'opérateur qui intervient auprès des entreprises. Nous arrivons une fois l'accord passé, pour permettre à des PME ou à des ETI de bénéficier des ouvertures.

Pour ce qui est de l'embargo concernant la Russie, je ne peux témoigner que de la partie que nous avons vécue. On a réduit notre activité dans ce pays. Néanmoins, quand on regarde dans le détail, beaucoup de filières ou de sous-filières n'ont pas été touchées. On a conservé une activité assez honorable en Russie, avec une équipe très dynamique, soutenue par l'ambassadeur. Beaucoup de PME et d'ETI interviennent toutefois dans des filières qui n'ont pas été touchées, ce qui a permis de conserver un certain flux.

Quant au rôle des banques, le sujet est compliqué. La régulation bancaire s'est beaucoup renforcée ces dernières années, pour la bonne cause. Ceci les rend cependant frileuses sur bien de points.

Encore une fois, le rôle de Bpifrance a été important : en effet, lorsque Bpifrance s'engage, la banque de la PME s'engage beaucoup plus facilement. On constate donc un effet d'amorçage du fait de la prise de risque et de la prise de garanties par l'État à travers Bpifrance. Ceci apporte une grande amélioration.

Deuxièmement, il existe en France une évolution du *risk management* concernant les acteurs privés. On vient de passer devant toutes les autres capitales européennes en matière de capital-risque. 40 % des fonds en euros sont chez Euronext, mais portent aussi sur le capital-risque. On est également en train de passer premier dans le *crowdfunding*.

Un changement de mentalité est en train de s'opérer. On était très en retard dans ce domaine. Toute une série d'acteurs privés viennent à présent renforcer les acteurs publics. Il faut continuer dans cette voie, mais je pense qu'on a avancé.

Enfin, concernant les VIE, nous n'avons aucun problème pour trouver des jeunes, sauf pour l'Allemagne. En effet, la pratique de l'allemand à l'école a beaucoup diminué. Ceux qui parlent la langue n'ont pas forcément envie d'aller en Allemagne. Trois cents postes sont vacants dans ce pays. C'est le seul où l'on connaît cette situation, alors qu'on a des jeunes qui parlent japonais, chinois.

Les freins viennent surtout des PME-ETI. Le premier est financier. Un VIE coûte certes moins cher qu'un salarié. En outre, c'est Business France qui embauche et refacture à l'entreprise. Celle-ci n'a donc pas à se charger du contrat de travail. Nous nous occupons par ailleurs également de la couverture sociale internationale. Cela représente néanmoins un coût pour certaines PME ou ETI. Sous la précédente législature, plusieurs régions n'aidaient pas les PME et les ETI dans ce domaine. Les régions qui finançaient la première année - comme les Pays de Loire - connaissaient le plus fort taux de VIE. On a bon espoir que toutes les régions contribuent au titre des PME-ETI.

Le second frein vient du fait que les entreprises ne connaissent pas le système ou estiment qu'il ne s'applique pas à elles. On a des efforts de communication à réaliser sur ce point. C'est pourquoi nous demandons à tous nos opérateurs et aux chambres de commerce de nous aider. J'espère qu'ils vont se mettre à vendre le VIE. C'est un atout fantastique. Aujourd'hui, sur les neuf mille six cents entreprises qui utilisent le VIE, trois mille six cents sont des PME. On peut donc encore progresser.

M. Gérard César, président. - Merci, madame la directrice générale. (*Applaudissements*).

La réunion est close à 11 heures 55.

Mardi 10 janvier 2017

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

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 15 heures.

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Michel Magras sur le projet de loi n° 19 (2016-2017) de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Nous examinons le projet de loi sur l'égalité réelle dans les outre-mer : nous sommes plus particulièrement saisis des 25 articles qui constituent son volet économique.

Quelques mots, tout d'abord, sur le cheminement de ce texte. Comme son nom l'indique, le projet de loi initial s'est, au départ, fondé sur la notion d'« égalité réelle ». Je l'ai dit lors de l'audition de Madame la ministre : certaines notions politiques et philosophiques, qui peuvent, au premier abord, sonner comme des évidences, soulèvent bien des interrogations quand on essaye de comprendre leur signification précise.

Tel est le cas de l'égalité réelle. Il faut ici rendre hommage à la qualité des travaux du Conseil économique social et environnemental qui, à mon sens, fait bien ressortir le risque de s'égarer dans des raisonnements éloignés du concret. « Il n'y a rien de plus différent qu'un habitant des villages amérindiens de la forêt équatoriale guyanaise et un ingénieur travaillant sur la base spatiale de Kourou ou qu'un habitant d'un village coutumier des îles Loyauté et un chômeur de la banlieue de Nouméa », relève ainsi M. Christian Vernaudon dans son avis.

En fondant une construction législative sur du flou, on en est venu à présenter au Parlement un texte sans grande portée économique ou réelle. Si l'on peut faire beaucoup de choses au travers de 15 articles, ceux du projet de loi initial sont étrécis, ainsi que l'ont souligné certains, comme peau de chagrin.

Parmi les cinq articles du volet économique initial, les dispositions qui ont le plus fort impact sont celles qui tendent à améliorer le remboursement des frais pour les jeunes ultramarins partis suivre une formation ou un stage en dehors de leur territoire. Certes, on ne soulignera jamais assez à quel point il est fondamental d'améliorer la formation et l'émergence de talents ultramarins car la faiblesse des revenus salariaux dans le secteur marchand des outre-mer s'explique par un effet de structure : trop peu d'Ultramarins occupent les emplois de cadres. Il reste qu'au total, le projet de loi initial ne justifiait guère de saisine de la commission des affaires économiques : son cœur de cible consiste à mettre en place tout un appareillage de procédures et de schémas de planification pluriannuels qui visent, à un horizon éloigné de dix à vingt ans, une réduction des écarts de développement avec l'Hexagone.

Le projet de loi tel qu'il ressort de l'Assemblée nationale a subi, comme cela a été souvent le cas durant la présente législature, une considérable inflation. Le texte soumis au Sénat comporte à présent 116 articles. Il a changé de nature et s'apparente désormais à un projet portant diverses dispositions pour les outre-mer.

Pour traiter au mieux cette rafale de mesures, six commissions sénatoriales ont été saisies : M. Mathieu Darnaud, est rapporteur au fond pour la commission des lois, Mme Chantal Deseyne pour les affaires sociales, Mme Vivette Lopez pour la culture, M. Jean-François Mayet pour le développement durable, M. Michel Canevet pour les finances – car plusieurs dispositions fiscales non dépourvues d'intérêt ont été introduites – et vous m'avez désigné pour traiter le volet économique du projet de loi.

Améliorer la cohérence et le réalisme de ce texte en lui donnant aussi plus de « punch » : telle est l'approche que j'ai retenue dans mon examen.

Quelques mots, au préalable, sur la situation de nos outre-mer qui atteste la nécessité de faire évoluer son modèle économique. Les études d'impact et les divers rapports sur les outre-mer présentent de nombreux indicateurs de pauvreté ou de production par habitant qui témoignent assez que l'écart par rapport à la moyenne hexagonale persiste.

Plutôt que d'égrener des chiffres, je crois plus utile de rappeler que la cause essentielle de la pauvreté dans les outre-mer, c'est le taux de chômage ultramarin, double de celui de l'Hexagone. Notre délégation sénatoriale aux outre-mer juge que trois facteurs expliquent la persistance d'un niveau de vie inférieur à celui de l'Hexagone. Tout d'abord, les ménages ultramarins comptent plus de personnes en moyenne, mais qui apportent, compte tenu de la forte proportion de jeunes et des taux d'emploi plus faibles, moins de ressources. Ensuite, les emplois dans les outre-mer sont en moyenne moins qualifiés. Enfin, la proportion de familles monoparentales est plus forte que dans l'Hexagone ; or, chacun sait que la monoparentalité est très souvent synonyme de pauvreté.

Face au chômage et aux crises conjoncturelles ou structurelles, on a longtemps répondu par une politique d'augmentation de l'emploi public, tant dans l'Hexagone que dans nos outre-mer. La nouveauté, c'est qu'avec un niveau d'endettement public qui avoisine le PIB et 57% de prélèvements obligatoires, on atteint des seuils qui ne permettent plus de faire jouer cet amortisseur. Rien ne nous permet plus d'échapper à la nécessité de favoriser la création de richesse dans le secteur marchand ultramarin et telle est la conception - désormais quasi consensuelle - qui guide mon approche du volet économique de ce projet de loi.

Afin de parer au flou de la notion d'égalité réelle, il est utile de rappeler le socle juridique opérationnel pour le législateur dans le domaine économique. Pour illustrer en deux phrases le message assez subtil transmis par nos plus grands juristes sur le principe d'égalité, je dirai que si le droit de vote et les garanties de procédure pénale sont les mêmes pour tous nos concitoyens, en revanche, tous ne payent pas nécessairement les mêmes impôts. En matière économique, fiscale ou sociale, le principe d'égalité stricte est donc beaucoup moins puissant et opérationnel que l'impératif de différenciation et d'adaptation aux exigences de la réalité, principe que j'ai souvent défendu. Tel est le raisonnement juridique qui s'impose au législateur dans le domaine économique et social.

Ces deux principes sont de nature à favoriser une économie ultramarine offensive. Ils s'accordent à la position que défend traditionnellement notre commission des affaires économiques. Tout récemment, pour les outre-mer, lors de l'adoption de notre proposition de

résolution sur les normes agricoles européennes, nous avons demandé à la commission européenne de mieux différencier le climat tempéré et le climat tropical, faute de quoi l'agriculture ultramarine irait dans le mur. Pour lutter contre la « fourmi manioc », capable de détruire une récolte en 24 heures, reconnaissons que le principe d'adaptation est un guide plus opérationnel que le concept d'égalité réelle... Il en va de même pour notre proposition de résolution sur le sucre : là encore, c'est l'adaptation des normes et la différenciation par la signalétique qui permettent de valoriser les productions ultra-marines haut-de-gamme.

J'en viens aux articles soumis à notre examen.

Je vous propose tout d'abord d'approuver sans modification, ou en nous limitant à des correctifs rédactionnels, certaines des dispositions de ce texte. Ainsi de l'article 11 A, qui vise à étendre aux envois inférieurs à cent grammes, contre vingt grammes aujourd'hui, le champ de la péréquation tarifaire des lettres échangées entre les collectivités ultra-marines et l'Hexagone. Certains pourraient juger qu'il faut aller au-delà, mais je rappelle que La Poste est dans une situation fragile et qu'à la différence des correspondances qui entrent dans le champ d'un monopole juridiquement protégé, les colis relèvent d'un marché ouvert et concurrentiel.

Je vous propose également d'approuver une série de quatre articles qui s'intègrent dans le code des transports. Ils favorisent la continuité territoriale et surtout l'aide à la formation des jeunes ultramarins. Il s'agit de l'article 11 B, qui prévoit une aide au voyage pour obsèques et une aide au transport de corps ; de l'article 11, qui vise à créer un dispositif « cadres avenir » à Mayotte, avec une panoplie d'aides au transport, une allocation mensuelle et une aide à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés dans le département de Mayotte ; de l'article 12, qui prévoit une aide nouvelle pour les élèves et les étudiants devant effectuer un stage à l'extérieur de leur collectivité ; de l'article 12 bis, enfin, qui prévoit un ajustement juridique pour faire du préfet le représentant de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité dans les collectivités du Pacifique.

Ces aides ne nourrissent-elles pas la hausse des prix des billets d'avion ? C'est là une vraie question, que j'ai posée, lors de mes auditions, aux personnes les plus compétentes sur ce sujet, qui considèrent que tel n'est pas le cas.

Je signale que cette question fait l'objet d'une demande de rapport. Pour me conformer à nos traditions, je vous proposerai la suppression des six articles prévoyant un rapport du Gouvernement mais je souligne ici l'intérêt des questions posées et j'ai tenu à faire figurer des éléments de réponse dans le rapport écrit. Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé lui aussi à traiter ces demandes. Il reconnaît que le nombre de rapports demandé est excessif : bien que l'Assemblée nationale l'ait réduit, il en reste 22 encore dans le texte qui nous est soumis.

J'en arrive aux dispositions qui concernent le code de commerce et l'enjeu fondamental de la formation des prix dans les outre-mer. Les solutions que je vous propose d'adopter, et sur lesquelles je reviendrai lors de l'examen des amendements, répondent à deux grandes préoccupations.

La première est de remettre de la cohérence entre des dispositions contradictoires, les unes visant à lutter contre la vie chère et les autres contre les denrées alimentaires à bas prix. Certes, il est fondamental de protéger les producteurs locaux, mais les consommateurs pauvres qui achètent des denrées alimentaires à prix sacrifiés n'ont de toutes les façons pas les

moyens de choisir autre chose. Je rappelle aussi que le Parlement a mis toute son énergie, en 2016, dans la lutte contre le gaspillage alimentaire : il serait donc paradoxal de mener dans les outre-mer une politique trop dissuasive contre les produits dits de dégageement.

Seconde ligne directrice : faire en sorte que l'intervention de l'administration dans la fixation des prix en outre-mer intervienne au bon moment avec le bon curseur. De fait, l'automatisme et l'ampleur des pouvoirs d'intervention du préfet me paraissent un peu excessives dans le projet de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale. En même temps, souvenons-nous que les prix à la consommation sont un sujet explosif : il appartient à l'État d'y être attentif et d'utiliser au bon moment des moyens d'actions efficaces et bien ciblés sans pour autant tomber dans l'interventionnisme systématique.

Je vous propose, par ailleurs, d'approuver trois dispositions. D'abord, l'article 14 quater qui clarifie les délais de paiement applicables outre-mer. Ensuite, l'article 14 quinquies qui prévoit la possibilité de faire usage d'une identité d'emprunt pour détecter l'existence d'un accord d'exclusivité d'importation. C'est l'extension d'une possibilité dite du « client mystère » prévue par notre code de commerce en faveur des agents de la répression des fraudes. J'ai bien vérifié que cette nouvelle disposition ne contrevient pas au principe de loyauté de la preuve. Et enfin, l'article 15, qui donne un caractère suspensif pendant cinq semaines à la saisine de l'Autorité de la concurrence par les commissions départementales et territoriales d'aménagement commercial.

Certains craignent que cet article ne soit pas conforme au droit européen. Concrètement, je rappelle que la commission européenne avait, en 2006, reproché à la France d'élever des barrières à l'implantation en France des enseignes étrangères de maxi discount alimentaire. Notre législation a, par la suite été modifiée à plusieurs reprises mais son socle de base – c'est-à-dire une autorisation d'exploitation, distincte du permis de construire – a été maintenu. Aujourd'hui, la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dont le but est de renforcer la liberté d'établissement, interdit, dans son article 14-5, de subordonner l'octroi d'une autorisation d'exploiter une entreprise à des tests économiques préalables. L'article 15 est donc à la frontière du droit européen : c'est l'occasion de rappeler que le principe d'adaptation qui figure dans le traité a été fortifié par la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, avec l'arrêt *Mayotte*.

En matière de tarification bancaire, sujet sensible, à la fois pour le consommateur et les banquiers, l'article 16 du projet de loi prévoit l'alignement progressif des tarifs pratiqués par les banques de Nouvelle-Calédonie sur la moyenne de l'Hexagone. Les banques font valoir que les coûts sont supérieurs en Nouvelle-Calédonie, ce qui est une réalité.

Observons que chaque fois que le Parlement discute d'un tel sujet, il en vient à privilégier les solutions négociées plutôt que les actes d'autorité. En 2012, une solution avait été trouvée pour les départements d'outre-mer et il me semble raisonnable de s'en rapprocher quand la proposition de nos collègues députés reviendrait, au contraire, à imposer des tarifs bancaires plus bas, en Nouvelle-Calédonie, que dans certains départements, alors que les coûts y sont plus élevés.

Je vous propose enfin de faire preuve d'audace en soutenant l'idée d'expérimentation d'un *Small Business Act* ultramarin – termes qu'en bon français on traduit par l'expression, moins parlante, de « stratégie du bon achat » – et en fortifiant son dispositif.

A l'article 19 du projet de loi, les députés proposent de réserver 30% des marchés publics aux PME locales avec un plafonnement par secteur. Cela peut surprendre, mais j'estime que cette disposition est de nature à enclencher une dynamique de développement. Cette initiative pourrait soulever plusieurs objections que je vous propose de réfuter.

Son risque d'inconstitutionnalité sera immanquablement évoqué : on fera valoir que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel impose au législateur le respect du principe de libre accès à la commande publique.

Trois observations à ce sujet : premièrement, il s'agit d'une expérimentation limitée à cinq ans. Deuxièmement, elle est prévue dans les outre-mer, qui bénéficient en droit européen – *via* l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – et en droit français de larges possibilités d'adaptation. Plus fondamentalement, en analysant de près le *Small Business Act* américain, on constate que sa philosophie consiste à favoriser l'émergence de nouveaux candidats susceptibles d'améliorer leur compétitivité et, au final, de fortifier la libre concurrence. De ce point de vue, j'estime qu'il serait dommageable que le législateur s'autocensure aujourd'hui en se pliant par avance à une conception trop statique du principe de libre accès à la commande publique, ce qui revient, en réalité, à maintenir le *statu quo*, au bénéfice des entreprises en position dominante.

La seconde objection que pourrait soulever cet article 19 tient au fait que ses deux alinéas définissent une double limite qui peut sembler a priori assez complexe à interpréter. J'apporte dans mon rapport la principale clarification utile : ces limitations ne portent que sur la part réservée aux PME ultramarines. Pour la part qui ne leur serait pas réservée, les PME peuvent, bien entendu, se porter candidates en vertu de leur droit au libre accès. Je souligne également la concision et l'intelligibilité de cet article par rapport aux 301 pages du *Small Business Act* américain.

Je vous propose également de fortifier le texte adopté par les députés : il s'agit, en s'inspirant d'un des piliers de la législation des États-Unis, de prévoir que les appels d'offres d'une valeur de plus de 500 000 euros remportés par une grande entreprise extérieure au territoire doivent comporter un plan de sous-traitance garantissant la participation des PME locales.

Une telle initiative doit favoriser les réseaux de micro-entreprises ultramarines. De tels réseaux, dont la réactivité est exceptionnelle, ont fait de l'Italie du Nord la deuxième puissance industrielle de l'Europe et les outre-mer peuvent s'en inspirer.

Telles sont les propositions que je vous soumets. Elles visent à introduire dans ce projet de loi qui, au départ, n'a pas soulevé un grand enthousiasme, des outils juridiques efficaces, bien ciblés et un peu de « percussion ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Du temps que j'étais député, j'ai effectué, avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, une mission outre-mer à la suite des événements qu'avait suscités la flambée des prix en 2008-2009. J'avais alors été frappé par les spécificités du système économique ultramarin en même temps que par les différences que l'on perçoit entre les territoires, au point qu'il n'est pas facile de trouver, lorsqu'on légifère, le meilleur compromis. C'est à quoi s'est employé, après l'Assemblée nationale, notre rapporteur.

M. Serge Larcher. – Notre rapporteur a retenu une approche philosophique, que vous me permettrez de compléter par une approche historique. Les Antilles se sont battues aux côtés des républicains abolitionnistes pour obtenir la liberté. Elles ont, ensuite, voulu donner corps à la fraternité, durant la Première guerre mondiale, dans les tranchées de Verdun où tant de soldats ont perdu la vie, puis, lors de la Deuxième guerre mondiale, en s'embarquant sur de frêles embarcations vers les Etats-Unis pour rejoindre l'Angleterre et participer au combat contre l'Allemagne nazie. Pour accomplir la promesse de la République, il leur fallait encore conquérir l'égalité : la loi de 1946, dont le rapporteur fut Aimé Césaire, devait leur apporter cette espérance.

Si, en 2017, cependant, on en vient à parler d'égalité réelle, c'est bien que l'égalité reste encore virtuelle. D'où la nécessité d'agir pour que s'accomplisse concrètement la promesse de la République, quelles que soient les latitudes, pour tous les Français. C'est la raison de ce projet de loi, qui traduit l'engagement du Président de la République d'apporter l'égalité réelle aux trois millions d'Ultras. Cette ambition est bienvenue, car l'égalité est loin d'être aboutie ; les populations des outre-mer se réjouissent de ce projet de loi, que les parlementaires ont d'ores et déjà popularisé sur nos territoires. De fait, si les mesures proposées restent modestes, elles n'en sont pas moins populaires. Lorsque Michel Debré a créé le « Bumidom », le Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer, beaucoup de jeunes gens partis vers l'Hexagone pour y recevoir une formation y sont restés. Ils ont fondé une famille et élevé leurs enfants ici, et si l'on déplore le vieillissement de nos départements, c'est bien parce que leurs forces vives les ont alors quittés. Vous comprendrez que la mesure qui vise à aider, sous condition de ressources, au rapatriement de nos défunts, pour qu'ils puissent reposer en paix sur leur terre natale, même si elle ne représente financièrement pas grand-chose, est bien accueillie.

Gageons que le Sénat apportera une contribution de qualité aux débats constructifs qui se sont tenus tout au long de ces travaux, tout d'abord avec la consultation menée par notre collègue député Victorin Lurel, puis par le travail de notre ancienne ministre, Mme George Pau-Langevin et celui de notre ministre actuelle, Mme Ericka Bareigts. Ce travail interministériel puis législatif qui a été mené pour parvenir au texte soumis au Sénat atteste que chacun a conscience de la nécessité d'améliorer les conditions de vie des citoyens ultramarins.

Dans des zones où le PIB par habitant est encore, en moyenne, inférieur de 40 % à celui de l'Hexagone et où le taux de chômage, comme celui du décrochage scolaire, est deux fois plus élevé qu'ici, je me félicite des mesures d'ordre économique dont nous sommes saisis. Ces avancées, qui visent notamment à valoriser les productions locales et à favoriser l'intégration régionale, sont une impulsion vitale pour nos territoires. A l'occasion de la présentation du projet de loi de finances, j'avais souligné le caractère pervers des accords passés entre l'Europe et les pays d'Amérique latine, qui ont pour effet d'inonder nos pays de produits à bas coûts qui viennent attaquer nos productions vivrières. Quand vous voyez une contradiction entre les mesures contre la vie chère et celles qui tendent à lutter contre les prix bas, j'objecte que ces dernières visent à protéger notre culture vivrière.

Je tiens à saluer tout particulièrement plusieurs dispositions des articles dont nous sommes saisis. Certains favorisent l'égalité des chances, comme l'article 3 *ter*, qui retient un objectif de construction de 150 000 logements sur dix ans. D'autres constituent des avancées en faveur de la continuité territoriale, notamment l'article 11 A, qui met fin aux surcoûts pour les lettres n'excédant pas 100 grammes. De même l'article 12, qui crée un fond de continuité pour favoriser le retour des étudiants ultramarins dans leur collectivité d'origine, au terme

d'une formation ou d'un stage, est bienvenu : il contribuera au retour au pays de nos jeunes diplômés.

Certaines mesures, d'ordre plus strictement économique, vont également dans le bon sens. Il en va ainsi des articles 14 et 14 *quater*, qui font obligation aux grandes et moyennes surfaces de négocier un tarif professionnel pour leur activité de gros, qui, à défaut d'accord, sera fixé par arrêté préfectoral. Si l'on a pu aboutir à une solution en 2008-2009, c'est bien parce que le préfet était là, non pas pour donner des ordres, mais pour rechercher des points d'équilibre permettant la négociation entre syndicats et grossistes. Aujourd'hui encore, il se tient chaque mois une réunion entre les grossistes, les importateurs, la grande distribution et les représentants des consommateurs.

Quant à l'article 18, il rend éligible à l'aide au fret les échanges internes aux outre-mer et les importations depuis les pays étrangers, dans une logique d'intégration régionale des économies ultramarines. C'est une reconnaissance des spécificités de nos régions et de nos zones d'activité.

De manière générale, l'approche territoriale des plans de convergence correspond bien aux réalités de nos outre-mer, que je vous décris toujours comme spécifiques, si on les compare tant à l'Hexagone que les uns aux autres.

Ces mesures vont dans le bon sens et je vous saurai gré, mes chers collègues, de bien vouloir adopter le rapport de Michel Magras – même si j'aurai quelques observations à formuler lors de l'examen des amendements – afin que l'outre-mer puisse bénéficier d'une application rapide de ce texte, qui n'est rien d'autre que la traduction d'engagements pris pour répondre à de vives réalités dont il est urgent de se saisir.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Il n'y a pas de divergence d'approche entre nous. La différenciation territoriale est pour moi une philosophie globale, mais je rappelle aussi qu'il revient à notre commission de traiter le volet économique de ce texte. Je vais plus loin que vous encore, puisque j'invite nos collègues à adopter l'article 19 dans une rédaction qui favorise notablement les outre-mer par des dispositions que le code des marchés publics ne permettrait pas de prendre pour l'Hexagone.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3 ter

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'article 3 *ter*, dont l'examen au fond nous a été délégué, prévoit un objectif de construction de 150 000 logements sur dix ans outre-mer. Je souhaiterais le retrait de l'amendement COM-21 de M. Grand, au profit de mon amendement AFFECO.1.

Dans le plan logement outre-mer, qui ne concerne que les départements d'outre-mer, il est prévu un objectif de construction ou de réhabilitation de 10 000 logements sociaux par an sur dix ans. Telle est la situation aujourd'hui. Cet article 3 *ter* propose de passer à un objectif de 15 000 logements par an, en incluant les territoires du Pacifique. Mais il ne précise pas que la réhabilitation de logements est incluse. Or tel est le cas pour le plan du Gouvernement. De plus, si l'on s'en réfère aux besoins réels, ceux de la seule île de La Réunion, un des territoires les plus peuplés, avec près de 850 000 habitants, seraient de 9 000 logements. En prenant en compte l'ensemble des estimations chiffrées, l'objectif de

150 000 logements par an, dès lors qu'il ne concerne pas le seul logement social mais comprend aussi le logement intermédiaire, ne me paraît pas démesuré, pour autant qu'il est précisé, comme je le propose dans mon amendement, que « cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation. »

La commission propose à la commission des lois de rejeter l'amendement COM-21. Elle adopte l'amendement AFFECO.1 et proposera à la commission des lois d'adopter l'article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9 A

M. Serge Larcher. – L'amendement n° COM-57 vise à étendre la décote aux logements en accession sociale.

Les départements d'outre-mer disposent de plusieurs mécanismes de décote sur les cessions de foncier public en faveur du logement. Dans le cadre de la décote de droit commun, La Réunion est éligible à la décote Duflot et à la décote « outre-mer ». Pour des cessions réalisées essentiellement en faveur du logement social, à hauteur de 50 %, la décote peut atteindre 100%. Cette dernière est généralement plus souple et plus importante que la décote Duflot.

Dans le cadre de la décote pour la zone dite des cinquante pas géométriques, l'État peut céder gratuitement, pour la réalisation de logements sociaux, du foncier public à une collectivité ou un organisme HLM. Cette disposition se limite cependant à la Martinique et la Guadeloupe.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Il s'agit sans doute d'un très bon amendement, auquel je ne suis pas opposé.

M. Serge Larcher. – Nous l'avons fait ensemble !

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Il subsiste simplement un délicat problème de recevabilité financière. S'agit-il uniquement de terrains appartenant à l'État ou de terrains appartenant à l'État et aux collectivités ?

M. Serge Larcher. – Dans le cadre de la zone des cinquante pas géométriques, il s'agit de propriétés appartenant au patrimoine de l'État. Certes, il est prévu, dans le futur, plus exactement à l'horizon 2022, un transfert de domanialité.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Si j'insiste sur ce point, c'est parce que l'amendement a des incidences financières. Pour qu'il puisse être adopté, même si nous y sommes favorables sur le principe, il devra être gagé.

M. Serge Larcher. – Il le sera !

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Certes, mais le gage doit apparaître dans la rédaction de l'amendement. Au Gouvernement, ensuite, de lever le gage !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'amendement devra donc être complété. Je renvoie donc son examen, tout en sachant que la commission y sera favorable.

L'amendement n° COM-57 est retiré.

Article 11 A

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 11 B

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Mon amendement AFFECO.2 vise à simplifier la rédaction de l'article 11 B, qu'il ne modifie pas sur le fond. Il s'agit, en vertu du principe de continuité territoriale, de permettre aux personnes d'assister à des obsèques ou d'aider au transport du corps.

L'amendement AFFECO.2 est adopté.

Article 11

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement n° COM-48 proposé à l'article 11, qui nous est délégué au fond, vise à étendre à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française le dispositif de soutien à la formation en mobilité. Sa recevabilité financière est difficile à apprécier et il risque donc de se voir opposer l'article 40 de la Constitution. En effet, si l'amendement a pour effet d'ajouter de nouveaux territoires dans le dispositif, le coût en sera accru, à moins qu'on raisonne à enveloppe budgétaire constante.

M. Serge Larcher. – Je fais observer que la Nouvelle-Calédonie a un statut spécifique.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Certes, mais certaines collectivités régies par l'article 74 de la Constitution bénéficient d'ores et déjà de cette aide. Ainsi, bien que nous soyons très sensibles à la problématique de la formation, je propose de revenir sur ce sujet en séance publique.

La commission proposera à la commission des lois de rejeter l'amendement n° COM-48 et d'adopter l'article 11 sans modification.

Article 12

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 12 bis

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 12 ter

M. Michel Magras, rapporteur. – Les articles 12 *ter*, 12 *quater* et 12 *quinquies* prévoient la remise de rapports par le Gouvernement. Certes, les sujets en cause soulèvent de vrais problèmes ultramarins, auxquels il faudra certainement apporter des solutions législatives. À l'Assemblée nationale, nos collègues députés, essentiellement pour contourner l'article 40, ont proposé, en l'absence de solution législative, l'élaboration de rapports au Gouvernement, pour mettre, en quelque sorte, le « pied dans la porte ».

Mais ces demandes de rapports n'ont aucune portée normative et, je le répète, ce projet de loi prévoit la rédaction de 22 rapports différents ! Aux yeux du Gouvernement, une telle inflation du nombre de rapports est difficilement gérable.

L'article 12 *ter* porte sur le développement de mécanismes d'interconnexion dans la Caraïbe, le Pacifique et l'océan Indien ; l'article 12 *quater*, sur l'accès au numérique et aux plateformes de téléchargement ; et l'article 12 *quinquies*, sur le prix des billets d'avion, sujet sur lequel un nombre colossal de rapports existe déjà.

Je vous propose donc, mes chers collègues, par mes amendements AFFECO.3, AFFECO.4, et AFFECO.5, de supprimer ces trois articles.

L'amendement de suppression AFFECO.3 est adopté.

Article 12 quater

L'amendement de suppression AFFECO.4 est adopté.

Article 12 quinquies

L'amendement de suppression AFFECO.5 est adopté.

Article additionnel avant l'article 14

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n^{os} COM-55 et COM-156 visent à ratifier l'ordonnance du 7 avril 2016 relative à l'économie sociale et solidaire dans le département de Mayotte. Je ne vois aucune raison de m'opposer à cette ratification qui propose des ajustements et des adaptations utiles.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter les amendements identiques n^{os} COM-55 et COM-156 portant article additionnel.

Article 14

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Par l'amendement n^o COM-25, notre collègue Charles Revet propose la suppression de cet article, dont l'examen au fond nous est délégué.

Je rappelle que loi relative à la régulation économique outre-mer prévoit que les autorités locales et le préfet négocient le coût des biens de consommation arrivant sur les territoires. Il s'agit du fameux « bouclier qualité-prix », lequel, pour être efficace, doit s'intéresser également au transport. Sur ce point, que l'on associe les transitaires, qui savent ce qu'ils mettent dans un container, aux négociations conduites par le préfet, peut se comprendre. Mais que l'on fasse systématiquement participer le transporteur pose un vrai problème. Cela supposerait qu'il sache exactement ce qu'il transporte, pour pouvoir ensuite calculer un coût précis, or tel n'est pas le cas.

Je vous proposerai donc, par mon amendement AFFECO.6, plutôt que de supprimer cet article, de le modifier. Ainsi, il restera possible d'associer les transporteurs aux négociations lorsque c'est justifié, sans que cela soit systématique.

M. Serge Larcher. – Cela reflète la diversité de situation des outre-mer. Ce que vous venez de dire, monsieur le rapporteur, est vrai pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, mais pas pour la Guadeloupe et la Martinique. Les containers, qui partent remplis de bananes, reviennent avec des produits manufacturés ou alimentaires. Le coût est différent.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Notre position n'est pas contradictoire!

M. Serge Larcher. – Les transporteurs doivent discuter avec nous, pour que nous puissions connaître les prix qu'ils pratiquent.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – A mon avis, ce n'est pas le transporteur, mais le transitaire, c'est-à-dire celui qui prépare les marchandises, qui doit participer aux discussions.

La commission proposera à la commission des lois de rejeter l'amendement COM-25. Elle adopte l'amendement AFFECO.6 et proposera à la commission des lois d'adopter l'article 14 ainsi rédigé.

Article 14 bis

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Cet article est un peu gênant, car il alourdit un système qui fonctionne convenablement. Il s'agit en effet d'introduire une procédure obligatoire d'information par le greffier du représentant de l'État dans le département, en cas de non-respect de l'obligation de dépôt des comptes. À mes yeux, il s'agit d'une lourdeur administrative supplémentaire.

M. Serge Larcher. – Je crois qu'il faut maintenir cet article.

M. Michel Magras. – Faut-il systématiquement prévoir une telle contrainte pour le préfet?

L'amendement de suppression AFFECO.7 est adopté.

Article 14 ter

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'article 14 *ter*, dont l'examen nous est délégué au fond, prévoit, à Mayotte et en Guyane, l'obligation pour les grandes et moyennes surfaces de négocier avec le préfet un tarif de gros au profit des petites surfaces de détail. Par mon amendement AFFECO.8, je propose une expérimentation de cette mesure sur une durée de cinq ans.

Mme Élisabeth Lamure. – Pourquoi ces dispositions sont-elles limitées à Mayotte et à la Guyane ?

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – En Guyane, les distances sont énormes, ce qui engendre des surcoûts. Au reste, dans une ville comme Cayenne, cette négociation entre l'importateur et le vendeur se pratique déjà mais tel n'est pas le cas dans d'autres parties de ce territoire.

À Mayotte, il s'agit de lutter contre certains monopoles, en introduisant une obligation de négociation, pour permettre aux détaillants qui s'approvisionnent individuellement de vendre à un prix convenable.

Mme Élisabeth Lamure. – Ces dispositions ne seraient donc pas intéressantes pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion ?

M. Michel Magras. – Les économies des territoires que vous venez de citer sont mieux organisées. Je propose ici de donner un coup de pouce spécifique, à titre expérimental, à la Guyane et à Mayotte.

M. Serge Larcher. – La Martinique, la Guadeloupe et la Guyane possèdent des économies de plantation. Lorsque les planteurs délaissent la canne à sucre pour se consacrer au commerce, ils s'organisent de façon moderne et deviennent de véritables capitaines d'entreprise. Leur puissance est telle qu'on les retrouve non seulement dans ces trois départements mais aussi à Saint Domingue, à Miami, en Belgique.

La commission adopte l'amendement AFFECO.8 et proposera à la commission des lois d'adopter l'article 14 ter ainsi rédigé.

Article 14 quater A

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – La loi relative à la régulation économique outre-mer prévoit que le bouclier qualité-prix doit être respecté. Il s'agit de rendre les marchandises aussi bon marché que possible.

Sur les grands marchés européens, mais aussi sur le marché américain, il existe des produits qui sont difficilement vendables. Il s'est donc développé une économie fondée sur ces produits dits « de dégage ment ». Ils sont proposés au consommateur, à l'étranger, y compris dans des territoires français d'outre-mer, à des prix inférieurs aux prix les plus bas pratiqués sur le marché métropolitain. Il en va ainsi à Mayotte pour ce qui concerne les ailes de poulet.

Cette viande de poulet ou de porc est conforme aux normes sanitaires. Elle intéresse les familles pauvres, qui risquent d'autant moins de se tourner vers les producteurs locaux. Peut-on réellement aider ces derniers en faisant monter les prix des produits de dégage ment ?

Cet article prévoit que le préfet négocie en permanence pour trouver le juste équilibre. Je n'ai pas souhaité supprimer cette disposition, qui vise à protéger les producteurs locaux. Je propose simplement de réécrire cet article, pour l'améliorer.

M. Serge Larcher. – Mes chers collègues, vous connaissez les poulets Doux ! Ces produits de dégage ment, bourrés d'hormones, ne sont pas vendus dans l'Hexagone, mais ils le sont dans les outre-mer, à un euro le kilo ! Dans le même temps, la Martinique et la Guadeloupe sont aujourd'hui autosuffisantes en poulets et en œufs frais. Si l'on veut favoriser la production endogène, les producteurs locaux doivent produire pour leur propre population. À la Martinique, le poulet frais est à 6 euros le kilo et le porc frais à 8 euros.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Il n'y a pas de contradiction ! À Saint-Martin, on trouve, dans la partie néerlandaise, des ailes de poulet à 50 dollars pour 50 kilos et le marché européen a aussi ses produits de dégage ment. Il ne s'agit donc pas

forcément de produits issus de l'élevage aux hormones. Je propose de conserver cet article, en le réécrivant et le Gouvernement n'y voit pas d'objection.

M. Joël Labbé. – Les territoires doivent pouvoir produire leur propre alimentation. Envoyer les pauvres vers les produits bas de gamme importés : quelle idée terrible ! Au Burkina Faso, on trouve du « poulet bicyclette », qui est excellent et bien adapté au territoire. Mais les achats se tournent vers les poulets français qui sont moins chers que ces poulets locaux sur le marché burkinabé, ce qui annihile le potentiel de développement local.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Cet amendement laisse au préfet, dans chacune des collectivités, la faculté d'intervenir, pour éviter d'éventuels débordements.

La commission adopte l'amendement AFFECO.9, et proposera à la commission des lois d'adopter l'article 14 quater A ainsi rédigé.

Article 14 quater

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 14 quinquies

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 15

La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 16

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'article 16 porte sur les tarifs pratiqués par les banques locales de Nouvelle-Calédonie. Il vise à imposer leur alignement progressif sur les tarifs moyens pratiqués par les banques de l'Hexagone, dans un délai de cinq ans. Or un tel alignement me paraît mettre en danger le service bancaire dans les outre-mer. Je vous proposerai donc, par mon amendement AFFECO.10, de prévoir un rapprochement plutôt qu'un alignement, et de spécifier que pour les services bancaires de base, les prix ne pourront en aucun cas être supérieurs à celui que pratiquent les établissements du même groupe sur le territoire métropolitain.

La commission adopte l'amendement AFFECO.10 et proposera à la commission des lois d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 18

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement n° COM-35 vise à inclure la Nouvelle-Calédonie dans le dispositif d'aide au fret.

Il y a, là encore, une vraie difficulté de fond. Si la Nouvelle-Calédonie bénéficie du dispositif dans le cadre d'une enveloppe fermée, la « part du gâteau » sera moindre pour chaque collectivité. S'il s'agit d'augmenter la part du budget de l'État, l'amendement tombe

sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Une telle disposition ne peut raisonnablement qu'être décidée qu'en loi de finances.

La commission proposera à la commission des lois de rejeter l'amendement n° COM-35 et d'adopter l'article 18 sans modification.

Article 19

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'article 19 vise à instituer, à titre expérimental, pour cinq ans, un « *Small Business Act* » – ou « stratégie du bon achat ». Il s'agit d'une possibilité, plafonnée à un tiers du marché et à 15 % du montant annuel de l'investissement dans les secteurs concernés. C'est le meilleur moyen de créer une économie dynamique, de faire participer les entreprises locales et de créer de nouveaux opérateurs. Je vous propose, par mon amendement AFFECO.11, de compléter le dispositif adopté par les députés, ainsi que je m'en suis expliqué tout à l'heure.

L'amendement AFFECO.11 est adopté.

Article additionnel après l'article 51

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles. Mais on a constaté, sur le terrain, que certains se lancent dans l'agriculture sans capacité ou compétence suffisantes, ce qui perturbe la logique de ces schémas. Mon amendement AFFECO.12 vise à permettre à l'autorité locale de ne pas attribuer de moyens à des candidatures qui n'auraient pas de chances de succès.

M. Serge Larcher. – Quelle est l'origine de cet amendement ?

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Les élus de La Réunion ont soulevé la question, en s'appuyant sur des faits et des données très précis.

L'amendement AFFECO.12 portant article additionnel après l'article 51 est adopté. La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.

Article 52

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Mon amendement AFFECO.13 vise à supprimer cet article qui prévoit d'étendre aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie toute enquête statistique publique portant sur les départements d'outre-mer. Or je fais observer qu'une telle extension concernerait des collectivités auxquelles la compétence statistique a été transférée et qui ont créé un certain nombre d'instituts statistiques territoriaux autonomes. Ce principe d'autonomie doit être respecté, mais rien ne nous empêche d'articuler nos statistiques avec celles de l'Etat.

L'amendement de suppression AFFECO.13 est adopté.

Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d’habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services - Désignation des membres pour faire partie de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Jean Claude Lenoir, Mme Elisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Henri Tandonnet, Martial Bourquin, Yannick Vaugrenard et Jean-Pierre Bosino comme membres titulaires, et de Mme Delphine Bataille, MM. Joël Labbé et Daniel Laurent, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann et Sophie Primas, et M. Bruno Sido comme membres suppléants.

La réunion est close à 16 h 10

Mercredi 11 janvier 2017

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

Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l’autoconsommation d’électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d’électricité à partir d’énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d’électricité et de gaz et aux énergies renouvelables – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous sommes réunis pour examiner le projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à l’autoconsommation et à la production d’électricité renouvelable.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – Le texte qui nous est soumis comporte quelques enjeux importants pour le fonctionnement de notre système électrique. Il ratifie deux ordonnances prises sur le fondement de la loi « Transition énergétique », l’une relative à un sujet en plein développement, l’autoconsommation, et l’autre à diverses mesures en faveur des énergies renouvelables. Il traite aussi de deux autres points structurants : la traçabilité de l’électricité verte – c’est-à-dire la façon dont les fournisseurs peuvent proposer aux consommateurs des offres d’électricité « 100 % verte » – et la prise en charge par la collectivité d’une partie du coût de raccordement des installations de production d’électricité renouvelable. Enfin, il est aussi question d’un sujet plus conjoncturel mais qui aura son importance pour un grand nombre de nos concitoyens du nord de la France, le changement de nature du gaz qui leur sera livré.

L’article 1^{er} propose donc de ratifier deux ordonnances. La première se rapporte à l’autoconsommation d’électricité, qui se développe en raison d’une baisse marquée des coûts de production – en particulier du prix des panneaux solaires –, d’une forte demande sociale en

faveur d'une électricité renouvelable et localisée, et des avancées technologiques qui en facilitent la mise en place, tels que le compteur *Linky* et les logiciels d'optimisation. Si de grands sites industriels la pratiquent déjà de longue date, par exemple dans les vallées alpines pour la métallurgie, l'autoconsommation se diffuse aujourd'hui à un rythme accéléré : en 2016, plus de 37 % des demandes de raccordement des producteurs sur le réseau d'Enedis concernaient des installations en autoconsommation.

Cette évolution est à la fois source d'opportunités et de risques pour le système électrique si elle n'est pas encadrée. L'autoconsommation permettrait en effet de réduire les coûts du réseau en le sollicitant moins, mais à plusieurs conditions : une bonne synchronisation de la production et de la consommation, un dimensionnement adéquat des installations et une localisation de la production à proximité des lieux de consommation. À l'inverse, un développement massif de l'autoconsommation pourrait conduire à des transferts de charges significatifs entre les autoconsommateurs et les autres utilisateurs ainsi qu'à des baisses de recettes fiscales.

L'ordonnance comporte plusieurs avancées majeures. Elle fixe, pour la première fois, un cadre légal à l'autoconsommation en définissant à la fois l'autoconsommation individuelle et collective. Cette dernière supposera que les participants soient liés par une personne morale et que les points de soutirage et d'injection soient proches sur le réseau. L'ordonnance prévoit aussi, entre autres, une garantie d'accès des opérations d'autoconsommation aux réseaux publics ; la possibilité de déroger, pour les plus petites installations, à l'obligation, trop contraignante, de devoir conclure un contrat de vente pour le surplus d'électricité non consommée – ce surplus sera cédé à titre gratuit au gestionnaire de réseau et affecté à ses pertes techniques ; enfin, la fixation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), d'un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) spécifique pour les installations d'une puissance inférieure à 100 kW.

Je me suis assuré que la fixation d'un tarif spécifique ne contrevenait pas au principe de péréquation tarifaire, à laquelle nous sommes tous très attachés. Rien n'interdit en effet qu'une tarification reflète des différences d'usage, pourvu qu'à un même usage soit appliqué le même tarif : or, je vous rassure, un autoconsommateur ardéchois bénéficiera exactement du même tarif qu'un autoconsommateur parisien. Je ne vous proposerai pas de revenir sur cette disposition mais je vous soumettrai toutefois plusieurs amendements pour assurer la meilleure synchronisation possible entre la production et la consommation et pour préciser certains points techniques ou fiscaux afin de faciliter le développement de l'autoconsommation.

Un dernier point a appelé mon attention, celui de la proximité géographique entre les lieux de production et de consommation. À cet égard, je m'interroge toujours sur la possibilité de circonscrire l'autoconsommation individuelle à un même site pour éviter les effets d'aubaine – un client résidentiel multisites pourrait, par exemple, produire de l'électricité dans sa résidence secondaire dans le sud et consommer dans sa résidence principale, sans gain pour le réseau – mais une telle précision présente sans doute d'autres inconvénients et, si vous en êtes d'accord, je déposerai un amendement d'appel en séance pour entendre la position du Gouvernement sur ce point.

En matière d'autoconsommation collective, en revanche, je vous proposerai d'aller un tout petit peu plus loin que le texte actuel, qui restreint l'opération aux points d'injection et de soutirage situés « sur un même départ basse tension », pour aller jusqu'à « un même poste de distribution ». Tout en préservant le caractère de proximité sur le réseau de

l'opération, ce périmètre favorisera les échanges d'énergie entre deux bâtiments, à finalité éventuellement différente – tertiaire ou domestique –, ce qui n'est pas toujours possible depuis un même départ basse tension.

La seconde ordonnance comporte des mesures techniques ; je ne vous proposerai que quelques ajustements. Parmi les dispositions importantes, je signalerai la possibilité pour l'État de recourir à d'autres formes de mise en concurrence que le traditionnel appel d'offres pour développer les énergies renouvelables, le renforcement de la coordination entre les producteurs et les gestionnaires de réseaux pour mieux intégrer les énergies renouvelables au système électrique ou encore l'extension de la priorité d'appel à certaines installations d'électricité renouvelable hors obligation d'achat dans les zones non interconnectées (ZNI), que je vous proposerai de mieux encadrer.

Vous l'aurez compris, le sénateur Républicain que je suis est très favorable aux ordonnances du Gouvernement...

M. Alain Bertrand. – Nous aussi, nous sommes républicains !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'article 2 du projet de loi qui a fait l'objet, à juste titre, de nombreux débats, a trait aux garanties d'origine associées à la production d'électricité renouvelable. Un mot, tout d'abord, sur ces fameuses garanties d'origine et sur le contexte : lorsqu'un fournisseur propose une offre d'électricité verte, il doit pouvoir justifier auprès de ses clients du caractère renouvelable de l'électricité fournie en acquérant les garanties d'origine correspondantes, c'est à-dire un document électronique attestant leur origine. En pratique, aucune garantie d'origine liée à de la production subventionnée n'est aujourd'hui vendue en France. Les seules garanties valorisées sont donc issues de productions non subventionnées, hydrauliques pour la quasi-totalité, et s'échangent par le biais de contrats de gré à gré, en moyenne entre 0,1 et 0,3 euro par MWh. En 2015, 25 TWh de garanties ont été émises en France – soit environ un quart de la production d'électricité renouvelable – mais les trois quarts ont été exportées, l'offre excédant largement la demande.

Le Gouvernement propose désormais un système d'enchères organisé par et au bénéfice de l'État, ce qui présente l'avantage d'assurer la traçabilité de l'électricité verte soutenue tout en dégagant des recettes qui viendront en déduction des subventions versées aux énergies renouvelables.

Deux dispositions importantes sont aussi prévues : d'une part, un prix de réserve sera fixé pour chaque enchère, ce qui évitera de déstabiliser le marché actuel des garanties ; d'autre part, seules les installations de plus de 100 kW seront tenues de participer au système, ce qui évitera d'augmenter inutilement les coûts de gestion – sur les 367 000 installations subventionnées, 360 000 sont inférieures à 100 kW.

Au total, la solution proposée me semble être un bon compromis, préservant les objectifs initiaux tout en assurant la traçabilité de l'électricité verte dans un système relativement simple. J'y suis donc favorable.

L'article 3 traite d'un autre sujet important : il propose de rétablir la réfaction tarifaire, c'est-à-dire le financement par le TURPE d'une partie des coûts de raccordement des installations de production d'électricité renouvelable. Pour mémoire, c'est notre commission qui avait supprimé cette réduction fin 2010, dans la loi NOME, dans un contexte où nous

craignons que l'emballlement des raccordements ne pèse excessivement sur la trésorerie d'Enedis – ERDF à l'époque – et ne l'empêche de réaliser d'autres investissements. Nous avons alors été suivis par le Gouvernement ainsi que par les députés.

Depuis, le Gouvernement a constaté que le coût de raccordement pouvait être un obstacle à la réalisation de certains projets, en particulier lorsque ceux-ci sont très éloignés du réseau. En l'espèce, sont visés, pour l'essentiel, des installations de puissance modeste mais dont l'emprise au sol est importante, le cas le plus représentatif étant celui des panneaux solaires installés sur des hangars agricoles qui ne peuvent, par définition, être déplacés pour réduire les coûts d'extension et de renforcement du réseau indispensables pour évacuer l'électricité produite.

Je dois vous dire que j'ai d'abord été réservé sur l'opportunité d'un tel rétablissement de la réfaction au bénéfice des producteurs, au taux plafonné de 50 % dans le texte qui nous est soumis. En premier lieu, l'étude d'impact ne fournissait aucune donnée chiffrée sur les effets de la mesure, se contentant d'énoncer cette lapalissade que je ne résiste pas au plaisir de vous lire : « *la mesure a pour effet de diminuer significativement le coût de raccordement pour les producteurs (...) [et] induira pour les consommateurs un renchérissement du tarif (...) et donc de la facture d'électricité* » ; en clair, la mesure rapportera à ceux qui en bénéficieront et coûtera à ceux qui la paieront...

Depuis, le Gouvernement nous a heureusement apporté quelques précisions : sur la période 2017-2020, la prise en charge atteindrait, au taux maximal, 110 millions d'euros – c'est raisonnable.

En second lieu, la mesure pouvait présenter plusieurs inconvénients : un risque de surrémunération de certains producteurs ; une différence de traitement entre les installations raccordées au réseau de transport, qui n'en bénéficieront pas, et celles raccordées aux réseaux de distribution ; une autre différence de traitement, cette fois-ci entre l'électricité et le gaz renouvelable – mais nos collègues députés ont fort opportunément étendu le principe de la réfaction au biogaz, ce qui résout la question ; enfin, le risque, déjà identifié en 2010, que la réfaction ne pèse sur la trésorerie des gestionnaires de réseaux, en particulier sur les entreprises locales de distribution (ELD) les plus petites. Pour toutes ces raisons, j'ai envisagé plusieurs hypothèses mais les ai tour à tour écartées : la suppression pure et simple aurait laissé entier le problème des petites installations éloignées du réseau, en particulier dans les zones rurales très peu denses, tandis que la révision conjointe à la baisse des tarifs aurait impliqué de revoir tous les tarifs et de les renotifier à la Commission européenne, ce qui aurait créé une nouvelle période d'incertitude. Aussi ne vous proposerai-je que deux amendements pour mieux encadrer la mesure : le premier plafonne le taux maximal de réfaction à 40 %, au lieu de 50 %, afin non seulement de réduire le coût pour les autres utilisateurs sans léser les bénéficiaires actuels mais aussi de réduire la charge de trésorerie pour les ELD ; le second propose de renforcer la compétence de la CRE pour proposer les taux de réfaction, par cohérence avec les missions qu'elle exerce déjà en matière de TURPE.

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, nos collègues députés ont par ailleurs introduit dans cet article 3 un régime indemnitaire spécifique en cas de retard de raccordement des énergies renouvelables en mer. Ce nouveau régime prévoit en particulier un plafonnement par installation de l'indemnité due au producteur ainsi qu'une prise en charge par le TURPE, et donc par la collectivité, en tout ou partie, de cette indemnisation, le reste relevant du gestionnaire du réseau de transport selon que sa responsabilité est engagée ou non et dans la limite d'un plafond.

Un tel régime, dérogatoire au droit commun et qui, s'il devait être activé, pourrait engager plusieurs centaines de millions d'euros, s'avère cependant nécessaire pour la réalisation des parcs d'éoliennes en mer déjà attribués ou à venir. En effet, les consortiums ayant remporté les appels d'offres ont aujourd'hui les plus grandes difficultés à trouver des financements, les banques jugeant les risques de raccordement insuffisamment couverts. Le raccordement en mer est très spécifique : un environnement hostile, peu de câblers expérimentés disponibles et donc un risque important de retard que la faillite de l'un d'entre eux ferait courir... Tout ceci justifie un traitement particulier des risques. Enfin, RTE, qui n'a pas manqué de se faire entendre, n'a pas la surface financière suffisante pour assumer seul la totalité des aléas, en particulier s'ils résultaient de la défaillance de l'un de ses fournisseurs, ce qui justifie une socialisation partielle du risque.

Enfin, l'article 4 porte sur les opérations de conversion liées au changement de nature du gaz acheminé dans une partie des Hauts-de-France. En raison de l'arrêt progressif du gisement néerlandais qui alimentait cette zone en gaz à bas pouvoir calorifique, dit gaz de type B, il va falloir basculer une partie du réseau dans les années à venir pour accueillir un autre gaz, dit gaz de type H, qui dessert le reste de la France, en provenance de Norvège, de Russie, d'Algérie ou d'ailleurs. Au total, environ 10 % de la consommation française et 1,3 million de clients en distribution seront concernés.

Or, si nous avons déjà abordé la question dans la loi « Transition énergétique », il est apparu nécessaire de compléter le cadre législatif, notamment pour permettre aux gestionnaires de réseaux d'intervenir sur les installations intérieures de gaz afin de les contrôler et, le cas échéant, de les adapter ou de les régler. Le texte prévoit donc que ces gestionnaires, et les entreprises qu'ils missionneront, pourront accéder au domicile ou aux locaux industriels ou commerciaux des consommateurs concernés sous réserve de leur consentement et, en cas d'opposition, interrompre la fourniture de gaz. On ne prend pas de risque pour la sécurité.

Cette opération est importante puisque, sur la période 2016-2029, 650 millions d'euros devraient être engagés et couverts par les tarifs de réseaux, dont 400 millions pour les seules opérations sur les installations intérieures.

Il reste cependant deux sujets à traiter, l'un sur lequel je proposerai un amendement dès à présent, l'autre sur lequel nous pourrions revenir en séance – le Gouvernement en est informé.

Alors que ne sont aujourd'hui visés que les tuyaux, une installation de stockage, à Gournay-sur-Aronde, sera fortement touchée par ce changement de nature du gaz, or, rien n'est prévu sur ce point. Faute de pouvoir couvrir les charges correspondantes par les tarifs de réseaux, en raison de l'article 40 de la Constitution, je vous proposerai de mentionner le rôle des opérateurs de stockage dans le texte, en espérant que le Gouvernement complète ces dispositions.

Le second point concerne certaines chaudières à condensation antérieures à 1993 qui ne pourront être adaptées au nouveau gaz. Il faudra les changer, ce que des consommateurs aux revenus modestes pourraient ne pas être en mesure de faire. Là non plus, rien n'est prévu à ce stade. En réalité, une disposition existant dans la version initiale a été écartée par le Conseil d'État pour une raison de droit. Nous ne pouvons pas en prendre nous-même l'initiative sous peine d'irrecevabilité financière. Je vous proposerai donc, pour la séance, un amendement sous forme de demande de rapport – vous savez pourtant que j'y suis

hostile – afin d’entendre les engagements du Gouvernement. L’une des difficultés consistera à éviter tout effet d’aubaine s’agissant d’équipements dont la durée de vie réduite aurait, quoiqu’il arrive, impliqué un remplacement à plus ou moins court terme.

Les parlementaires n’aiment pas les ordonnances, surtout lorsqu’ils se trouvent dans l’opposition. J’ai personnellement toujours été très favorable aux ordonnances. Il faut parfois, pour des raisons techniques, prendre des mesures rapidement. Pour des raisons politiques aussi, comme nous le verrons dans quelques mois... Et j’espère que ma position aura pour effet d’encourager nos collègues socialistes à voter les ordonnances que notre majorité prendra alors !

Nous, parlementaires, avons notre part de responsabilité dans le développement des ordonnances. Quand notre travail a pour conséquence de faire passer des projets de loi de 60 à 300 articles, nous récoltons en partie ce que nous semons. En outre, je rappelle que nous pouvons toujours en contrôler le contenu à l’occasion de leur ratification. En résumé, ces ordonnances sont bienvenues.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci. Je me suis rendu hier soir à l’Élysée, où le Président de la République présentait ses vœux aux corps constitués et aux bureaux des assemblées parlementaires. Il a longuement évoqué le temps trop long que prend le Parlement pour examiner et gonfler à l’excès les projets de loi. Je rejoins l’opinion du rapporteur sur la nécessité de recourir aux ordonnances sur certains sujets. En 2017, on constate un large consensus en la matière.

Sur le fond, j’apprécie beaucoup le travail de notre rapporteur, qui a auditionné nombre d’interlocuteurs et propose une analyse et des solutions très pertinentes sur un sujet très technique.

L’autoconsommation donne lieu à des développements qu’il faut bien maîtriser. À Bratislava, lors de la conférence des présidents des commissions des affaires économiques des parlements de l’Union, j’ai abordé ce sujet en appelant chacun à faire attention : l’autoconsommation n’est pas l’autonomie des territoires. Lors de l’examen de la loi sur les métropoles, les représentants de grandes agglomérations, devenues métropoles, ont ardemment soutenu des amendements en faveur de la consommation de l’énergie produite localement. Rien ne serait pire que cette rupture avec le socle républicain que constitue la péréquation tarifaire. Ce risque est réel, les élus de territoires importants étant déterminés. Certains amendements ont également été déposés lors de l’examen de la loi « Transition énergétique », pour les îles bretonnes, afin de les soustraire au réseau – tout en laissant entendre qu’elles pourraient y avoir recours en cas de besoin.

Cette ordonnance, évidemment nécessaire, doit être rigoureusement encadrée et renforcée par les propositions du rapporteur. Dès lors que des garanties existent, le problème est largement réglé.

M. Roland Courteau. – Merci au rapporteur de sa précision. Quant à son allusion à juillet 2017 : rien n’est encore écrit !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Ne répondez pas à mes provocations, cher collègue !

M. Roland Courteau. – Que le Gouvernement demande au Parlement de ratifier ces ordonnances, alors qu'il n'y est pas obligé, est positif. Cette ratification sécurisera le dispositif qu'elles mettent en place.

L'autoconsommation étant appelée à se développer, il était urgent de fixer un cadre et d'anticiper son développement tout en maîtrisant les dispositifs et en définissant clairement les opérations d'autoconsommation individuelle et collective. Le groupe socialiste considère que l'autoproduction et l'autoconsommation sont propices au développement et à la diversification des énergies renouvelables, avec l'instauration de ce micro-TURPE pour éviter les effets d'aubaine. Il fallait un signal fort. C'est ce qui est proposé. Qu'en est-il à l'échelle européenne ?

La deuxième ordonnance, sur les énergies renouvelables, propose deux mesures phares, que nous approuvons : la procédure de dialogue concurrentiel, positive car plus souple, et la création d'une priorité d'appel pour les énergies renouvelables dans les zones non interconnectées. C'est aussi positif pour les centrales à biomasse. La suppression du plafond de 12 mégawatts pour bénéficier du soutien est encore à saluer.

L'interdiction du cumul de la valorisation des garanties d'origine avec les dispositifs de soutien paraît normale : il fallait éviter que le consommateur paie plusieurs fois l'origine renouvelable de l'électricité. On pouvait craindre une perte de traçabilité ; la nouvelle rédaction de l'Assemblée nationale va dans le bon sens.

J'approuve l'article 3. Les coûts de raccordement constituent souvent un obstacle à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables. La prise en charge partielle de ces coûts par le TURPE, c'est-à-dire la réfaction tarifaire, résout le problème. Nous souhaitons que la CRE émette un avis mais non une proposition de taux. Nous savons qu'elle est aujourd'hui défavorable au principe de la réfaction.

Autre problème : les délais de raccordement sont parfois excessivement longs. C'est pourquoi nous apprécions la disposition de l'Assemblée nationale sur les énergies renouvelables en mer, qui sécurise les porteurs de projet tout en les responsabilisant. J'y suis sensible, puisqu'il existe deux fermes pilotes d'éoliennes flottantes au large de mon département de l'Aude. C'est une formidable chance.

Concernant l'article 4 sur la conversion des réseaux de gaz B en gaz H dans le Nord, notre principal souci porte sur son coût pour les ménages précaires. Le rapporteur y a fait allusion. Il est nécessaire de trouver une solution avant l'examen en séance. Notre collègue Delphine Bataille l'a rappelé à maintes reprises.

Enfin, nous déposerons peut-être un amendement sur l'élargissement du financement participatif pour les énergies renouvelables aux collectivités des territoires situés à proximité, pour préciser que ces installations doivent participer à l'approvisionnement énergétiques de ces territoires.

Nous sommes, vous l'avez compris, favorables à ce texte.

M. Bruno Sido. – Je félicite le rapporteur qui connaît particulièrement bien ce sujet horriblement compliqué. Il me serait agréable qu'il qualifie la mer, dans son rapport, par une autre expression que celle de « milieu hostile ». La mer est un milieu dur, difficile, réservé aux professionnels, mais pas hostile.

Je le dis en passant : beaucoup des mesures de ce projet de loi relèvent de décrets.

Autrefois, le droit à l'autoconsommation n'existait pas. L'électricité sortait puis rentrait, et tout passait par le compteur. C'est beaucoup plus simple. Interdire l'autoconsommation dès lors que l'on prétend revendre à EDF réglerait tous les problèmes.

L'explosion du montant des factures d'électricité des particuliers devient préoccupante – elle n'est pas du tout liée au nucléaire, chacun en connaît la cause. Nous devons faire en sorte que ce montant cesse d'augmenter, à force de créer des taxes sur les taxes. On en vient à faire payer de la TVA sur une taxe, cela n'a pas le sens commun ! Certes, la France demeure le pays le plus compétitif en matière d'électricité, mais la hausse du coût pour les ménages est extrêmement importante.

M. Daniel Dubois. – Merci au rapporteur de son intervention sur un sujet très technique. Je ne serai pas aussi absolutiste que lui sur les ordonnances. Il faut laisser au Parlement sa place, et le temps de débattre. Voyez les ordonnances sur le logement : elles ne sont pas toujours mises en œuvre au bout d'un an et demi, ce qui signifie que le Parlement avait largement le temps d'en débattre. Sinon, supprimons le Parlement. Je ne suis favorable aux ordonnances que lorsqu'elles sont nécessaires.

Merci au rapporteur de l'équilibre qu'il a trouvé sur la réfaction.

Je rejoins mes collègues socialistes et communistes sur la CRE, qui est hostile à la réfaction. Le politique doit garder la main. La CRE doit émettre un avis mais non une proposition de taux.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Il n'aurait pas été hors sujet d'évoquer le renouvellement des concessions hydroélectriques. Je regrette que le rapporteur ne l'ait pas fait. Cette possibilité, offerte depuis des années, n'a jamais été mise en application. Les conséquences fiscales sont extrêmement intéressantes pour les collectivités territoriales. Il serait de bon goût que la commission des affaires économiques soutienne ce sujet archi-consensuel.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie d'évoquer ce sujet. Peut-être aurons nous en effet des initiatives à prendre avant la fin des travaux législatifs.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – Quelques chiffres sur l'autoconsommation en Europe. En Allemagne, elle représente 8 % de la consommation totale ; en Espagne, 13,2 % ; au Royaume-Uni, 12,9 %. En France, ce chiffre est seulement de 4,2 %. Nous avons du retard, notamment en matière de réglementation, alors que l'autoconsommation va augmenter régulièrement. Le nucléaire représente 75 % de la production électrique, l'hydro-électrique, 10 à 11 %, tandis que le reste est composé par les autres énergies renouvelables.

Merci, monsieur le président, de rappeler que nous avons toujours défendu la péréquation tarifaire, en tant qu'élus de la France entière. Celle-ci est totalement admise par l'Union européenne et nous continuerons de la protéger.

Si la ratification expresse n'était pas une obligation, en revanche le Gouvernement ne pouvait faire autrement que de nous soumettre les articles 2, 3 et 4. Roland Courteau demande d'éviter les effets d'aubaine. Le texte du Gouvernement, l'apport de l'Assemblée

nationale et mes améliorations vont tous dans ce sens. La diversification et la souplesse sont positives, en effet.

L'article 3, l'un des plus importants, porte sur le raccordement au réseau, demande forte du monde agricole. L'installation de panneaux photovoltaïques est interdite sur des terres agricoles. Ils peuvent l'être sur les toits de bâtiments industriels, de hangars agricoles, de parkings. Or, à certains endroits, le coût de raccordement était trop important car les hangars étaient situés trop loin du réseau. La prise en charge de ce coût par le TURPE, outre qu'elle encourage les énergies renouvelables, aidera l'agriculture, qui va très mal en France. Un complément de revenus pour les agriculteurs est bienvenu.

M. Bruno Sido. – Qui va payer ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le TURPE.

M. Bruno Sido. – Qui paie le TURPE ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – C'est une très bonne mesure. J'ajoute qu'elle est plafonnée et reste raisonnable. Cet argent n'est pas jeté par les fenêtres.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – On peut aussi songer à d'autres procédés innovants, tels que la route solaire inaugurée dans l'Orne, équipée d'un tapis de cellules photovoltaïques sur un kilomètre.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – En plafonnant le taux de la réfaction à 40 % comme je vous le proposerai, le coût de la mesure serait de 70 millions d'euros par an, à comparer aux 13,5 milliards financés, au total, par le TURPE.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Les Allemands ont massivement subventionné le monde agricole, et depuis longtemps. Y compris avec la méthanisation.

M. Gérard Bailly. – Je souscris aux propos du rapporteur, et j'irais même plus loin. Certains espaces, qui ne sont ni forestiers ni agricoles, mais plein de rochers – et de sangliers – mériteraient d'être utilisés. Près de chez moi, 30 hectares de ce type accueillent 14 hectares de photovoltaïque. C'est parfait.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Vous avez raison. Mais c'est la profession agricole qui a parfois été très, voire trop rigoureuse, dans son souci de protéger les terres agricoles. Certaines terres sont en effet inutilisables pour l'agriculture. Mais c'est un autre sujet.

Roland Courteau a aussi évoqué le rôle de la CRE dans le TURPE spécifique, qui soulève un vrai débat. La loi dispose que les tarifs du TURPE sont fixés sur proposition de la CRE. Créer une procédure distincte dans le cas qui nous occupe créerait une distorsion entre grosses et petites sommes.

M. Roland Courteau. – Mais la CRE ne prendra jamais d'initiative !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – S'agissant de l'article 4, que couvriront les aides destinées au passage du gaz B au gaz H dans les Hauts-de-France ? Les petites dépenses telles qu'un remplacement de brûleur. Le texte initial du Gouvernement allait plus loin, et prévoyait une aide en cas de remplacement d'un équipement inadaptable. Le Conseil

d'État l'a rejeté. Le problème demeure. Je déposerai un amendement d'appel pour demander au Gouvernement ce qu'il compte faire. Il existe dans cette région des populations aux revenus très modestes.

Bruno Sido estime que les termes de « milieu hostile », appliqués à la mer, sont impropres. La mer n'est pas un milieu hostile en tant que tel, mais elle l'est quand il s'agit de raccorder des éoliennes au réseau terrestre, à cause des marées fortes et des houles. Songez que l'un des deux câbles assurant l'interconnexion électrique entre la France et l'Angleterre sera hors service pendant huit mois après avoir été en partie arraché par une ancre.

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) représente 15 % de la facture des Français. Le changement important est qu'elle est plafonnée à ce taux. La prise en charge des énergies renouvelables sera assurée par la facture pétrolière et non plus par la CSPE.

Si Daniel Dubois devenait secrétaire d'État ou ministre, il changerait peut-être de propos sur les ordonnances. Soyons des parlementaires responsables. Cela dit, son propos est resté nuancé, puisqu'il reconnaît que les ordonnances peuvent être parfois nécessaires.

Je le remercie de ses propos sur les tarifs de réfaction. En ramenant le taux de 50 % à 40 %, comme je le propose par amendement, on rassurerait les entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz (ELD), qui auront à assumer l'avance de trésorerie. Il faut penser à la profession agricole. L'article 3 propose une bonne mesure, d'équilibre. En effet, Jean-Jacques Lasserre, je n'ai pas évoqué les concessions hydroélectriques, dont le cadre juridique a été rénové par la loi « Transition énergétique », notamment dans la perspective de leur remise en concurrence. Les parlementaires ont placé le train sur les rails. Désormais, le Gouvernement et l'Union européenne mènent des négociations difficiles, dont on peut penser qu'elles devront aboutir, au plus tard, dans le courant de l'année 2017.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Passons à l'examen des amendements, nombreux, preuve qu'une ratification d'ordonnance autorise des initiatives.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Mon amendement COM-1 est de cohérence rédactionnelle.

L'amendement COM-1 est adopté et devient article additionnel.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Mon amendement COM-2 rétablit la référence aux compétences sur l'énergie des communes, des intercommunalités et des autorités concédantes de la distribution d'électricité (AODE), telle qu'elle figurait dans la version antérieure du code de l'énergie avant d'être supprimée par l'ordonnance.

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

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Mon amendement COM-3 prévoit que le prix compte pour plus de 50 % dans les critères de notation des projets examinés lors d'une procédure de mise en concurrence. À défaut, les projets les moins coûteux pour la collectivité pourraient être écartés. En outre, certains des autres critères énoncés font déjà l'objet d'une procédure administrative spécifique qui assure leur respect.

Mme Sophie Primas. – Je crois comprendre la motivation de cet amendement. Néanmoins, ne peut-on laisser sa liberté à chacun ? Est-on obligé de légiférer ?

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – C'est vous, en tant que consommatrice, qui payerez en dernière instance.

Mme Sophie Primas. – Pourquoi ne pas laisser ceux qui émettent l'appel d'offre face à leur responsabilité ? Je suis réservée sur l'édiction de nouvelles normes. On étouffe les gens à force de vouloir les protéger.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Certains investissements représentent des milliards. Pour les parcs éoliens en mer dont la construction a déjà été décidée, c'est 38 milliards d'euros sur vingt ans. Le prix doit compter.

M. Daniel Dubois. – Je rejoins notre rapporteur. Lorsque le prix compte pour moins de 60 % aux côtés de critères subjectifs, même s'ils sont clairement définis, on se voit opposer des recours. Évitions la subjectivité totale.

M. Marc Daunis. – Pour lever toute ambiguïté, ne peut-on écrire « au moins » et non « plus de » ? Sinon, il faudra que le prix représente 50,1 %.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – C'est précisément l'objet d'une telle disposition, faire en sorte que le critère-prix compte au moins pour plus de la moitié de la note.

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

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Mon amendement COM-4 rétablit une précision introduite par le Sénat dans la loi « Transition énergétique » pour rappeler le caractère nécessairement transitoire du complément de rémunération ; les installations sous obligation d'achat répondant à certaines conditions ne doivent pouvoir en bénéficier qu'« une seule fois ».

M. Roland Courteau. – Je rappelle que, dans certains cas, les installations peuvent bénéficier de plusieurs contrats, par exemple dans l'hydroélectricité, ou quand le coût de fonctionnement reste supérieur au prix de marché. Je crains que cet amendement ne lance un contre-signal dont certaines filières, comme le biométhane, n'ont pas besoin. Le groupe socialiste y est plutôt défavorable.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Vous avez déclaré tout à l'heure que l'un des mérites de ce texte était d'éviter les effets d'aubaine. C'est la raison pour laquelle nous avons inscrit dans la loi qu'il n'était possible de bénéficier de ce complément de rémunération, après un premier contrat d'achat, qu'une seule fois. Il n'est pas normal que le Gouvernement remette en cause par voie d'ordonnance une mesure adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce n'est pas très correct.

Mme Sophie Primas. – C'est assez déloyal, en effet.

M. Roland Courteau. – Je vous fais part de mes craintes. Ce qui me préoccupe, c'est qu'il s'agit d'un contre-signal.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Sur le plan des principes, est-il normal qu'une ordonnance remette en cause un texte de loi adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat ?

M. Roland Courteau. – Je comprends l'argument. Nous nous abstenons.

L'amendement COM-4 est adopté et devient article additionnel.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement COM-5 étend au complément de rémunération la possibilité, déjà prévue pour l'obligation d'achat, de conditionner l'octroi du soutien public au renoncement par le producteur à tout ou partie des autres aides financières ou fiscales dont il bénéficierait par ailleurs. Il s'agit d'éviter les effets d'aubaine.

M. Roland Courteau. – Nous y sommes favorables.

L'amendement COM-5 est adopté devient article additionnel.

Article 1^{er} bis A (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-35 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement COM-6 a pour but de clarifier le droit fiscal applicable aux autoconsommateurs en matière de taxes locales sur l'électricité. En effet, dans le cadre de l'exonération de CSPE adoptée par l'Assemblée nationale, les députés ont oublié d'inclure la taxe locale sur l'électricité, comme le prévoit cet amendement.

M. Franck Montaugé. – Il s'agit là d'exonérer en totalité de la CSPE. Or une partie de cette contribution sert au financement des tarifs sociaux. Ne serait-il donc pas plus logique de n'exonérer que partiellement, en considérant que les usagers ayant recours aux énergies renouvelables doivent contribuer, comme les autres, au financement des tarifs sociaux ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous ne créons pas véritablement d'exonération supplémentaire. Il ne s'agit que de clarifier le droit tel que chacun l'avait compris jusqu'à une instruction récente des services fiscaux qui aurait, paradoxalement, désavantagé les énergies renouvelables. Mais les députés ont oublié, ce faisant, les taxes locales sur l'électricité. Mon amendement corrige cet oubli.

M. Roland Courteau. – Je me réjouis de cet amendement, qui constitue le pendant de la disposition relative à l'exonération de CSPE. J'avais déposé dans le cadre du projet de loi de finances rectificative un amendement similaire, que le Sénat n'avait pas retenu.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Disons plutôt que la commission des finances s'était opposée à cet amendement, au motif que le sujet serait abordé dans le cadre de l'ordonnance.

M. Roland Courteau. – Cela n'avait pas été expliqué !

L'amendement COM-6 est adopté.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

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

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement COM-7 a trait au caractère de proximité d'une opération d'autoconsommation collective.

Tout d'abord, il vise à étendre légèrement le champ de l'autoconsommation collective aux opérations situées en aval d'un même poste de distribution, ce qui autorisera, tout en préservant le caractère de proximité de l'opération sur le réseau, les échanges d'énergie entre deux bâtiments. Ce type d'échanges serait en effet particulièrement intéressant pour le réseau, par exemple entre un bâtiment tertiaire qui consommerait le jour la production fatale d'un bâtiment résidentiel inoccupé.

Ensuite, cet amendement tend à exempter, sur la suggestion de la CRE, les opérations d'autoconsommation collective de certaines règles qui semblent particulièrement contraignantes et inutiles au regard de la taille de l'opération.

L'amendement COM-7 est adopté.

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

Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Ladislas Poniatowski. – Pour que l'autoconsommation bénéficie au réseau, il est essentiel d'assurer la meilleure synchronisation possible entre la production et la consommation et, donc, pour la mesurer, de comptabiliser la consommation à un pas de temps assez fin.

Dans cet objectif, la rapporteure de ce texte à l'Assemblée nationale a proposé une première modification, dont il n'est pas certain qu'elle soit parfaitement opérationnelle. Certains de nos interlocuteurs nous ont proposé de retenir des notions de « courbes de charge » ou de « courbes de mesure », lesquelles permettraient de mieux rendre compte du comportement des autoconsommateurs, mais pourraient se révéler lourdes à gérer pour les gestionnaires de réseaux comme pour les fournisseurs.

Ce sujet très technique n'ayant pas vocation à être tranché par la loi, mon amendement COM-9 renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'arrêter, après concertation

avec les parties prenantes, la nature et la périodicité optimales de ces mesures de consommation.

L'amendement COM-9 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 1^{er} quater

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement COM-10 prévoit que les surplus d'électricité non consommée qui seront cédés à titre gratuit au gestionnaire de réseau seront rattachés au périmètre d'équilibre de ce réseau. Cette précision est nécessaire dès lors que l'ensemble du système électrique repose sur le fait que tout flux d'énergie doit être affecté à un responsable d'équilibre, y compris pour les surplus.

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

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit que la Commission de régulation de l'énergie, la CRE, émet un avis sur le décret qui fixera la liste des installations d'électricité renouvelable bénéficiant d'une priorité d'appel dans les zones non interconnectées.

L'avis du régulateur permettra d'encadrer un dispositif dont les coûts pourraient se révéler importants – plusieurs dizaines de millions d'euros –, tout en s'assurant que les différents modes de fonctionnement des installations sont bien pris en compte.

Dans les territoires d'outre-mer, on a voulu protéger les producteurs utilisant la canne à sucre pour produire de l'électricité. S'ils bénéficient d'une priorité d'appel, la répercussion et le coût peuvent être énormes ! Il s'agit donc de réguler le plus finement possible l'appel prioritaire.

M. Marc Daunis. – Ne craignez-vous pas, monsieur le rapporteur, que l'avis de la CRE ne ralentisse le processus ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Jusqu'à présent, il est prévu que ce sujet soit traité par décret et je ne pense pas que l'avis de la CRE rallonge par trop le processus mais je vous accorde qu'il faudra être vigilants.

M. Roland Courteau. – Des délais s'imposent à la CRE. Cela ne va pas accélérer les choses !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon cher collègue Serge Larcher, quand les premières installations de biomasse seront-elles installées ?

M. Serge Larcher. – Elles existent déjà à La Réunion. Les premières installations nouvelles seront opérationnelles entre 2019 et 2020.

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

Article 2

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement COM-29 tend à préciser que l’incompatibilité entre la valorisation des garanties d’origine et les aides publiques ne vaut que lorsque les garanties d’origine sont émises par le producteur. À défaut, leur émission d’office par l’État, telle qu’elle est prévue dans le nouveau mécanisme d’enchères mis en place, exclurait que la production associée puisse être soutenue.

L’amendement COM-29 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement COM-30 ouvre à l’État la faculté de n’émettre qu’une partie des garanties d’origine de la production aidée.

L’offre de garanties d’origine étant déjà largement excédentaire, il est peu probable que l’État, lorsqu’il mettra aux enchères la totalité des garanties de la production aidée, parvienne à les vendre toutes au prix de réserve fixé.

Or, dans la lettre du dispositif actuel, il serait pourtant tenu de les émettre toutes et donc de payer les frais d’émission correspondants, proportionnels au nombre de garanties émises. Des garanties seraient donc émises sans qu’il existe aucune chance de les vendre.

Cet amendement permet donc, pour optimiser les coûts de gestion du système, d’ajuster le volume de garanties émises au volume prévisible de ventes. C’est un système qui sera amené à évoluer en cas de développement important des garanties d’origine.

M. Roland Courteau. – Cet amendement introduit une certaine flexibilité dans le dispositif, ce qui est une bonne chose. Toutefois, la mesure proposée ne répond plus à l’exigence de traçabilité totale, ce qui compromet l’équilibre du dispositif.

Je rappelle également que le prix de réserve répond à votre préoccupation, monsieur le rapporteur.

M. Ladislas Poniatowski. – On utilise en France à peine un quart des garanties d’origine émises aujourd’hui. Vaut-il la peine de dépenser de l’argent pour émettre tout le volume des garanties dont on ne sait qu’elles ne pourront toutes trouver preneur ? Si le marché évolue, cela se fera !

M. Roland Courteau. – Il y aura des réactions de la part d’Enercoop !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous pourrions rediscuter de ce point en séance publique.

M. Roland Courteau. – Nous votons contre !

M. Joël Labbé. – Le fait de maintenir la traçabilité de l’ensemble de la production me semble nécessaire. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Jean-Pierre Bosino. – Le groupe CRC s’abstient.

L’amendement COM-30 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement COM-34 ouvre la possibilité d'allotir la mise aux enchères des garanties d'origine par filière et par zone géographique

La valeur des garanties dépendant du type de filière et de la localisation des installations de production dont elles sont issues, cette possibilité permettrait d'optimiser les recettes pour l'État et de mieux répondre aux demandes des fournisseurs et de leurs consommateurs, soucieux d'un *mix* énergétique diversifié et désireux de bénéficier d'une énergie produite.

L'amendement COM-34 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement COM-31 vise à clarifier le fait que c'est bien l'État qui prendra à sa charge les frais d'inscription des installations au registre des garanties d'origine. Ces frais viendront ensuite en déduction des recettes qu'il percevra de la mise aux enchères.

L'amendement COM-31 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-32 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement COM-33 prévoit que la CRE se prononcera sur les modalités de mise aux enchères, par l'État, des garanties d'origine, en particulier sur le niveau du prix de réserve, sur la périodicité des mises en vente ou encore sur la constitution, le cas échéant, de lots par type de filière et par zone géographique.

M. Roland Courteau. – Cela ne contribuera pas, encore une fois, à accélérer les choses...

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Ce système ne sera pas mis en place avant janvier 2018. Nous disposons donc d'un certain temps...

M. Marc Daunis. – Si je comprends la constitution de lots par type de filière, je ne comprends pas qu'on procède de même par zone géographique. Je crains que l'on ne complexifie trop le système...

M. Ladislas Poniowski. – Je signale qu'Enercoop est demandeur d'une forme de localisation géographique des garanties. Au demeurant, il ne s'agit que d'une possibilité.

L'amendement COM-33 est adopté.

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

Article 3

L'amendement de précision rédactionnelle COM-12 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement COM-38 tend à préciser que les travaux de raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité sont effectués sous la maîtrise d'ouvrage soit des autorités organisatrices de la distribution d'électricité, les AODE, soit des gestionnaires de ces réseaux, selon la répartition prévue dans les cahiers des

charges des concessions. Il s'agit donc de prévoir tous les cas de figure. C'est une précision importante, le président d'un syndicat d'électricité que je suis peut en témoigner.

M. Marc Daunis. – Comment les AODE, qui ne sont pas concernées par le TURPE peuvent-elles relever de la réfaction ? Quand elles font des raccordements, c'est en position de contractuels.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les syndicats d'électricité effectuent d'ores et déjà ces travaux de raccordement sur certaines parties du réseau, le gestionnaire Enedis prenant en charge d'autres parties. Il s'agit simplement de bien rappeler que chacun reste maître d'ouvrage dans les secteurs et domaines où il est compétent.

M. Marc Daunis. – On légifère inutilement. Aucune compétence n'est retirée, puisque les AODE ne sont pas concernées par la réfaction !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Cet amendement a été suggéré par la FNCCR, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, qui défend tous les syndicats d'électricité de France. Il ne faut pas, par des oublis, prendre le risque de retirer des compétences aux collectivités...

C'est vrai, j'aurais pu introduire cette mesure ailleurs dans le texte et nous pourrions au besoin y revenir en séance pour la déplacer à un endroit plus opportun.

L'amendement COM-38 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je demanderai à Sophie Primas de bien vouloir retirer l'amendement COM-41. Toutefois, il faudra le représenter en séance, pour rassurer les ELD.

S'il convient de maintenir cette mesure, importante pour les agriculteurs, pour ce qui concerne le photovoltaïque sur les hangars, il ne faut pas qu'elle ait un coût trop élevé, en particulier en termes d'avance de trésorerie pour les petites ELD. C'est l'un des objets de l'amendement suivant COM-14 que je vous propose.

Mme Sophie Primas. – Je retire l'amendement COM-41, que je représenterai en séance publique.

L'amendement COM-41 est retiré.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Cet amendement COM-14 vise donc à plafonner à 40 % au lieu de 50 % le niveau maximal de la réfaction tarifaire.

Outre qu'il ne lèsera aucun des bénéficiaires actuels, puisque la réfaction est déjà fixée à 40 % pour les consommateurs, l'abaissement du plafond viendra réduire d'autant le coût total de la mesure, ainsi que les charges de trésorerie correspondantes pour les gestionnaires de réseaux et, donc, les ELD. Du reste, les producteurs eux-mêmes ne réclameront sans doute pas plus de 40 % de prise en charge.

M. Roland Courteau. – Si nous ne sommes pas contre cet amendement, il est à nos yeux essentiel de réaffirmer que la mise en place de la réfaction est absolument nécessaire.

L'amendement COM-14 est adopté.

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

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Il y aura forcément débat sur l'amendement COM-16, qui prévoit que la CRE proposera à l'État, en parfaite cohérence avec les compétences qu'elle exerce déjà en matière de TURPE, les taux de réfaction tarifaire.

Sur ce point, je suis en désaccord avec le Gouvernement. Dans la mesure où la CRE élabore le TURPE, il me semble logique qu'elle propose également ses taux de réduction.

M. Roland Courteau. – On risque d'attendre longtemps que la CRE fasse une telle proposition ! Elle ne prendra jamais une telle initiative, étant défavorable au principe de la réfaction. Il nous semble préférable que le Gouvernement décide, après avis de la CRE.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Dans le mécanisme actuel, c'est bien la CRE qui propose un montant de TURPE, mais c'est le Gouvernement qui décide en dernier ressort..

M. Roland Courteau. – Et si la CRE ne propose rien ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je n'y crois pas beaucoup. Pourquoi l'un des rouages de la régulation française ne fonctionnerait-il pas ?

M. Marc Daunis. – Pourquoi passer d'un « avis » à une « proposition » ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je concède que s'il existe un risque, il ne faut pas le prendre. Je retire donc cet amendement.

L'amendement COM-16 est retiré.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement COM-39 prévoit que le plafonnement de la réfaction tarifaire concernera uniquement les raccordements réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des gestionnaires de ces réseaux.

Aujourd'hui, il arrive en effet que certaines autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité continuent de financer des raccordements en dehors du protocole PCT, c'est-à-dire la part couverte par le tarif, le cas échéant en faisant appel aux aides du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, le FACÉ, ce qui peut les conduire à verser une participation supérieure à la réfaction tarifaire actuelle pour les consommateurs, soit 40 %.

Or, en l'état, le présent article ne permettrait plus aux consommateurs concernés de bénéficier du même niveau de prise en charge.

L'amendement COM-39 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement COM-43 vise à déplacer une phrase au sein du code de l'énergie.

M. Marc Daunis. – Si des installations agricoles ont fait l’objet d’appels d’offres, pourront-elles bénéficier d’une réfaction ? Il serait en effet paradoxal que tel ne soit pas le cas !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je me contente de déplacer une phrase au sein du code. Rien n’est retiré ou ajouté.

L’amendement COM-43 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Par l’amendement n° COM-17, il s’agit de préciser le délai de raccordement des installations de production d’énergies renouvelables en mer, soit celui fixé dans la convention de raccordement ou, à défaut, celui visé à l’article L. 342-3 du code de l’énergie. Le Gouvernement demandera peut-être une correction rédactionnelle.

L’amendement COM-17 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement COM-40, outre qu’il déplace une phrase au sein de l’article L. 341-2, précise que le plafond d’indemnité par installation doit être fixé par décret en Conseil d’État, et non par décret simple.

L’amendement COM-40 est adopté.

L’amendement de coordination COM-19 est adopté.

L’amendement de correction rédactionnelle COM-42 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Par l’amendement COM-22, il s’agit de simplifier les obligations en matière de délai de révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, les S3REN, sur lesquels commencent à travailler les régions.

En vertu des dispositions législatives actuelles, les S3REN devraient en effet être révisés deux fois dans un intervalle de temps très court, la première fois pour respecter le délai fixé par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la seconde pour procéder à l’adaptation du S3REN aux nouveaux objectifs des SRADDET, les schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires.

Dans un souci de simplification, le présent amendement prévoit donc de caler la date limite de révision des S3REN sur celle de l’élaboration des SRADDET.

M. Jean-Claude Lenoir. – C’est un amendement de bon sens !

M. Roland Courteau. – Considérant que cela mérite réflexion, nous nous abstenons sur cet amendement.

L’amendement COM-22 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement COM-44, qui rassurera notre collègue Marc Daunis, est un amendement de coordination avec l’amendement réintroduisant cette disposition au sein de l’article L. 341-2 du code de l’énergie.

L'amendement COM-44 est adopté.

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

Article 4

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Cet article concerne le passage du gaz B au gaz H dans tous les foyers du Nord.

L'amendement COM-23 prévoit, pour les opérateurs de stockages souterrains de gaz naturel, un cadre juridique analogue à celui déjà mis en place par la loi pour les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution.

Il ne peut cependant prévoir, sous peine d'irrecevabilité financière, que les coûts liés aux opérations de conversion seront couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux, question sur laquelle il nous faudra interroger le Gouvernement en séance.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-24 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski. – L'amendement COM-25 tend à préciser le champ des contrôles réglementaires des appareils ou équipements à gaz auxquels le consommateur final ne peut s'opposer sous peine de risquer l'interruption de sa fourniture de gaz.

L'amendement COM-25 est adopté.

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

Article 4 bis (nouveau)

M. Ladislas Poniatowski. – Cet article prévoit que le financement participatif des projets de production d'énergies renouvelables peut être ouvert aux collectivités et à leurs groupements, que le projet soit situé sur leur territoire ou à proximité de celui-ci.

L'amendement COM-27 vise, tout en conservant cet apport, à supprimer, par souci de simplification, une référence inutile au code général des collectivités territoriales dans le code de l'énergie.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-37 est adopté.

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

Article 4 ter

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Par l'amendement COM-28, il s'agit de supprimer le renvoi à un décret pour définir les données mises à disposition des consommateurs dans le cadre du déploiement des compteurs communicants.

Ce renvoi est en effet inutile dès lors que le Gouvernement dispose d'un pouvoir réglementaire autonome et peut tout à fait prendre le décret sans que la loi doive le préciser.

Mais j'ai cru comprendre qu'il y avait un autre problème que le Gouvernement n'avait pas explicité. Il aura sans doute l'occasion de le faire en séance et nous pourrons, au besoin, y revenir.

L'amendement COM-28 est adopté.

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

Article 4 quater (nouveau)

L'article 4 quater est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 demeure supprimé.

Intitulé du texte

L'intitulé du texte est adopté sans modification.

M. Roland Courteau. – Malgré notre désaccord sur certains amendements, nous sommes favorables à l'adoption de ce projet de loi, qui doit contribuer à la réussite de la transition énergétique, en permettant le développement et la promotion de solutions innovantes. Il accompagne l'apparition d'une dynamique d'autoconsommation électrique.

Le projet de loi est adopté à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Le texte sera examiné en séance publique le 24 janvier après-midi. La date limite de dépôt des amendements est fixée au jeudi de la semaine précédente.

Nomination de rapporteurs

M. Daniel Gremillet est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 249 (2016-2017) tendant à améliorer la situation des entreprises agricoles dans leurs territoires et sur la proposition de loi n° 4344 (A.N., XIV^e lég.) relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle.

M. Ladislav Poniatski a été nommé rapporteur sur la proposition de résolution européenne relative au « Paquet énergie » (sous réserve de son dépôt).

Organisme extraparlamentaire – Désignation

M. Philippe Dallier est désigné pour siéger au sein du conseil d'administration du centre scientifique et technique du bâtiment.

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 11 janvier 2017****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à 10 h 05***71e session de l'Assemblée générale des Nations unies - Forum transatlantique
- Communications**

La commission entend une communication de M. Jean-Pierre Raffarin, président, Mme Michelle Demessine, MM. Michel Boutant et Joël Guerriau sur la mission à la 71e session de l'Assemblée générale des Nations unies et à Washington, ainsi que des sénateurs membres de l'AP-OTAN sur le forum transatlantique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, le premier point à l'ordre du jour ce matin concerne la mission menée aux États-Unis à la fin de l'année dernière à l'ONU et à Washington, pour essayer de percevoir les orientations de la présidence Trump et la nouvelle donne de la politique américaine. Nous avons vécu cette période avec un certain sentiment d'inquiétude. Certains de nos collègues étaient présents quelques jours après pour l'OTAN. Nous pourrions donc échanger sur ce sentiment.

Nous avons eu le sentiment qu'il y avait trois bonnes nouvelles et trois seules dans cette année 2016, qui ont été l'occasion d'un peu d'espoir dans un monde très dangereux : l'accord de Paris sur le climat, la COP21, qui a montré une solidarité internationale en train de se construire ; l'accord sur le nucléaire iranien, qui allait dans la bonne direction ; et puis la nomination d'un homme compétent et puissant, Antonio Guterres, comme Secrétaire général de l'ONU.

Or, ces trois nouvelles-là sont la cible de Donald Trump qui veut remettre en cause l'accord de Paris, qui veut remettre en cause l'accord sur le nucléaire iranien et qui a sans doute pour projet de moins s'appuyer sur l'ONU ! L'ONU qui est plus essentielle, plus importante que jamais pour éviter le pire, mais avec toutes les difficultés que pose cette organisation parfois jugée bureaucratique et qui suscite donc parfois autant de déception que d'espérance. Nous avons eu un sentiment d'imprévisibilité.

Je vous propose qu'on puisse entendre les sénateurs membres de la mission d'abord sur le rôle de l'ONU avec Michel Boutant, puis sur les opérations de maintien de la paix avec Joël Guerriau. Michèle Demessine nous parlera ensuite des sujets « oubliés » de l'ONU, comme le conflit israélo-palestinien ou les droits des femmes. Puis nous parlerons de la présidence Trump et de ce que nous avons retenu des rencontres avec les équipes de transition, aussi bien du côté républicain que démocrate. Je laisse tout de suite la parole à Michel Boutant.

M. Michel Boutant. – L'ONU est à un tournant de son histoire ; le multilatéralisme semble menacé. Avec, au Conseil de sécurité, Poutine et Trump d'un côté, Xi Jinping de l'autre, nous assistons au retour des États-puissance.

Nous l'avons mesuré sur la Syrie, dont l'ONU a été incapable d'enrayer la descente aux enfers, guerre atroce occasionnant 300 000 morts, 5 millions de réfugiés, 7 millions de déplacés, 13,5 millions de personnes en urgence humanitaire.

Nos entretiens à New York début décembre nous ont d'ailleurs convaincus que ce dossier, bloqué depuis des années au Conseil de sécurité par des vétos russes successifs, allait connaître une accélération brutale début janvier.

Les discours croisés des Américains et des Russes ont montré que les Russes souhaitent « régler » - à leur façon - cette question avant l'installation de Donald Trump. Du point de vue russe, il fallait que Bachar el-Assad, l'Iran et la Russie soient vainqueurs au 20 janvier prochain, pour pouvoir bâtir une nouvelle stratégie russo-américaine avec le nouveau Président américain. La Russie a su s'imposer, avec brutalité, comme le maître de la solution syrienne, avec un sens aigu du tempo.

Lors de l'entretien -marquant- que nous avons eu avec le représentant russe Vitaly Churkin, nous avons compris que la situation d'Alep, déjà tragique, deviendrait encore plus préoccupante, avec d'importants massacres à venir : il fallait qu'Alep tombe pour dégager la voie à un accord avec Donald Trump. Vitaly Churkin nous a d'ailleurs annoncé comme une « bonne nouvelle » la reprise prochaine d'Alep par le régime syrien... C'est bien ce qui s'est passé, en effet... Alep, Guernica des temps modernes...

Sur cette question, la France n'a pas été inactive au Conseil de sécurité, dénonçant l'usage d'armes chimiques, convoquant des réunions d'urgence sur Alep, prônant une renonciation au veto en cas de crimes de masse, initiative qui a le soutien de près de 100 États-membres et qui a mis une pression politique sur la Russie.

Force est de constater que nos initiatives n'ont globalement pas abouti. Nous sommes aujourd'hui à l'aube d'un règlement de la crise sous parrainage russo-irano-turc à Astana. Toute l'action de notre diplomatie ces derniers temps a été de « remettre dans la boucle », à l'occasion de la résolution russe sur la fin des hostilités, adoptée à l'unanimité au Conseil de sécurité fin décembre, le processus de Genève, qui inclut, lui, l'opposition syrienne, et d'appuyer l'action de l'envoyé spécial de l'ONU Stefan de Mistura, qui est menacé de marginalisation -tout comme les Européens d'ailleurs-.

Lors du vote de cette résolution russe le 31 décembre, la France a donc souligné que la reprise des négociations se ferait sous l'égide de Staffan de Mistura le 8 février prochain, et a rappelé son attachement à la précédente résolution 2254 et au communiqué de Genève, qui prévoient une transition politique effective en Syrie.

Dans notre esprit, la réunion d'Astana peut constituer une première étape, mais ne doit pas se substituer aux négociations du processus de Genève. En outre, le processus de désignation des représentants de l'opposition à la réunion d'Astana devra être transparent, inclure le Haut Comité des Négociations, qui est à nos yeux le représentant légitime de l'opposition dans les négociations inter-syriennes. Ce n'est pas acquis à ce stade.

Pour conclure sur le dossier syrien, je dirais que l'ONU n'a pu agir que dans la mesure où la Russie l'a consenti...

M. Joël Guerriau. – J'en viens aux opérations de maintien de la paix et à la place des dossiers africains à l'ONU.

L'Afrique occupe plus de la moitié du temps du Conseil de sécurité, concentre 9 opérations de maintien de la paix sur 16, et 80% des 120 000 Casques bleus. Sur les dossiers africains, la France a un leadership incontesté au Conseil de sécurité. 4 diplomates de notre mission à New York s'y consacrent à plein temps.

Ces opérations sont complexes, multidimensionnelles, déployées dans des environnements non stabilisés, ce qui rend nécessaire une posture plus « robuste », c'est-à-dire plus engagée militairement, comme notre rapport sur « le bilan des OPEX » l'a dit.

Le budget total des opérations de maintien de la paix est passé de 840 millions de dollars en 1999 à 8 milliards de dollars aujourd'hui. C'est près de quatre fois le budget « ordinaire » de l'Onu. Le nombre de Casques bleus a lui aussi été multiplié par 10. La rationalisation des opérations constitue donc une triple nécessité opérationnelle, budgétaire et politique. L'enjeu est de gagner des marges de manœuvre afin d'être capable de faire face à de nouvelles crises, et d'alléger la facture financière.

Cette réflexion est engagée depuis plusieurs années. 3 OMP vont d'ailleurs bientôt plier bagage, mission accomplie : en Haïti, au Libéria, et en Côte d'Ivoire (l'ONUCI).

Au Mali, La MINUSMA, avec 14 000 « casques bleus » déployés, est la mission la plus lourde et la plus complexe. Elle a fait faire à l'ONU un saut qualitatif, notamment dans l'emploi des moyens de renseignement.

L'entretien avec Hervé Ladsous, le patron des casques bleus, a confirmé nos doutes sur la bonne application par les Maliens des accords politiques avec le Nord du pays. Même si une "Conférence d'entente nationale" en mars 2017 a été annoncée il y a quelques jours par le président Keita, les progrès ne viennent pas au rythme escompté. Les engagements de l'accord d'Alger ne sont pas mis en œuvre. Le désarmement des milices est inexistant et les groupes armés continuent d'agir impunément.

Sur le terrain, les djihadistes profitent de ce vide pour avancer plus au sud ; d'où l'enlèvement récent d'une humanitaire française à Gao. Des attaques sont menées, comme à Mopti, contre la MINUSMA, cible d'attaques à l'explosif. 100 casques bleus ont été tués au Mali depuis 2013.

Sur le plan capacitaire, la MINUSMA a bénéficié de l'invocation, par la France, de l'article 42.7 du traité sur l'union européenne, puisque 15 pays de l'Union européenne se sont portés volontaires pour apporter une contribution. Les Pays-Bas ont ainsi mis à disposition, pour un temps, des hélicoptères. Installé au nord du pays, le contingent allemand devrait voir arriver des hélicoptères prochainement.

Au total, la clé du problème est la faiblesse du processus politique. Le Président Hollande se rend au Mali prochainement ; il devrait faire passer à nouveau ce message.

Mme Michelle Demessine. – J'aimerais quant à moi vous parler des « dossiers oubliés » à l'ONU. Nous avons pu constater que le processus de paix au proche orient est quasiment « passé à la trappe », car le conflit syrien écrase l'actualité du Conseil de sécurité.

La résolution contre la colonisation, adoptée fin décembre, fait exception. Il faut évidemment saluer cette résolution même si les conditions de son adoption envoient des signaux négatifs : Donald Trump a fait pression pour empêcher son vote, en publiant, contrairement aux usages, un communiqué de presse enjoignant l'administration Obama de

mettre son veto. Outrepassant les règles voulant qu'un président élu n'intervienne pas avant son intronisation, il a contacté directement le président égyptien Sissi, pour lui demander de retirer le projet de résolution, ce que l'Égypte a fait – avant que d'autres membres du Conseil ne prennent le relais pour mettre au vote la résolution, qui a été adoptée le 23 décembre, et est devenue la résolution 2334.

On ne peut donc qu'être inquiet pour l'avenir : le futur ambassadeur américain en Israël, M. Friedman, avocat spécialiste du droit des faillites, sans expérience diplomatique, fils de Rabin, préside une association qui finance des activités dans les colonies en Cisjordanie, qu'il ne désigne pas comme telle, mais comme la « Judée et la Samarie. ». Il soutient la relocalisation de l'ambassade américaine de Tel Aviv à Jérusalem, évoquée par Donald Trump.

Le droit des femmes me semble le deuxième dossier oublié à l'ONU. Les femmes représentent environ 80% des victimes de la traite des êtres humains. Plus de 120 millions de filles et de femmes dans le monde ont subi une mutilation sexuelle.

La défense des droits des femmes, la promotion de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les violences fondées sur le genre et l'utilisation des femmes comme arme de guerre constituent toujours l'une des priorités de la diplomatie française, mais nos diplomates se trouvent parfois assez seuls.

La France porte ce discours dans toutes les enceintes multilatérales. Elle est particulièrement attachée au respect de la Convention sur l'élimination de la discrimination, des conférences du Caire (1994) et de Pékin sur les femmes (1995). Dans le cadre de l'agenda du développement, la France a demandé un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, et que les droits des femmes soient pris en compte de façon transversale dans les autres objectifs. La France a contribué à l'adoption des résolutions "Femmes, paix et sécurité" du Conseil de sécurité.

Mon sentiment personnel est pourtant que, si nos diplomates restent actifs et motivés, le vent ne leur est pas favorable. Le contexte est marqué, à l'ONU comme ailleurs, par le retour des conservatismes et des obscurantismes. La dynamique n'est plus aussi forte qu'au moment de la conférence de Pékin. C'est pour moi une source d'inquiétude car l'ONU peut jouer un rôle important sur tous ces sujets.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Voici un premier regard sur l'ONU. Ce qui est très préoccupant c'est que le multilatéralisme est aujourd'hui en cause. D'ailleurs nous-mêmes, quelques fois, dans cette commission, nous comprenons ces réticences. On voit bien que cet appétit pour le bilatéral est un appétit assez mondial, qui peut conduire à des égoïsmes et des rapports de force. On en revient à ces États-puissances qui privilégient des relations de force bilatérales avec une augmentation des tensions et avec une attitude vis-à-vis de l'ONU qui la fragilise. Ce budget de l'ONU, qui est financé à 28% par les États-Unis, on voit bien la tentation qui pourrait être celle de Donald Trump de verrouiller et de limiter les moyens de l'ONU. Cela fragiliserait le multilatéralisme.

On en arrive à ce paradoxe où ce sont les Chinois qui sont les plus engagés pour défendre le multilatéralisme puisque le Président Xi JINPING a annoncé une participation au financement de l'ONU de plus d'un milliard de dollars et de 8 000 hommes pour les opérations de maintien de la paix. Les Chinois investissent dans l'ONU, au nom du multilatéralisme, mais, c'est aussi une démarche de puissance. Les États-Unis sont à l'inverse

tentés par le bilatéralisme de pays à pays au détriment des ensembles multilatéraux, y compris le projet européen. Nous pensons que la France doit soutenir le Secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, qui est un homme expérimenté et politiquement fin, un homme de dialogue, pour rétablir une dynamique multilatérale. On voit bien qu'autrement on risque d'être dans des coalitions de circonstance –comme en Syrie- et non des stratégies globales de paix. On voit bien qu'il y a dans le monde une aspiration à l'efficacité, à la simplicité, au bilatéral, mais il y a un certain nombre de sujets où seul le multilatéral permettra de faire avancer la paix.

C'est un peu le malaise que nous avons ressenti lors de cette étape new-yorkaise. Voyons maintenant l'étape de Washington juste après l'élection de Donald Trump, pendant cette période assez étrange où tout le monde était dans la surprise et l'inquiétude. Même des Républicains ayant participé à la campagne de Trump ne donnaient pas l'impression de savoir où ils allaient vraiment, l'incertitude et l'imprévisibilité étant les impressions dominantes. Sur ces points, nous écoutons vos réactions Michèle Demessine.

Mme Michelle Demessine. – Nous avons d'abord tenté de mieux cerner la personnalité de Donald Trump, par une rencontre avec Anthony Schwartz, journaliste, qui a rédigé le livre de Donald Trump «The Art of the Deal ». Ayant passé 18 mois auprès de Donald Trump pour écrire ce livre, Tony Schwartz a pu l'observer dans son intimité et dans la conduite de son empire immobilier. Il s'est livré à une analyse au vitriol de la personnalité du futur président, jugé incapable de se concentrer pendant une longue durée, impulsif voire inculte. Ce caractère impulsif, « épidermique », le mettrait, selon cet interlocuteur, à la merci d'influences extérieures et le rendrait susceptible de commettre des erreurs grossières. Donald Trump étant imprévisible, il n'est pas exclu non plus qu'il revienne sur la plupart de ses promesses de campagne.

L'ensemble de nos interlocuteurs a souligné l'absence de connaissance du futur président sur les dossiers internationaux. Il est notoire que Donald Trump ne reçoit aucun briefing pour ses entretiens avec des leaders étrangers, et qu'il a longtemps délaissé les briefings des services secrets.

Son style de gouvernement suscite donc de nombreuses questions. La vingtaine de nominations effectuée a surpris, avec des profils inexpérimentés, incohérents avec son positionnement de campagne (plusieurs milliardaires alors qu'il se présentait comme le candidat de l'Amérique défavorisée) et surtout un manque de cohérence globale d'une équipe qui a parfois des positions divergentes. Il a coutume de contourner toutes les institutions, les partis, pour s'adresser directement au peuple américain, sans intermédiaire : c'est plus qu'un nouveau style de communication, c'est aussi l'expression d'une défiance vis-à-vis de l'« establishment ».

Le Congrès, élu en novembre, en même temps que le prochain président, a pris ses fonctions le 3 janvier, et devra confirmer à leurs postes l'équipe gouvernementale : au total 1 000 nominations doivent passer par le Sénat. Les auditions commencent cette semaine au Sénat où les Républicains n'ont que deux voix de majorité : aujourd'hui même pour Rex Tillerson, PDG d'ExxonMobil, nommé à la tête de la diplomatie, le département d'État, et demain pour le général Mattis, ministre de la défense, qui devrait être confirmé sans problème. Cela pourrait être plus serré pour au moins huit candidats, dont Rex Tillerson - premier ministre des affaires étrangères depuis 1945 à n'avoir eu aucune expérience dans l'administration.

Reste à savoir si Donald Trump exercera réellement ses nouvelles fonctions ou s'il délèguera une grande partie de ses dossiers, maintenant un rôle de représentation et de communication : ce serait la « présidence Twitter », où il se contenterait de dialoguer avec ses 18 millions d'abonnés. C'est d'ailleurs via Twitter que Donald Trump a critiqué la réforme du comité d'éthique parlementaire adoptée « à la sauvette » par les Républicains du nouveau Congrès le 2 janvier, et abandonnée quelques heures après, face à la controverse.

Nous avons des craintes, mais pas encore de certitude, sur la remise en cause de l'accord de Paris. Pour l'instant, cela ne semble pas constituer un sujet prioritaire au Congrès, qui n'a pas, à ce stade, de stratégie arrêtée. Toutefois, certaines réglementations fédérales comme le « clean air act » pourraient être ciblées. Les entreprises et les milieux d'affaires américains seraient favorables à l'accord de Paris, tout comme les villes et certains états fédérés : cela pourrait peser favorablement.

L'administration Obama avait pris le soin de déposer sa « stratégie de long terme à bas carbone » à l'occasion de la COP 22 de Marrakech, visant à réduire les émissions américaines de CO₂ de 80% en 2050. Cette stratégie n'engage évidemment pas la future administration, mais elle pèsera dans le débat. Il faudra suivre attentivement les développements dans les mois à venir.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup Michèle Demessine. J'ajouterais que nous avons en fait entendu des jugements extrêmement sévères, comme cela a été dit, mais malgré tout du côté de l'équipe de transition démocrate – nous avons vu notamment l'adjoint de John Kerry – il y avait une volonté d'être assez positifs. Les critiques ne venaient pas des adversaires politiques qui étaient plutôt modérés et au contraire travaillaient sur la transition la plus acceptable possible. Elles venaient surtout d'observateurs très critiques vis-à-vis des prises de position de Trump. Les élus démocrates tenaient plutôt un discours modéré. Joël Guerriau c'est à vous sur l'accord iranien.

M. Joël Guerriau. – Nous avons eu plusieurs entretiens sur l'Iran, à la fois avec le représentant de l'Iran à l'ONU, l'administration américaine en charge des sanctions, des parlementaires et des think-tanks.

Une remise en cause de l'accord nucléaire iranien du 14 juillet 2015 est à craindre.

Je rappelle que ce « plan d'action global conjoint », conclu à Vienne entre les Etats-Unis, la Chine, la Russie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Union européenne et l'Iran, est entré en vigueur en janvier 2016. Il n'a pas pris la forme d'un traité car le Congrès déjà républicain sous Barack Obama ne l'aurait pas ratifié, mais il a été entériné par une résolution du Conseil de sécurité. Il prévoit l'encadrement du programme nucléaire militaire iranien en contrepartie de la levée des sanctions (économiques immédiatement, de non-prolifération dans 5 ou 8 ans).

Bien que l'AIEA confirme le respect global par Téhéran de ses engagements, l'Iran se tient proche des limites imposées pour les stocks d'eau lourde et d'uranium et refuse la surveillance par l'AIEA de ses centrifugeuses avancées. Alors que les élections approchent en Iran, les « modérés » ont besoin que la levée des sanctions économiques produise des effets bénéfiques. L'attitude des États-Unis, en particulier du Congrès républicain, avec la question des visas, est une entrave que nous avons dénoncée. Chacun connaît les difficultés d'application du côté européen (livraison d'avions, blocage d'avois, réticences des banques à s'impliquer dans le financement du commerce).

Au cours de sa campagne, Donald Trump a très régulièrement tenu des propos hostiles à l'Iran et dénoncé l'accord de Vienne, le considérant comme « catastrophique » pour l'Amérique, Israël et le Moyen-Orient, indiquant soit qu'il était violé soit qu'il permettrait quand même à Téhéran de se doter de l'arme nucléaire. Le candidat Trump est toutefois resté ambigu, estimant tour à tour qu'il faudrait soit le démanteler soit faire preuve d'une vigilance extrême dans sa mise en œuvre.

Que va faire la nouvelle administration américaine ?

Les entretiens que nous avons eus ne nous ont pas permis d'avoir de certitude ; certains (dont des sénateurs républicains) souhaitant sa mise en œuvre, d'autres sa remise en cause, ou la conclusion d'un deuxième accord plus exigeant.

Trois options sont possibles, le statu quo, qui apparaît peu probable, car c'est un vrai marqueur politique ; une remise en cause frontale ; ou une posture de démantèlement de fait, via par exemple le régime des sanctions, qui relève du Congrès, susceptible d'entraîner une escalade avec l'Iran et de saper « par le bas » le Plan d'action global conjoint. C'est peut-être le scénario le plus probable : le Sénat américain a en effet voté une loi début décembre pour prolonger les sanctions contre l'Iran qui devaient s'achever en cette fin d'année. Les généraux Flynn et Matthis, nommés par Trump, sont considérés comme hostiles à l'accord. La vigilance s'impose du côté des Européens.

M. Michel Boutant. – La relation à la Russie pourrait être en rupture par rapport à l'ère Obama. Le Président Trump trouve une relation américano-russe au plus bas depuis la fin de la guerre froide. Malgré la volonté de nouveau départ, ou « reset », de la première présidence Obama, la dégradation est manifeste depuis le retour de Vladimir Poutine au Kremlin en 2012. Elle s'est aggravée avec l'annexion par la Russie de la Crimée et la déstabilisation du Donbass. La tension a franchi un nouveau cap avec les interférences russes dans la campagne électorale américaine.

Donald Trump s'est exprimé en termes favorables à la fois sur le Président Poutine, à l'égard duquel il ne cache pas une certaine admiration, et sur le besoin de recréer une relation bilatérale plus sereine. La Russie a occupé une place à part dans la campagne électorale, et il ne fait pas de doute qu'elle jouera un rôle particulier dans la politique étrangère du Président Trump. D'ailleurs plusieurs membres de son équipe se caractérisent par des liens personnels forts avec la Russie : en particulier le général Flynn, conseiller à la sécurité nationale, et le secrétaire d'Etat Rex Tillerson, décoré par Vladimir Poutine de l'ordre de l'amitié en 2013.

Les Russes l'ont compris et anticipé, accélérant la manœuvre militaire en Syrie, comme je l'ai déjà dit, pour que la voie d'un accord avec le nouveau président américain soit libre à compter du 20 janvier.

Cette nouvelle approche pourrait susciter un profond désaccord entre le président et le Congrès républicain. On l'a vu sur l'affaire des cyberattaques. Donald Trump a désavoué les services américains de renseignement qui ont conclu à une interférence de la Russie dans la présidentielle, et apporté au contraire du crédit au site Wikileaks qui prétend que Moscou n'est pas à l'origine des piratages informatiques. A l'inverse, le sénateur John McCain, républicain, a organisé une grande audition jeudi dernier sur le sujet, mettant en évidence le rôle de la Russie.

Pour nous Européens, le danger sera celui d'un marchandage, d'un « deal » russo-américain, qui pourrait d'une part nous marginaliser sur la scène internationale et d'autre part se faire à nos dépens, par exemple pour les sanctions relatives à l'Ukraine.

Sur la Chine, le Président Trump a critiqué le fait que la Chine a facilement accès au marché américain, alors qu'elle ferme son marché aux investissements étrangers, qu'elle rejette la réciprocité et « profiterait » ainsi des États-Unis, auxquels elle a fait perdre « des millions d'emplois ».

Donald Trump souhaite donc remédier à ce déséquilibre commercial, tout en veillant à conserver une bonne relation avec la Chine. C'est dans ce contexte qu'il a évoqué l'instauration de droits de douane prohibitifs, voire le déclenchement d'une « guerre commerciale », ou qu'il a pris le risque de froisser la Chine en conversant avec la présidente de Taïwan. Pour ceux qui connaissent le président élu, c'est sans doute le point de départ d'une négociation, plutôt que des mesures unilatérales inamovibles. D'ailleurs le futur ambassadeur américain en Chine Terry Branstad a été en partie choisi car il connaît personnellement le Président Xi Jinping.

Reste à savoir comment les propos de campagne seront mis en actes. Pour l'instant, le retrait des États-Unis du partenariat transpacifique offre plutôt un boulevard à la Chine pour étendre son influence en Asie : nous avons pu constater que le camp républicain ne semble guère préoccupé par cette situation.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci ! Sur la Russie et la Chine nous avons eu un entretien assez intéressant en fin de mission avec un personnage assez exceptionnel qui s'appelle PILLSBURY qui a fait plusieurs ouvrages, une grande carrière à la CIA et qui a fait partie des équipes républicaines qui ont organisé le voyage de Nixon en Chine. Ils ont, avec Kissinger, participé au développement de l'armée chinoise. Dans son livre il démontre qu'ils ont beaucoup travaillé à l'époque avec la Chine contre l'URSS et, qu'au fond, des technologies militaires américaines ont fait l'objet de transferts vers la Chine. Cette équipe était très proche de la Chine : PILLSBURY lui-même est sinophile, il parle couramment chinois, il a vécu en Chine et a été en situation d'espionnage avancé. Il devient aujourd'hui un adversaire de la Chine. Il nous dit : « On voit très bien que la Chine a profité des États-Unis pour se libérer de la concurrence soviétique et maintenant elle est en position dominante. » Dans ce contexte il prône un rapprochement avec la Russie contre la Chine ! C'est assez machiavélique. Il fait partie de l'équipe Trump qui va suivre les questions chinoises. Ils sont dans des choix stratégiques extrêmement dangereux, un machiavélisme poussé à l'extrême : dans son livre il décrit tout ce que les États-Unis ont fait pour la Chine et maintenant il dit : « Pour le monde, le problème, c'est la Chine. Il faut maintenant un rapprochement avec la Russie. » Dans les mois qui viennent nous ferons une analyse complémentaire pour trouver les moyens de nous faire entendre, car nous sommes fragilisés par le Brexit, la crise de l'Europe, la division de l'Occident et nous sommes dans une situation où à nouveau notre destin pourrait être une balle de ping-pong recevant des coups de raquette. Nous devons construire une pensée dans cette nouvelle donne des États-puissance. Nos collègues qui ont participé à la mission de l'OTAN, peut-être pourriez-vous compléter ?

M. Jean-Marie Bockel. – Nous avons rencontré à l'occasion de ce séminaire des parlementaires républicains « caricaturaux » avec des propos détonnants et assumés sur les enjeux énergétiques. Cette réalité américaine, qui s'exprime avec une certaine forme d'arrogance et de tranquillité, existe donc bien. Dans ces conditions, les accords de Paris ne sont même pas un sujet pour eux et de fait, nous en avons très peu parlé. Je parle sous le

contrôle de mes collègues mais l'accord avec l'Iran a été qualifié de « marché » qui n'a pas été validé par le Congrès, qui peut donc se rediscuter et être remis en question. Nous avons eu le sentiment par ailleurs, chez des think-tanks plutôt démocrates, d'une certaine confusion. En ce début décembre, ils étaient encore dans des analyses de la campagne électorale et ne parvenaient pas à passer à la phase suivante. Chacun cherchait encore ses marques. Voici pour la note d'ambiance.

M. Gilbert Roger. – Pour compléter sur ce qui vient d'être dit : l'OTAN ne peut désormais continuer aux yeux des Américains que si les Européens prennent leur part du fardeau financier. Cela a été dit, à plusieurs reprises, par les experts mais aussi par les Républicains que nous avons entendus. Sur la question énergétique, des pays de l'ex-zone d'influence soviétique, notamment des pays baltes, ont fait part de la nécessité, pour eux, d'avoir un dialogue avec les Américains pour se libérer du gaz russe et donc de l'influence russe. Les Américains ont dit qu'ils étaient disposés à leur fournir du gaz mais au prix qu'ils jugeraient bon. Ils ont exprimé une certaine lassitude à l'égard de la politique dite « Obama ». Certains de nos collègues ont accusé le coup devant les propos de l'équipe Trump sur l'évolution des relations dans l'OTAN. Je terminerai par le Canada qui est intervenu sur une question de pollution atmosphérique en indiquant que les vents dominants poussent les pollutions américaines vers leur territoire. Ils ont admis avoir des efforts à faire, notamment sur les sables bitumineux, mais ont demandé une amélioration de la situation. Les Républicains leur ont fait savoir qu'ils n'étaient intéressés que par le « pétrole » et le « gaz » et non pas par des questions de biodiversité.

M. Michel Boutant. – Lorsque nous étions à Washington, la transition entre les équipes nous a paru plutôt fluide sur un plan technique. Je souhaiterais néanmoins souligner deux événements qui ont eu lieu depuis : tout d'abord le renoncement des États-Unis –du président sortant- à opposer leur veto à la résolution de l'ONU concernant la colonisation par Israël des territoires occupés, et l'expulsion de diplomates russes suite aux révélations d'ingérence dans la politique américaine. Il sera intéressant de voir les suites données à ces deux événements. Nous étions accoutumés au principe selon lequel un président sortant n'occasionne pas de gêne à son successeur. Il me semble que ce principe vient de subir deux exceptions.

M. Jeanny Lorgeoux. – Juste une question Monsieur le Président : est-ce que la rupture entre le renseignement américain et l'entourage de Trump paraît consommée ? Après les déclarations de Leon Panetta, la position de Mike Pompeo, futur directeur de la CIA, le fait que le président Trump n'utilise pas les renseignements, qu'il établit des postures provocatrices sur tous les dossiers internationaux comme s'il négociait un « deal »... J'ai été surpris par la violence – contenue certes – de Leon Panetta, ancien directeur de la CIA.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est très difficile à apprécier à ce stade. On peut toutefois penser, qu'à un moment ou à un autre, le président Trump sera obligé d'adopter des codes de communication plus appropriés à sa fonction. Le fait qu'il ait reçu Jack Ma, le patron d'Ali Baba, et Bernard Arnault, le patron de LVMH, est aussi une opération de communication qui révèle la volonté d'une dynamique économique très forte. Je rentre d'Asie où partout à la télévision on ne voit que Jack Ma, c'est-à-dire le patronat chinois, avec Donald Trump, ce qui renvoie l'image d'une communauté d'affaires « au-delà des États ». Mais sur le plan de la défense et du renseignement, on imagine mal comment les États-Unis pourraient être gouvernés sans recours à ces outils indispensables. Il me semble logique que le président Trump finisse par rendre sa stratégie compatible avec l'utilisation de ces moyens.

M. Alain Gournac. – Je voudrais ajouter un mot : expulsion des Russes de la part des Américains et, du côté russe, aucune expulsion. Je pense qu'il faut qu'on en fasse une analyse aussi, c'est un questionnement pour nous.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il ne faut pas attendre du président Poutine qu'il tombe dans tous les pièges qui lui sont tendus.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Juste une question monsieur le président, après vous avoir remerciés tous pour ces informations qui ne nous rassurent pas. On comprend mieux la déclaration de cet expert qui a dit qu'on entrerait dans une période de transition et sans doute la période la plus incertaine depuis la Seconde guerre mondiale. Ce n'est pas rien. Au retour de cette mission, quelle position peut adopter notre diplomatie face à quelqu'un qui s'apprête à gérer la diplomatie mondiale avec son compte Twitter, qui se revendique comme étant imprévisible, pour en faire sa marque de fabrique ? Quel espace pour la diplomatie française face à un personnage comme celui-ci, quels que soient les résultats de nos propres élections, car c'est quelque chose qui dépasse les clivages partisans ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Ma conviction est qu'il y a de la place aujourd'hui pour une diplomatie de la paix. Les menaces qui peuvent aboutir à une guerre très grave pour l'équilibre du monde ne sont pas si nombreuses que ça. Je pense que la diplomatie française peut s'engager sur une stratégie de puissance, de paix, de dialogue avec les uns et les autres en identifiant bien ces cinq ou six points stratégiques. Nous devons être les acteurs d'une prise de conscience mondiale des risques qui pèsent sur l'équilibre du monde. Il y a un certain nombre de choses à faire. A cet égard, la responsabilité du Royaume-Uni est historique, car le Brexit nous prive d'une crédibilité européenne aujourd'hui, et affaiblit la voix du continent européen. Nous devons construire, si ce n'est un nouveau projet européen, au moins un langage commun sur les grandes menaces du monde. Mais nous allons pouvoir prolonger ce débat avec nos deux invitées.

**Politique étrangère américaine de l'administration Trump - Audition
conjointe de Mme Célia Belin, chercheuse au Centre d'analyse, de prévision et
de stratégie du ministère des affaires étrangères et au Centre Thucydide
(Paris 2), et de Mme Maya Kandel, chercheuse associée à l'Institut du monde
anglophone de l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3), ancienne responsable
du programme Etats-Unis de l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole
militaire**

**La commission auditionne conjointement Mme Célia Belin, chercheuse au
Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères et au
Centre Thucydide (Paris 2), et Mme Maya Kandel, chercheuse associée à l'Institut du
monde anglophone de l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3), ancienne responsable du
programme Etats-Unis de l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire, sur la
politique étrangère américaine de l'administration Trump.**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, j'accueille à présent Mesdames Celia Belin et Maya Kandel, respectivement chercheuse au centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des affaires étrangères et du développement international, et chercheuse-associée au centre d'études du monde anglophone de l'Université Sorbonne-Nouvelle-Paris III et ancienne responsable du programme de recherche États-Unis

de l'École militaire. Toutes les deux vont nous aider à mieux percevoir les lignes directrices de ce que peut être l'action internationale de Donald Trump. Nous venons d'ailleurs d'écouter le rapport de deux de nos missions qui se sont rendues aux États-Unis : l'une dans le cadre des travaux de l'assemblée parlementaire de l'OTAN et l'autre dans le cadre de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations unies. Dans ce cadre, nous avons rencontré les équipes de transition du président Obama et du président nouvellement élu qui entrera en fonction le 20 janvier. Au fond, notre idée est que le monde est extraordinairement dangereux aujourd'hui, du fait de son imprévisibilité. Comme le dit un proverbe chinois, « être imprévisible, c'est déjà être un ennemi ». Ainsi, sur le plan international, être imprévisible ne peut qu'aviver un grand nombre d'incertitudes. De telles circonstances s'avèrent préoccupantes et c'est pourquoi nous attendons, avec impatience, vos analyses.

Mme Célia Belin.- Je vous remercie, Monsieur le Premier Ministre, de votre invitation. Nous sommes très heureuses de vous parler cette fois-ci de la politique étrangère de Donald Trump, à neuf jours de son investiture et dans un contexte de grande incertitude. En particulier, ce matin, depuis les révélations de la nuit, où un mémo compromettant fait état des relations spécifiques de Donald Trump avec la Russie. Il est certes beaucoup trop tôt pour évoquer le fond de ce dossier, mais ce mémo illustre la totale imprévisibilité qui prévaut actuellement. Qu'implique l'arrivée au pouvoir de Donald Trump pour la politique étrangère américaine ?

Encore une fois, Donald Trump est un homme d'affaires qui n'a jamais eu l'expérience de la politique étrangère. Il a nommé des personnalités éclectiques, avec des personnalités non professionnelles de la politique, comme Rex Tillerson, sur la nomination duquel Maya Kandel reviendra dans sa présentation.

On ne voit pas se dégager de grandes lignes, d'autant plus qu'existent de très fortes contradictions entre Donald Trump lui-même, son équipe et le Parti républicain sur les dossiers de la Russie, de la Syrie, ou encore du libre-échange. Ainsi, il a nommé un secrétaire au commerce, Wilbur Ross, qui s'est déclaré favorable au Partenariat Trans-Pacifique (TPP) que critique pourtant avec véhémence Donald Trump. Divers chercheurs, comme Tom Wright, ont déterminé dans cette équipe trois grandes tendances : les « guerriers religieux » qui font de la lutte anti-terroriste leur priorité ; les « traditionnalistes », ou encore les partisans d'« America First », qui sont incarnés par Donald Trump lui-même et qui entendent défendre les intérêts directs de l'Amérique. De ces trois tendances, il est difficile de savoir laquelle devrait prévaloir.

Que peut-on attendre d'un environnement aussi incertain ? On perçoit mieux désormais l'approche et le style de Donald Trump qui est un pragmatique sans entrave idéologique et un négociateur de haut niveau (« deal maker »). Il est d'autant plus libre de ses choix qu'il ne doit rien au Parti républicain et que sa posture a été clairement « anti-establishment ». Pour lui, tout demeure négociable et peut être remis en question, y compris des points historiquement figés dans la politique étrangère américaine, comme l'a illustré l'épisode sur Taiwan et la Chine. Certains ont imaginé qu'il s'agissait là d'une maladresse de débutant, tandis que d'autres ont imaginé que cette démarche participait d'une stratégie de remise en cause des pratiques jusqu'alors usitées. De même, il a promis que l'Ambassade américaine serait déplacée à Jérusalem, reprenant la promesse faite avant lui par Georges W Bush et Bill Clinton. Cette promesse s'avère non tenue puisque tous les six mois, le président en place signe une levée de la loi de 1995 qui impose un tel déplacement. Dans le cas de Donald Trump, on peut se demander s'il est capable de le faire. Celui-ci est malléable dans ses positionnements : il se contredit lui-même et peut prendre des positions plus ou

moins souples en fonction de ses interlocuteurs. Ainsi, il a tenu des propos au New York Times relativement favorables à l'Accord de Paris sur le changement climatique, tandis qu'il s'exprimait dans ses twitts de manière climato-sceptique. De même, lorsqu'il rencontre le président mexicain, il se montre très respectueux, avant de s'exprimer de manière très anti-mexicaine, le soir même, face à ses militants. Pour certains journalistes, un tel comportement s'apparente à une forme d'immaturité émotionnelle consistant à faire plaisir à son auditoire et qui expliquerait la versatilité de son positionnement.

Donald Trump ne se veut pas non plus un micro-manager. Il a peu d'intérêts pour les longs exposés, il ne lit pas et accorde quelques minutes à ses conseillers. Il souhaite laisser la place à ses collaborateurs – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle son équipe revêt une importance capitale - et ne devrait pas se pencher sur le détail des dossiers. Il devrait plutôt se comporter comme un président de conseil d'administration se prononçant sur la stratégie globale et non sur les tactiques.

Cependant, à l'aune des idées développées lors de sa campagne, des personnalités qu'il a incluses dans son équipe et des propos tenus depuis son élection, il est possible de dégager les idées fixes qui structurent la vision du monde de Donald Trump. Cette vision est d'inspiration jacksonienne, soit non-interventionniste, sauf en cas de provocation auquel cas le président serait prêt à utiliser toute la force nécessaire pour défendre l'Amérique, unilatéraliste et nationaliste. Il déploie ainsi un grand scepticisme vis-à-vis des alliés et des alliances qui, selon lui, désavantagent les Etats-Unis dans la compétition mondiale, en particulier avec les Asiatiques et les Européens qui devraient payer davantage pour leur propre sécurité. Il considère, de manière plus générale, que l'Amérique n'a plus vocation à être le gendarme du monde et à payer pour la sécurité collective laquelle, en favorisant le commerce mondial, bénéficie à ses concurrents commerciaux comme les Chinois. Il est également hostile à l'immigration et aux réfugiés, ce qui concerne directement ses relations avec le Mexique.

Donald Trump fait également montre d'un grand scepticisme à l'égard des accords de libre-échange, et plus généralement de la mondialisation. Sa base électorale reste composée par les Américains qui ont subi les effets de la désindustrialisation induite par la mondialisation multi-culturaliste. Il prétend ainsi protéger la classe populaire américaine qui a été victime de la transition économique, ainsi que de la financiarisation de l'économie. Sa vision du commerce international est ainsi protectionniste et territoriale.

La lutte antiterroriste est également une priorité pour Donald Trump, impliquant le refus complet d'envoi de troupes au sol ou encore de programmes de « Nation Building ». Encore une fois, c'est là une position de départ, et il faudra voir si les circonstances ne vont pas le forcer à changer, car le président nouvellement élu promet de protéger les Américains avec toute la force possible. Il y a manifestement chez Donald Trump une attirance vers les régimes autoritaires, comme la Russie. D'ailleurs, son soutien a été continu, tout au long de la campagne et s'est poursuivi depuis son élection.

Donald Trump promet ainsi l'abandon de la défense de l'ordre libéral international organisé par les Etats-Unis depuis la fin de la Seconde guerre mondiale autour des grandes organisations multilatérales, que ce soit l'ONU ou les institutions de Bretton-Woods. Donald Trump promet quant à lui le retour à un jeu des puissances où l'Amérique procède à une défense stricte de ses intérêts, dans un monde multipolaire où il utilise finalement les mêmes stratégies et les mêmes tactiques que les autres Etats. Il ne manifeste plus d'intérêt pour la défense des normes libérales démocratiques et des droits de l'homme,

consacrant la fin de la perception de l'Amérique comme un hégémon bienveillant dans le monde. Telle est la distinction entre la vision impériale défendue par Hillary Clinton et la conception nationale de Donald Trump. Tel est le cadre dans lequel la nouvelle politique étrangère devrait se déployer.

Comment les autres parties prenantes vont-elles se comporter ? Que va faire le Congrès dans une telle situation ? Donald Trump est en position de force et le Parti républicain est son obligé puisque, grâce à lui, il est redevenu majoritaire au Congrès. En gagnant la Maison blanche, Donald Trump pourra rééquilibrer la composition de la Cour suprême en faveur des Républicains. Le Parti républicain a ainsi les pleins pouvoirs grâce au nouveau président et on ne peut anticiper une opposition féroce du Congrès à son encontre. En revanche, parmi les Sénateurs, certaines tendances divergentes en matière de politique étrangère se font jour, soit entre les conceptions nationalistes, isolationnistes et interventionnistes ou au sujet de questions, comme la Russie où certains Sénateurs, comme John McCain ou Lindsey Graham, qui viennent d'être réélus pour un mandat plus long que celui du Président des Etats-Unis et pourront, de ce fait, défendre une vision très critique de la politique étrangère. Le contre-pouvoir du Congrès demeure limité au contrôle budgétaire et à l'expression médiatique. Il reste ainsi beaucoup d'espace au Président américain en termes de discours et de posture internationale.

Comment vont se comporter les autres acteurs internationaux ? N'oublions pas que l'élection de Donald Trump s'est avérée une surprise pour nombre d'Etats qui pariaient sur l'élection de Hillary Clinton. Cependant, la Russie, la Chine, l'Inde, l'Egypte ou encore Israël, la Turquie ou la Hongrie se sont réjouies de son élection, du fait du rejet de l'interventionnisme libéral qu'elle induisait. D'un autre côté, les alliés, comme les Australiens, les Japonais, les Européens, ne comprennent pas forcément le fonctionnement de Donald Trump et comprennent que la remise en cause de l'ordre international plutôt multilatéral et droit-de-l'homme ne va pas dans le sens de leur vision des relations internationales.

Ainsi, les acteurs internationaux ont déjà commencé à se positionner et l'élection de Donald Trump s'apparente à une prophétie auto-réalisatrice, à l'instar du Brexit de 2016, puisqu'elle induit déjà un certain nombre de conséquences, avant même sa prise de pouvoir. Divers types de rééquilibrage se sont ainsi opérés : les rivaux de l'Amérique vont-ils accepter le principe d'un rapprochement ? On parle beaucoup de la main tendue de Donald Trump vers la Russie ; encore faut-il que Vladimir Poutine la saisisse. Ces Etats vont peut-être tester les limites de son non-interventionnisme et avancer leurs intérêts lorsque ceux des Américains reculent. Pour preuve, la Chine a déjà remis en avant son Accord de partenariat économique régional intégral (RCEP), offre alternative au Partenariat Trans-Pacifique (TPP) que Donald Trump a promis d'abandonner. De la même manière, les Alliés sont tentés soit de donner des gages, afin de montrer leur bonne volonté, soit de prendre leur distance et de diversifier leur partenariat. Le Mexique et le Canada ont déjà exprimé, à plusieurs reprises, leur souhait de rediscuter l'ALENA ; les Japonais se sont exprimés sur le TPP tandis que nombre d'Européens ont plaidé, dans le même temps, pour le renforcement des capacités européennes de défense dans le cas où les garanties de sécurité américaines ne s'appliqueraient plus. De son côté, Israël parie beaucoup sur l'arrivée de Donald Trump dans cette compétition qui s'est jouée, ces derniers mois, entre l'Administration Obama et Benjamin Netanyahu. Divers rééquilibrages sont ainsi en cours.

Pour conclure, j'évoquerai divers scénarii pour mieux envisager la prochaine politique étrangère conduite par Donald Trump. Un premier scénario, hautement improbable

du fait du contrôle du Congrès par le Parti républicain, serait celui de l'Impeachment selon lequel le président nouvellement élu ne serait pas investi. De fait, les révélations de cette nuit pourraient fournir des premiers éléments de réponse à la question de savoir pourquoi Donald Trump, depuis le début de sa campagne, est demeuré d'un avis constant sur la question russe, en dépit de ses contradictions et de ses revirements. Sommes-nous au début de révélations dans ce domaine ? Il est beaucoup trop tôt pour le dire.

Un second scénario, qui reposerait sur la relative digestion de Donald Trump par le système, doit également être écarté. Dans ce cadre, le président se désintéresserait totalement des affaires internationales et laisserait le Parti républicain conduire sa politique étrangère. Donald Trump a cependant démontré dans les derniers mois qu'il entendait demeurer actif dans ce domaine.

Seuls deux scénarii crédibles peuvent ainsi être envisagés. Le premier serait celui du « chaos » où les États-Unis seraient inconstants, agressifs et donc dangereux, avivant de nombreux risques de dérapages. Le président Trump ne ferait pas émerger de ligne claire en politique étrangère et ne serait pas en mesure de gérer les conflits entre les différentes agences gouvernementales. L'illisibilité des choix présidentiels et un Congrès qui s'oppose et obstrue laisseraient les États-Unis soit sur la touche des grands enjeux internationaux, soit face à des choix militaires un peu drastiques, sur la base de décisions impulsives du président.

Le second serait plus en phase avec la doctrine de Donald Trump et concernerait le jeu des puissances. Un tel scénario garantirait la réaffirmation de l'Amérique qui défendrait ses intérêts au sens strict et consisterait en un monde de sphères d'influence avec l'Amérique comme « primus inter pares » qui ne se mobilise plus pour défendre les normes libérales, mais utiliserait les mêmes moyens que les autres États pour défendre ses intérêts stricts, comme le protectionnisme économique et la lutte anti-terroriste. L'hégémonie américaine viserait ainsi à maximiser ses intérêts directs et de court terme, au risque d'affaiblir, de manière générale, le système international.

Ces deux scénarii n'augurent rien de bon pour la France et l'Europe. Comme l'écrivait Justin Vaisse, il s'agit d'un monde de puissances carnivores dans lequel l'Europe demeure une puissance herbivore qui éprouvera des difficultés à défendre ses intérêts. La question va se poser de savoir si l'Europe sera présente pour démontrer son utilité ou si elle devient une cible des relations internationales, du fait de sa passivité.

Mme Maya Kandel.- Je vous remercie de nous auditionner à nouveau. Ma présentation s'articulera en trois points. D'une part, je rappellerai certaines certitudes et les priorités très concrètes, en matière de défense, que nous connaissons aujourd'hui. D'autre part, je présenterai les hypothèses quant au processus de décision en politique étrangère et défense. Enfin, je reviendrai sur les principales nominations de l'Administration Trump, dans les domaines des affaires étrangères et de la défense.

S'il faut résumer la doctrine Trump, c'est sans doute le slogan « America First », l'Amérique d'abord, qui convient le mieux, même s'il ne dit pas grand-chose de concret. Mais il rappelle une constante dans les positions de Donald Trump : une vision du déclin américain comme une conséquence de la politique étrangère des États-Unis. Cela pourrait conduire à une redéfinition plus étroite des intérêts américains, remettant en cause le rôle des États-Unis comme garant de l'ordre international qu'ils ont construit après 1945. En effet, Donald Trump part du principe que cet ordre n'est plus aujourd'hui favorable aux intérêts américains. Sur les priorités en matière de défense, rappelons qu'un mémo défense de l'équipe de

transition, qui a fait l'objet d'une fuite à la presse en décembre dernier, précisait trois priorités : la première, la lutte contre le groupe État Islamique, sans plus de précision - alors que Donald Trump a promis à la fois d'anéantir l'EI mais sans envoyer davantage de soldats américains sur le terrain - ; la deuxième, l'augmentation du budget du Pentagone qui avait été stoppée durant la présidence Obama ; enfin, le domaine du cyber constituait la troisième priorité. Par ailleurs, ce document mentionnait une demande de briefings spécifiques sur la Chine et la Corée du Nord.

Pour mémoire, la transition a d'ores et déjà commencé avec le processus de confirmation des nominations par le Sénat débuté le mardi 10 janvier avec trois auditions - et non six comme initialement prévues pour répondre aux souhaits des sénateurs d'y participer plus nombreux - et la première conférence de presse du nouveau président. Ces auditions concernent plusieurs centaines de postes sur les 4.000 nominations à la discrétion du nouveau président, alors que la bureaucratie fédérale représente plus de 4 millions de personnes.

Je voulais rappeler quelques certitudes concernant la Présidence de Donald Trump. La première certitude est que nous sommes bel et bien dans une ère d'incertitude. Sur « Trump président », on est passé de « c'est impossible » à « c'est la fin du monde » puis à « ça ira, il y a des contre-pouvoirs et Trump va s'assagir ». Sur les contre-pouvoirs, la présidence Trump est déjà un vrai test. Sur l'assagissement de Donald Trump, rien n'est moins sûr et sans tomber dans le catastrophisme ou les comparaisons hasardeuses avec des dictateurs du passé, il ne faut pas se voiler la face sur le changement radical que pourrait constituer cette nouvelle présidence, en particulier pour la politique étrangère. Il faut cependant rappeler que la remise en cause du consensus dominant internationaliste, entamée déjà sous Obama avec son relatif désengagement, trouve un écho favorable dans l'opinion américaine, comme en témoigne le succès aux primaires de 2016 non seulement de Donald Trump mais aussi de Bernie Sanders à gauche, qui avait des positions anti-interventionnistes et de Ted Cruz à droite, qui avait d'ailleurs utilisé le slogan « America First » avant Trump. Ce mouvement n'est donc pas seulement le fait de Donald Trump lui-même, mais se reflète dans l'opinion publique américaine lorsqu'elle s'intéresse à la politique étrangère.

Autre certitude : nous entrons dans une ère plus chaotique et Donald Trump sera l'une des forces déstabilisatrices permanentes, surtout s'il poursuit son usage de Twitter, ce qui est tout à fait inédit. Jamais une présidence américaine n'a utilisé ce réseau social à ce point. D'ailleurs, la Corée du Sud vient de créer un nouveau poste au sein de son ministère des affaires étrangères pour suivre spécifiquement le fil Twitter de Donald Trump. Tous les hommes politiques américains aujourd'hui, en particulier les républicains, ont peur de s'opposer ouvertement à lui par crainte de son armée de trolls et leurs relais médiatiques, dont des sites de désinformation notoires. Le fil Twitter de Donald Trump ne grandit ni l'institution présidentielle ni les États-Unis. Enfin, le nouveau président se veut pragmatique. Ses déclarations contradictoires sur de multiples sujets en témoignent. Mais il a dans son entourage proche, y compris comme conseiller à la Maison Blanche, des idéologues. Mais alors, dans quelle mesure ce nouveau président va-t-il diriger, et sur quels sujets va-t-il déléguer, et ce, à qui ?

J'en viens ainsi au processus de décision pour la politique étrangère de la Présidence de Donald Trump. J'ai évoqué la taille de la bureaucratie fédérale, mais il faut également rappeler qu'il existe une forte polysynodie au sein de la Maison Blanche, comme le conseil de sécurité nationale, moins restreint il est vrai depuis la Présidence Obama. Il existe encore un conseil de l'économie nationale ainsi qu'un conseil des affaires intérieures, sans compter divers représentants spéciaux et bien sûr les départements classiques. Dans le passé,

il y a eu divers cas de figure sur la prise de décision en politique étrangère, entre la Maison Blanche « micromanagée » à la Obama, l'éminence grise influente - à l'instar de Kissinger sous Nixon -, les responsabilités déléguées au « Chief of staff », l'équivalent du Secrétaire général de l'Élysée durant la présidence de Ronald Reagan, ou encore le vice-président surpuissant, comme Dick Cheney sous la Présidence de Georges Bush Jr.

Sous la présidence de Donald Trump, au vu de son expérience professionnelle, on peut imaginer un fonctionnement de type holding calqué sur le fonctionnement de son empire commercial, avec un président qui s'occupe de la marque et du message mais délègue à des managers la gestion au jour le jour. La question est alors : à qui va-t-il déléguer, et donc qui va vraiment diriger ?

Au vu du passé, on peut imaginer plusieurs scénarii, qui ne s'excluent pas nécessairement : celui de l'éminence grise élaborant la stratégie ; comme Steve Bannon sur lequel je reviendrai dans quelques instants ; un comité restreint, incluant sa famille et en particulier son gendre, Jared Kushner, qui vient d'être nommé conseiller à la Maison Blanche. On peut également imaginer aussi une certaine autonomie des chefs de département, en particulier à la Défense si James Mattis est confirmé ; Mike Pence, le vice-président élu, de son côté, se concentrant sur les relations avec le Congrès.

Enfin, j'évoquerai les personnalités qui ont été nommées, sous réserve de leur probable confirmation par le Sénat. Je commencerai ainsi par évoquer deux personnalités dont la nomination n'a pas à être confirmée, à savoir Steve Bannon et Michael Flynn.

Ainsi, Steve Bannon a été désigné comme conseiller stratégique à la Maison Blanche peu de temps après l'élection de M. Donald Trump. Âgé de 62 ans, il a servi dans la Marine américaine, est diplômé de la Harvard Business School, et a travaillé ensuite chez Goldman Sachs. En 2008, fasciné par Sarah Palin, il se rapproche de la politique et reprend le magazine en ligne Breitbart News lu par tous les républicains et l'oriente en soutien aux politiciens anti-systèmes. Il fait de Breitbart News le relai des préoccupations sur l'immigration et surtout du mouvement Alt-right (alternative right) dont il veut faire le cœur du parti républicain, autour d'un mot d'ordre : la restauration de la culture et du pouvoir blanc et chrétien.

C'est un idéologue qui considère que le monde judéo-chrétien est engagé dans une lutte à mort contre l'Islam, qu'il considère comme une idéologie politique globale. Cette vision explique le tropisme pro-russe largement partagé dans l'entourage proche de Donald Trump, même si un tel positionnement repose sur des motivations plus complexes qu'il n'y paraît, puisqu'on voit mal ce que la Russie pourrait apporter aux États-Unis en matière de géopolitique. Certains observateurs font état des conditions dans lesquelles, après les faillites des années 1990, il aurait pu reconstruire son empire financier et que c'est à partir de cette période qu'il aurait refusé de rendre publiques ses déclarations fiscales et le détail de ses revenus. Steven Bannon, tout comme Rex Tillerson, futur Secrétaire d'État, considère la Chine comme une menace bien plus sérieuse que la Russie. Une telle stratégie n'est pas sans rappeler en miroir celle déployée, au début des années 70, par Richard Nixon, de rapprochement avec Pékin pour prendre Moscou à revers. Pour certains, l'Administration Trump pourrait même faire aboutir le pivot d'Obama. Certes, des propos contradictoires ont été tenus, mais on peut imaginer une attitude plus dure vis-à-vis de la Chine, sur les questions commerciales, comme l'indique la nomination de Robert Lighthizer au poste de représentant pour les négociations commerciales. En effet, cet ancien de l'administration Reagan partage les positions anti-libre-échange de Donald Trump et avait, en son temps, amorcé une guerre

commerciale avec le Japon. En outre, l'administration Trump pourrait également poursuivre le rapprochement avec Taiwan et contribuer, fort de l'augmentation du budget de la défense, au renforcement de la force militaire américaine en Asie Pacifique ; ce que, du reste les militaires du commandement militaire américain du Pacifique réclament depuis longtemps.

J'en viens à présent à Michael Flynn qui vient d'être nommé conseiller à la Sécurité Nationale. Michael Flynn est un général iconoclaste, connu pour son franc-parler. Le plus important fait d'arme de sa carrière militaire est d'avoir transformé JSOC, le commandement opérationnel des forces spéciales américaines, pour en faire l'acteur central du contre-terrorisme américain, aux côtés du général McChrystal, mentor et autre catholique irlandais. On parle d'ailleurs d'une « Irish mafia » du Pentagone. Nommé en 2012 à la tête de la Defense Intelligence Agency, l'agence de renseignement du Pentagone, il en a été écarté après dix-huit mois, au lieu de trois ans, en raison de problèmes de management mais aussi pour ses prises de position discutables sur plusieurs sujets. Il en a gardé une sérieuse rancune contre l'Administration Obama qui l'a mené vers Donald Trump. Il est également l'auteur d'un livre avec Michael Ledeen, néoconservateur notoire, dont le cœur est une croisade contre l'Islam. Michael Flynn est enfin connu pour son activisme sur Twitter, où il relaie désinformation, théories conspirationnistes et propos racistes. Il convient également de noter un conflit qui semble déjà l'opposer au Général James Mattis, qui est également un général, mais plus gradé que lui. Si le Général Mattis pouvait s'imposer, il pourrait tenir un poste analogue à celui occupé par le Général James Jones, premier conseiller à la Sécurité nationale d'Obama, qui avait peu de pouvoir et était parti rapidement.

Enfin, le poste de Secrétaire d'Etat devrait revenir à Rex Tillerson. Celui-ci a été formé par deux institutions : ExxonMobil, où il a fait toute sa carrière, et les Boy Scouts, où il a passé son enfance. Exxon demeure une entreprise très fermée, qui fonctionne sur la promotion interne de ses cadres dirigeants. Rex Tillerson a une réputation d'intégrité, mais c'est par ailleurs un proche de Poutine, qu'il a dû approcher pour négocier de juteux contrats en Russie. D'ailleurs, un article du New York Times révèle que l'ambassade américaine à Moscou avait une liste informelle des Américains puissants à Moscou en contact direct avec Poutine, dont les trois premiers membres étaient Henry Kissinger, Steven Seagal, et Rex Tillerson.

Donald Trump veut donc donner le département d'Etat à un homme dont toute l'expérience professionnelle a consisté à diriger une multinationale qui était un quasi-État. Ainsi, il connaît la situation internationale et les défis géopolitiques ; en revanche, saura-t-il se détacher de son expérience à la tête d'une entreprise et se transformer en homme d'État ? Peut-être en a-t-il l'ambition après tout. Sur sa confirmation, si certains sénateurs ont exprimé des réticences, comme John McCain et Marco Rubio, sa candidature n'a pas, en revanche, suscité d'opposition frontale.

Enfin, j'évoquerai la personnalité pressentie comme Secrétaire à la défense : le général James Mattis, surnommé « Mad Dog » Mattis, laquelle, en dépit de sa réputation et de son surnom, a été accueillie avec soulagement et considérée comme une influence modératrice sur l'équipe de Donald Trump. Légende dans le Corps des Marines, Mattis a une réputation de moine-soldat cultivé, grand lecteur qui aurait toujours sur lui un exemplaire des Méditations de Marc-Aurèle. Sa vision du monde est forcément liée à son expérience des guerres américaines des dernières décennies au Moyen-Orient, notamment comme commandant de CENTCOM, donc comme responsable des forces armées américaines dans tout le Moyen-Orient. Plutôt proche du consensus jusqu'ici dominant dans la politique étrangère, il est considéré comme favorable aux alliés traditionnels des États-Unis, notamment

les États arabes sunnites, ce qui explique aussi son antagonisme vis-à-vis de l'Iran. Méfiant à l'égard des guerres idéologiques et de l'idéalisme en politique étrangère, il est très attaché à l'indépendance des pays baltes et plutôt méfiant vis-à-vis de la Russie et fermement pro-OTAN. Il a proposé en vain, à Michèle Flournoy, ancienne secrétaire pressentie à la Défense en cas de victoire de Hillary Clinton, le poste de secrétaire-adjoint à la Défense, indiquant une volonté de compromis. Ce serait finalement l'actuel secrétaire-adjoint, Bob Work, qui conserverait son poste, au moins quelques mois, pour garantir une forme de continuité au Pentagone, dans la conduite des guerres en cours.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie, Mesdames, pour votre intervention et passe, dans un premier temps, la parole à notre collègue Claude Malhuret.

M. Claude Malhuret. – Merci, Mesdames, pour votre présentation très intéressante. J'en retiens l'improbabilité et l'incertitude. Pour moi, la situation actuelle recèle sans doute autant de certitudes que d'incertitudes ; les premières n'étant pas de bon augure. En revanche, je n'ai pas entendu le mot d'affaiblissement considérable des États-Unis et celui des démocraties ainsi que de leurs institutions. C'est déjà survenu, puisque l'élection présidentielle américaine s'est déroulée conformément aux souhaits de Vladimir Poutine, au point que le débat en Europe commence à se poser sur l'intervention de la Russie dans nos propres démocraties, lors des élections françaises et allemandes.

C'est une certitude désagréable. La seconde certitude concerne la poursuite de l'affaiblissement des États-Unis. Certes, le système des « Checks and Balances » évitera que le pire survienne. Dans ce contexte d'imprévisibilité, il est certain que les affrontements entre le Congrès, le Président et la presse, dont le rôle est considérable comme nous avons pu le constater il y a encore quelques heures, vont se produire et ne vont guère garantir le fonctionnement optimal de la démocratie. Les événements des dernières vingt-quatre heures, quels que soient l'origine des rumeurs et les risques de manipulation, laissent planer le doute de la vraisemblance, du fait de la personnalité de Donald Trump. De telles pratiques vont ainsi perdurer et augurer d'une paralysie, source d'un affaiblissement, à l'instar de la situation provoquée par l'affaire Monika Lewinsky lors de la présidence de Bill Clinton.

Les certitudes de l'isolationnisme, du protectionnisme et du nationalisme ne sont pas bonnes pour nous et l'Europe, car ceux-ci vont entraîner un recul du multilatéralisme et du parapluie américain pour l'Europe, ainsi qu'un recul économique du fait de la remise en cause des accords de libre-échange et, enfin, un recul en matière de lutte contre le réchauffement climatique, où des progrès substantiels avaient pourtant été enregistrés ces dernières années. Au final, comme vous l'avez dit, une telle évolution va induire le recul de l'ordre libéral international hérité de la fin de la Seconde guerre mondiale pour aboutir à des rapports de force entre puissances. Même si les miracles sont toujours possibles, il s'agit là de certitudes. En outre, la question de se pose de savoir ce que l'Europe peut et doit faire. Elle est désormais confrontée à trois interlocuteurs qui lui sont soit indifférents ou hostiles, à savoir les États-Unis, pour la première fois, la Russie et la Chine, dont la montée en puissance est progressive et fait fi de l'Europe en tant que puissance. Par conséquent, comment la France et l'Europe, qui n'a jamais été aussi faible, peuvent-elles devenir un facteur de paix ? Il nous faudra ainsi choisir entre l'action unilatérale et le bilatéralisme. Le seul point positif que je vois dans l'élection de Donald Trump demeure la prise de conscience que le monde n'est plus celui du droit de l'hommisme que l'Europe promet depuis un certain nombre d'années. Pour que l'Europe devienne un facteur de paix, encore faut-il qu'elle existe. Ce n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui et c'est assez préoccupant.

M. Joël Guerriau. – Merci Mesdames pour vos excellentes interventions. L'une de vos certitudes concerne la volonté des États-Unis d'être moins interventionnistes ce qui, selon moi, va inéluctablement conduire à la montée en puissance de la Russie et de la Chine. Je me souviens, à cet égard, de l'entretien que nous avons eu avec l'Ambassadeur de France à l'Organisation des Nations unies. Il nous avait indiqué que tout recul des États-Unis, en matière d'intervention de maintien de la paix, se soldait par une avancée de la Chine. Ainsi, cette forme de reculade américaine va favoriser l'omniprésence chinoise dans nombre de secteurs. Le profil de Donald Trump est très inquiétant. Quels sont les pouvoirs qu'il peut exercer seul et pourraient conduire à des situations irréversibles ? Avec cinquante-deux Sénateurs sur cent, il ne dispose pas de la majorité de soixante élus pour exercer pleinement tous les pouvoirs qui sont les siens. Que pourrait-il alors entreprendre, dans un tel contexte, qui puisse s'avérer funeste ?

M. Michel Boutant. – Je m'interroge, tout d'abord, sur la tournure géo-économique qui semble se dessiner actuellement à l'aune des déclarations du nouveau président. Ainsi, l'intérêt américain va avant tout dicter l'ensemble de sa politique. Ma seconde question porte sur la réaction d'un certain nombre de pays à l'élection de Donald Trump. Si certains régimes, qui ont quelques liens avec l'autoritarisme, ont salué le résultat du deux novembre dernier, d'autres pays, comme les États membres de l'Union européenne, s'inquiètent. Quelle est la position de la Grande-Bretagne dans ce contexte ? Sa tendance à se porter vers le grand large est bien connue et explique qu'elle regarde désormais plus vers les États-Unis, comme l'illustre, d'ailleurs, le déplacement de Nigel Farage, l'ancien chef du parti UKIP, à la Trump Tower au lendemain de l'élection. Notre collègue Claude Malhuret a évoqué l'affaiblissement de l'Amérique et l'Europe, ainsi que la montée en puissance des nationalismes galvanisés par le triomphe de Donald Trump, connaît également un tel phénomène. Quelle est la position de Donald Trump sur l'Europe et qu'induit-elle en termes militaires, politiques et diplomatiques pour nous ?

M. Robert del Picchia. – Lors de votre précédente audition, vous nous aviez indiqué que les Américains avaient le choix, au moment de l'élection présidentielle, entre deux personnalités dont ils ne voulaient pas. En tout cas, l'une d'elles a été élue. Je suis tout à fait d'accord sur les anticipations et les spéculations sur ce qui va se passer avec Donald Trump. Il y a certes les déclarations de campagne, dont nous connaissons nous-mêmes la pertinence, la période de transition et enfin les faits qui surviennent une fois le président investi. Je suis assez sceptique sur ce que nous prévoyons et je demeure en attente, car les quatre scénarii évoqués, qui comprennent un improbable impeachment ou encore l'influence des Russes, me paraissent plus incertains encore. Ne peut-on concevoir la perspective d'une hégémonie adaptée aux situations et aux différents pays ? En outre, nous avons reçu six Sénateurs républicains, dont certains étaient membres de la commission des affaires étrangères, avant l'élection de novembre dernier et les avons interrogés sur la politique étrangère que leur candidat d'alors comptait mettre en œuvre : aucun n'a été capable de nous répondre, faute d'informations suffisantes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Une telle notion d'hégémonie adaptée revient à ce que, parmi les trois grands, les stratégies se ressemblent.

M. Jeanny Lorgeoux. – Donald Trump a-t-il une politique africaine et quels sont ses hommes si c'est le cas ? A-t-on des éléments d'information sur l'origine de la fortune de Donald Trump et sur ses relations avec le syndicat du bâtiment dont on connaît la proximité avec certains milieux ?

M. Gilbert Roger. – Nos anticipations sont sans doute incertaines, mais le résultat de l'élection américaine s'est lui aussi avéré étonnant. Qu'un président nouvellement élu fasse preuve d'aussi peu de clairvoyance et adresse des twitts aussi problématiques avive notre inquiétude. Lorsque je participais au forum transatlantique, le coup de téléphone de Taiwan avait fortement agacé les Chinois. Or, selon les experts républicains également présents à ce forum, une partie de la dette américaine est tenue par la Chine populaire et une telle action diplomatique peut ainsi engendrer d'énormes conséquences au niveau économique. Je rentre de Palestine et d'Israël. L'installation de l'ambassade des États-Unis à Jérusalem devrait constituer une provocation et pourrait induire de réelles représailles dans la région. Que l'Europe se réveille et prenne une réelle dimension internationale relève d'un vœu pour le moment pieu.

M. Jacques Legendre. – D'après votre exposé, on risque de voir une politique américaine moins marquée par l'impérialisme et plus sensible aux nations. Selon vous, que pense Donald Trump de la Nation française ? Par ailleurs, ne sommes-nous pas en train de survaloriser le rôle de la Russie, tant économique, militaire ou encore démographique, au point de la mettre sur un pied d'égalité avec la Chine et les États-Unis ?

Mme Michelle Demessine. – Nous nous en tenons aux apparences. Plutôt qu'un affaiblissement, j'y vois plutôt le syndrome d'un épuisement et de l'absence de capacité économique pour assumer ce rôle de gendarme du monde qui s'avère de plus en plus difficile. En outre, l'élection en est peut-être le symptôme d'une post-démocratie également marquée par de nouveaux acteurs et de nouvelles forces émergent, y compris sur le territoire américain. Ne sommes-nous pas dans une transition vers la disparition des États, à l'instar de ce que promeuvent les GAFA et les décideurs de la nouvelle économie ? L'élection de Donald Trump n'est-elle pas à mettre au compte de cette rénovation de l'hégémonie capitaliste ?

Mme Maya Kandel. – L'affrontement entre les médias et la présidence recoupe celui entre les médias eux-mêmes, tant deux réalités médiatiques, l'une constituée par les médias traditionnels et l'autre utilisant des réseaux sociaux, tendent à s'opposer.

S'agissant des pouvoirs que Donald Trump peut exercer, si la majorité républicaine n'est qu'à 52 voix, soit huit voix de moins que la majorité requise pour un grand nombre de lois, il faut nuancer le constat d'une impuissance, car en diplomatie et en politique, le verbe est important. À cet égard, la ligne rouge sur la Syrie, énoncée par le Président Barack Obama dans l'un de ses discours, a été imputée comme l'un des principaux échecs essayés lors de ses deux mandats. Donald Trump utilise, quant à lui, le réseau Twitter de manière constante. Pour revenir à des dispositions plus institutionnelles, les accords exécutifs permettent d'éviter la ratification par le Sénat. Le Président conserve ainsi une large marge de manœuvre. Barack Obama est le premier président à terminer ses mandats avec la même guerre en cours. Ainsi, la concentration des pouvoirs militaires, déjà amorcée sous Bush et amplifiée avec Obama, devrait bénéficier à Donald Trump et concerner notamment les éliminations ciblées qui sont utilisées dans la lutte contre le terrorisme et qui relèvent d'un pouvoir quasi-discrétionnaire.

La notion d'hégémonie adaptée pourrait s'inscrire dans la continuité de la politique conduite par Barack Obama.

S'agissant de l'affaiblissement évoqué, la préoccupation pour les intérêts des Américains pourrait concerner les accords commerciaux et donner le gage au redéploiement de la politique étrangère au service de la situation domestique américaine.

L'Afrique ne figure pas parmi les priorités régionales de Donald Trump. L'un des responsables de cette politique africaine pourrait être John Peter Pham, qui dirige le centre sur l'Afrique de l'Atlantic Council et a la particularité d'être un africaniste républicain, alors que les experts du continent sont plutôt démocrates. Une certaine continuité devrait être assurée, hormis le fait que le Congrès républicain pourrait accorder plus de moyens aux programmes aux dimensions militaires et sécuritaires.

Mme Célia Belin. – Je souhaitais revenir sur l'idée d'un affaiblissement des Etats-Unis qui aurait pour corollaire celui des démocraties ou des institutions libérales. Ces deux points me paraissent en fait très différents. En effet, on assiste à l'affaiblissement de l'ordre libéral international et du fonctionnement des démocraties, dans la mesure où se pose la question des interventions extérieures et celle de l'absence d'intérêt du président nouvellement élu à l'égard de la chose démocratique elle-même. Il est très peu probable que Donald Trump promeuve la démocratie à l'échelle planétaire. En revanche, je ne suis pas forcément d'accord sur le constat d'un affaiblissement des États-Unis car il est possible que la rationalisation de leur hégémonie leur soit très favorable à court terme. En faisant montre d'agressivité, en renégociant les différentes positions auxquelles on était habitué et en se débarrassant d'un réseau d'alliances au fonctionnement onéreux, il est possible d'engranger, à court terme, quelques bénéfices. Sans doute la vision impériale américaine devrait être confortée, mais, à court et moyen termes, il se pourrait que la politique de Donald Trump soit relativement favorable aux intérêts de l'Amérique. Le renforcement des sphères d'influence russes et chinoises, dans leur environnement régional, comme en Crimée ou en Mer de Chine, peut ainsi y contribuer. Un tel calcul est envisageable si, en compensation, les États-Unis parviennent à bien défendre leurs intérêts lors des différends commerciaux.

Le modèle de l'Union européenne et du multilatéralisme est nécessairement victime d'une telle évolution. Il ne devrait y avoir aucune promotion des droits de l'homme à l'échelle planétaire, ni du multilatéralisme et ce, alors que la présidence de Barack Obama a été marquée par de grands accords multilatéraux, que ce soit pour le climat ou le nucléaire iranien. Tout cela peut ainsi être fortement affaibli au profit d'un jeu de puissances dont l'Union européenne, en tant que puissance normative, devrait nécessairement pâtir.

L'Union européenne, dans une période post-Brexit et à la suite de l'élection de Donald Trump, a intérêt à demeurer unie. Le nouveau président américain ne considère que les nations. Il va nécessairement préférer le G7 à l'Assemblée générale de l'ONU et privilégier les relations interpersonnelles avec les dirigeants. Tout cela est défavorable globalement au fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi, les Européens auront intérêt à avancer d'un front commun, ce qui est très difficile.

Pour le moment, la Grande-Bretagne a une attitude attentiste et demeure dans une zone d'incertitude. Elle aura besoin du soutien américain dans le cadre du Brexit et devrait soutenir la nouvelle présidence américaine, car ce pays ne saurait se priver de l'allié américain, quel que soit son dirigeant.

Les épisodes de Taiwan et d'Israël peuvent être interprétés de manière distincte. En effet, loin d'être considérés comme des erreurs d'un débutant en politique étrangère, ils peuvent également être mis au compte d'une stratégie spécifique et au service d'une position de négociation. Comme l'a suggéré l'ancien ambassadeur américain en Israël, Martin Indyk, Donald Trump pourrait utiliser le déplacement de l'ambassade américaine à Jérusalem pour inciter Israël à revenir à la table des négociations. Une telle démarche serait ainsi au service de ce que Donald Trump désigne comme « The Ultimate deal », c'est à dire un véritable coup

d'éclat diplomatique. D'ailleurs, le nouveau président, qui recherche la célébrité et le brio, va rechercher de tels coups d'éclats dans des situations diplomatiques délicates ; la France et l'Union européenne pouvant coopérer avec lui pour la réussite de telles démarches.

Enfin, Donald Trump parle très peu de la France. À mon avis, il ne semble éprouver que du mépris pour l'Union européenne, mais son entourage, comme Mickaël Flynn ou Mike Pompeo, qui sera le prochain directeur de la CIA, a salué à plusieurs reprises la qualité de la lutte anti-terroriste conduite par la France. Les cercles anti-terroristes, qui gravitent autour de Donald Trump, relaient ce genre de louange, alors que ce dernier avait exprimé des mots très durs à la suite de l'attaque du Bataclan de novembre 2015. À l'instar de l'Afrique ou d'autres sujets, Donald Trump ne parle pas beaucoup de la France.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le peuple américain, qui a démontré à plusieurs reprises ses capacités de résilience, semble manifestement absent de tout ce débat. Au fond, la victoire de Donald Trump n'est pas si éclatante que cela ! Ce peuple peut ainsi être amené à bouger et la nation américaine a toujours trouvé de quoi, dans les situations difficiles, nous surprendre. Merci beaucoup, Mesdames, pour vos interventions très utiles à nos réflexions et pour votre présentation, de manière synthétique, de ces sujets qui sont fort complexes.

Suivi quinquennal de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication de M. Jean-Pierre Raffarin, président, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le président du Sénat et notre collègue Bérit-Débat, en charge du suivi de l'application des lois, ont souhaité faire un bilan quinquennal de l'application des lois particulièrement emblématiques examinées par notre commission, au cours des cinq dernières années. Mon choix s'est donc porté, tout naturellement sur la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 (loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale), adoptée en juillet 2013, ainsi que sur la loi d'actualisation de juillet 2015.

Nous avons déjà, chaque année, suivi sa mise en application, qui est satisfaisante, aussi je ne vous apprendrai pas grand-chose ce matin.

La LPM de 2013 correspond à la mise en œuvre des orientations de la politique de défense française pour les années 2014 à 2019, telles qu'elles avaient été notamment définies dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013. Depuis sa promulgation, 21 mesures d'application ont été publiées, dont 15 au cours de l'année 2014 et 6 au cours de l'année 2015. Au 31 décembre 2016, la commission se réjouit donc de constater que cette loi est quasiment totalement applicable, à hauteur de 94% pour être précis ! Toutes les mesures d'application ont en effet été prises, à l'exception d'un arrêté fixant la liste des écoles dont les élèves ont le statut de militaires en formation.

En revanche, la commission regrette de ne pas avoir reçu le fameux « bilan annuel politique, opérationnel et financier » des opérations extérieures en cours, que le Gouvernement aurait dû lui transmettre, chaque année, en application de l'article 4 de cette loi. Sur les 4 rapports demandés par la LPM, c'est le seul qui n'a pas encore été déposé ; or,

c'est un de ceux qui revêt le plus grand intérêt, car il a pour objet d'éclairer un débat qui doit théoriquement se tenir chaque année au Parlement. Pourquoi avoir demandé un tel rapport et un tel débat annuel ? Pour équilibrer la rédaction de l'article 35 de la Constitution, qui prévoit que nous votions une autorisation pour les OPEX au-delà de 4 mois, autorisation qui est « éternelle » : il fallait donc introduire un peu de contrôle parlementaire. L'an dernier, la commission a donc décidé de faire elle-même le bilan des OPEX et a publié, le 13 juillet 2016, un rapport d'information intitulé « *Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée* » qui palliait l'absence de rapport du Gouvernement. Chacun se rappelle que le Gouvernement a finalement décidé, sur la suggestion du Président de la République, de tenir ce débat pour la première fois, trois ans après l'entrée en vigueur de la LPM, le 19 octobre dernier. Enfin, pour être exhaustif, je vous indique que le rapport de l'article 67 de la loi de 2004 de simplification du droit – qui présente la mise en application de toute loi dans un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur – nous a été transmis, avec un mois de retard « seulement ».

La loi d'actualisation de 2015 est venue apporter une réponse à l'accroissement des menaces sur le territoire national ainsi qu'aux tensions sur l'outil de défense créées par les engagements sur les théâtres extérieurs – bande sahélo-saharienne et Levant. Cette actualisation, nous l'avions réclamée notamment dans un débat en séance publique en avril 2015. Elle a été réalisée en juillet 2015. Depuis sa promulgation, 15 mesures réglementaires ont été prises, dont 9 en 2015 et 6 en 2016. La commission a reçu 2 rapports sur les 5 attendus, respectivement en mars et en décembre 2016. Le premier prévu par l'article 7 sur les « *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population* », qui a fait l'objet, à notre demande, d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, le 15 mars 2016 et le second prévu par l'article 22, intitulé « *Le service militaire volontaire : bilan et perspectives* » qui vous a été adressé toute fin 2016. Pour clore le chapitre des rapports, je vous signale que la commission a également reçu le rapport de l'article 67, là encore avec quatre mois de retard.

En conclusion, en votre nom, j'indiquerai lors de la séance réunissant le président du Sénat, les présidents de commission et le ministre des relations avec le parlement, que la commission est globalement satisfaite de l'application de ces deux lois. Cette séance devrait avoir lieu le 21, le 22 ou le 23 février prochain.

Si on sort de l'aspect purement quantitatif pour aller vers une appréciation plus politique, je dirais toutefois que notre demande d'une nouvelle actualisation, à l'issue des annonces au Congrès du 16 novembre 2015 qui ont fait suite à la deuxième vague d'attentats du 13 novembre 2015, et des décisions du Conseil de défense du 6 avril 2016, est restée sans réponse et que de fait, cette actualisation a été réalisée par l'exécutif, en gestion, sans recourir au législateur et surtout sans inscription dans la programmation qui est donc en quelque sorte obsolète. Les décisions adoptées en Conseil de défense du 6 avril 2016 ont d'ailleurs fait l'objet d'un rapport au Parlement relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019 en date du 18 octobre 2016, qui a lui-même chiffré les dépenses non inscrites dans la programmation. Ces mesures, vous vous en souvenez, se sont concrétisées par une hausse du budget 2017 du ministère de la défense de 417 millions d'euros par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation militaire actualisée de 2015. Cette actualisation par l'exécutif ne porte cependant que sur 2017. Pour 2018 et 2019, qui sont pourtant des annuités couvertes par la programmation actuelle, il appartiendra aux projets de loi de finances futurs de définir les ressources. C'est pourquoi je ne manquerai pas de rappeler que la commission juge indispensable une nouvelle actualisation de la loi de programmation militaire, en vue de

permettre l'adaptation des contrats opérationnels à la réalité des engagements, de combler les lacunes capacitaires et de moderniser le dispositif de dissuasion nucléaire. Elle l'estime d'autant plus nécessaire qu'une troisième vague d'attentats a eu lieu à l'été 2016. C'est donc avec impatience que nous attendons le rapport d'évaluation des dispositions de la loi de programmation, prévu par l'article 5 de la loi de 2015, qui doit être remis au Parlement, par le Gouvernement, le 31 mars 2017 au plus tard, en vue expressément, le cas échéant, d'une nouvelle actualisation. Ce sera l'occasion pour nous de faire le point.

Voici mes quelques observations ; toutes les commissions dressent en ce moment leur bilan quinquennal d'application des lois ; un document d'ensemble sera publié pour en rendre compte.

Projet de loi relatif à la sécurité publique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

La commission a décidé de se saisir pour avis du projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique et a nommé M. Philippe Paul, rapporteur.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

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

. M. Alain Néri sur le projet de loi n° 84 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux échanges de jeunes actifs.

Questions diverses – Complément d'information sur les missions de la commission

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous complétons aujourd'hui les missions de la commission :

- sur « la modernisation de la dissuasion nucléaire » : aux côtés des co-présidents Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux, Michelle Demessine et André Trillard feront partie de la mission, se déplacera au Royaume-Uni et signeront le rapport ;

- sur « les drones dans les forces armées » : aux côtés des co-présidents Cédric Perrin et Gilbert Roger, c'est Jean-Marie Bockel et Raymond Vall qui seront associés au rapport et se déplaceront aux États-Unis.

Bien sûr, tous les commissaires qui voudraient suivre ces groupes de travail, participer aux auditions, s'impliquer dans les travaux, sous la présidence des co-présidents, sont les bienvenus : qu'ils se signalent au secrétariat.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Questions diverses – Proposition de résolution sur l’engagement des Etats-Unis aux côtés de la France et de ses alliés lors de la Première guerre mondiale

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons été informés par l’Ambassade de France à Washington de la préparation d’un projet de résolution qui serait introduite au Sénat des Etats-Unis par le sénateur républicain de l’Arkansas, M. John Boozman exprimant la gratitude du Congrès pour les militaires américains qui se sont engagés en Europe aux côtés de la France et de la Grande-Bretagne et de leurs alliés à partir du 6 avril 1917 dans la Première Guerre mondiale.

Une initiative analogue avait été conduite par le même sénateur lors du D-Day en 2014 et elle avait été relayée à l’Assemblée nationale par le vote d’un projet de résolution déposé par des députés du Calvados.

Je souhaitais vous informer de mon souhait d’entreprendre la rédaction d’un projet de résolution pour accompagner la démarche des sénateurs américains. Cela me paraît important de marquer notre gratitude pour l’engagement d’un allié important, - même si nous y associerons tous les alliés -. Certains citoyens américains s’étaient d’ailleurs engagés à titre individuel et volontaire bien avant 1917, je pense par exemple à la cinquantaine de volontaires engagés dès 1915 dans le régiment de marche de la Légion étrangère ou aux aviateurs qui ont en avril 1916 formé l’escadrille LAFAYETTE et qui sont honorés par un monument dans le parc de Saint-Cloud.

Cela me paraît d’autant plus important que nous allons entrer dans une période incertaine au cours de laquelle nous devons à mon sens saisir toutes les occasions de marquer les liens historiques et affectifs entre la France et les États-Unis et souligner l’importance de l’engagement des États-Unis pour la défense de nos valeurs communes.

Nous allons travailler avec la partie américaine à la rédaction d’un texte que je vous soumettrai, j’ai sollicité pour cela l’appui de la mission du Centenaire pour le documenter sur le plan historique et je reviendrai vers vous pour vous proposer de vous y associer.

La réunion est close à 12 h 40

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 10 janvier 2017**- Présidence de M. Alain Milon, président -**Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen du rapport pour avis***La réunion est ouverte à 15 h 05.*

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, je vous présente à toutes et à tous mes vœux de santé, de bonheur, de prospérité et de réussite.

Nous allons examiner le rapport pour avis sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Nous sommes saisis pour avis sur 29 des 116 articles du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dont 25 nous ont été délégués au fond. L'outre-mer est donc, décidément, un sujet qui intéresse notre commission cette année, puisque je vous rappelle que nous y avons consacré notre déplacement d'étude d'avril dernier, sur la question de la situation sanitaire des populations de l'Océan Indien.

Je souhaiterais vous faire partager, à titre liminaire, quelques réflexions qui me sont venues, au cours des auditions que j'ai conduites, sur la notion d'égalité réelle. Quoique l'expression ait déjà été actée dans le titre d'un autre texte du quinquennat, la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, je vous avoue ici ma grande perplexité. Cela signifierait-il donc qu'il pourrait exister, a contrario, une égalité qui ne serait que de principe, sans se traduire dans les faits ? Il me semble que ce serait là reconnaître l'impuissance des textes que nous adoptons, ainsi que des politiques publiques qui sont conduites dans notre pays. Face pourtant aux défis majeurs auxquels doivent faire face plusieurs de nos territoires ultramarins - à commencer par Mayotte, dont la situation nous a particulièrement inquiétés -, je crois que nous devrions ici, sans nous attacher à des concepts qui ne sont bien souvent que d'affichage, privilégier une approche plus claire, plus humble peut-être, et sans doute davantage adaptée aux diverses situations de ces territoires.

Le projet de loi soumis à notre examen ne me semble malheureusement pas de nature à satisfaire à cette aspiration. Il est tout d'abord difficile d'en donner une vision d'ensemble, tant les sujets abordés sont divers - et, ce même si la ministre a tenu à nous préciser qu'il ne s'agissait en rien d'une loi « fourre-tout »... Cette diversité résulte en grande partie de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, qui a multiplié par sept le nombre d'articles initialement contenus dans le texte. Sur le volet social, il en résulte nécessairement des dispositions éparpillées, souvent adoptées dans la précipitation, qui ne sont parfois que de complaisance, et qui, bien entendu, ne sont assorties d'aucune étude d'impact. Peut-on, dans ces conditions, parler d'une loi de programmation - qui supposerait un travail rigoureux en amont, visant à définir les grands principes et objectifs autour desquels s'organiserait le droit applicable à l'outre-mer en matière sociale au cours des prochaines décennies ? Je ne le crois

pas, et je le regrette, car plusieurs de ces territoires de la République font face à de véritables situations d'urgence.

Je m'interroge également sur l'application de la notion d'égalité réelle à l'ensemble des outre-mer : il me semble en effet que l'objectif n'est pas ici d'aboutir à une uniformité complète entre ces territoires et l'hexagone, qui serait de toute façon chimérique, tant ils font face à des enjeux et des situations de développement contrastés. Je crois au contraire que nous devons prendre en compte ces différences, et définir, en tenant compte des spécificités de chaque territoire, une dynamique de convergence plutôt qu'un objectif d'égalité parfaite, en tout état de cause inatteignable.

J'attire enfin votre attention sur un sujet qui tient à cœur à notre commission, celui des demandes de rapport. Le projet de loi n'en comprend pas moins de 19. Considérant, comme nous le faisons habituellement, que la remise de rapport ne saurait constituer un substitut à l'action publique – ou à l'inaction publique, selon les cas –, je vous proposerai de supprimer systématiquement ces demandes.

Ces précisions liminaires étant faites, je vous propose d'en venir sans plus tarder au volet du texte relatif à la santé et à l'assurance maladie.

La première de ces dispositions, portée par l'article 3 quater, précise la portée et les modalités de l'exercice des prérogatives dont disposent les agents polynésiens et calédoniens compétents en matière de contrôles de santé publique. Il s'agit là d'une mesure certes très technique, mais qui apparaît cependant nécessaire et justifiée, et sur laquelle je ne vous proposerai d'apporter que quelques améliorations marginales.

L'article 10 *quater* prévoit que la déclinaison mahoraise de la stratégie nationale de santé (SNS) doit inclure un volet relatif à la mise en place progressive de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) à Mayotte. Il s'agit là de l'une des préconisations formulées par notre rapport sur la situation sanitaire des populations de l'Océan Indien, à laquelle je ne peux donc être que tout à fait favorable. Nous avons en effet constaté que le très faible développement de l'offre de soins libérale à Mayotte résulte en partie de l'organisation de la couverture maladie de la population, et singulièrement de l'absence de CMU-c. Je vous proposerai donc d'adopter cette disposition sans y apporter de modification, même si je regrette, d'une part, que la mesure proposée n'englobe pas également l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) – alors même que les deux dispositifs poursuivent le même objectif et fonctionnent ensemble –, et, d'autre part, qu'il ne soit pas procédé à une mise en œuvre plus directe de cette mesure. Le renvoi à la stratégie nationale de santé apparaît en effet pour le moins flou, d'autant qu'aucun élément de calendrier n'est précisé.

Je vous proposerai en revanche de supprimer deux dispositions qui me paraissent être purement d'affichage, et en tout état de cause parfaitement inutiles, dans la mesure où elles figurent d'ores et déjà dans la déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de santé (SNS). Il s'agit de l'article 10 *quinquies*, qui entend prévoir que la SNS ultramarine comprend un volet relatif à la qualité des établissements de santé, ainsi que de l'article 10 *sexies*, qui affirme que le ministre en charge de la santé doit favoriser la négociation et la conclusion de protocoles de coopération entre professionnels de santé.

L'article 13 A, qui prévoit l'organisation d'une sensibilisation sur les questions nutritionnelles à l'intention des élèves du primaire des établissements scolaires ultramarins,

me paraît relever de la même logique, dans la mesure où une telle sensibilisation est déjà prévue, pour l'ensemble du territoire national, par L. 312-17-3 du code de l'éducation. L'égalité, qu'elle soit réelle ou non, n'implique pas à mon sens de superposer des dispositifs lorsqu'une seule mesure peut utilement produire ses effets pour l'ensemble du territoire national. Je vous proposerai donc de supprimer cette mesure.

Le texte comporte deux articles relatifs à la consommation nocive d'alcool.

L'article 10 *decies* demande un rapport au Parlement sur le lien entre le prix et la consommation d'alcool, sans toutefois porter expressément sur les outre-mer. Or, ce lien est largement établi par de nombreuses études, sans qu'il soit besoin d'en ajouter une nouvelle. Ainsi que nous avons pu le constater lors de notre déplacement à La Réunion, la fiscalité spécifique applicable outre-mer, sous les effets cumulés de la TVA, de l'octroi de mer interne, des droits de consommation sur les alcools ou de la cotisation de sécurité sociale, permet un accès des populations, à des prix très bas, à des alcools au titrage alcoométrique élevé.

Il ne me semble pas justifié de maintenir une cotisation de sécurité sociale, instaurée expressément pour des motifs de santé publique, qui soit près de sept fois inférieure dans les outre-mer par rapport à l'hexagone (80 euros contre 555,68). C'est pourquoi je vous proposerai de supprimer la demande de rapport au profit de dispositions plus normatives prévoyant notamment une convergence progressive, sur dix ans, du taux de la cotisation entre les outre-mer et l'hexagone et une affectation à la Cnam du produit de cette taxe au profit d'actions conduites dans les Dom. Les droits d'accises étant également beaucoup plus bas, un différentiel important subsistera entre la taxation des rhums produits localement et les alcools importés.

L'article 13 B prévoit quant à lui la possibilité d'interdire la publicité pour les alcools à proximité des écoles. Il rejoint ainsi une proposition formulée par notre collègue Claire-Lise Campion pour laquelle les outre-mer constitueraient en quelque sorte un terrain d'expérimentation.

Le volet famille du projet de loi ne comprenait à l'origine qu'un seul article, relatif à l'extension à Mayotte du complément familial et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), ainsi qu'à l'accélération du mouvement de convergence du montant des allocations familiales. Si l'harmonisation permise par ces mesures demeure largement inachevée, elle s'inscrit dans le processus d'alignement progressif sur le droit commun du droit applicable à Mayotte.

Ce volet famille a été largement complété en séance publique, à l'initiative du Gouvernement et en réponse aux demandes formulées par nos collègues députés d'outre-mer.

L'élargissement des conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) en outre-mer, prévu par l'article 9 F, constitue un rapprochement bienvenu avec le droit commun, bien qu'il laisse subsister des différences notables entre les publics éligibles en métropole et en outre-mer.

L'article 9 *ter* prévoit d'harmoniser les montants et les plafonds du complément familial servi en outre-mer sur la base des paramètres applicables en métropole. Il s'agit là d'une revalorisation ciblée en direction des familles ultramarines, sans remise en cause de la différence de nature entre le complément familial métropolitain et le complément familial ultramarin - qui constituent en réalité deux prestations très nettement différentes.

Il est par ailleurs proposé, comme indiqué précédemment, d'étendre le complément familial à Mayotte, sur la base du droit actuel. Trois régimes coexisteront donc pour cette prestation : celui de Mayotte, celui des autres départements d'outre-mer, et celui de la métropole. Il me semble que cette complexité viendra encore alourdir la charge de travail de la Cnaf, et contribuera à renforcer l'illisibilité de ces différents régimes de prestations pour les allocataires - notamment pour ceux qui devraient déménager entre l'hexagone, La Réunion et Mayotte.

Ces articles ajoutés par l'Assemblée nationale laissent subsister un certain nombre de différences importantes entre la métropole et les outre-mer en matière de politique familiale. Ces différences sont au demeurant loin d'être toujours en défaveur des familles ultramarines : outre le complément familial que j'ai déjà évoqué, je note que les allocations familiales sont versées à partir du premier enfant dans les départements d'outre-mer, mais à partir du deuxième dans l'hexagone.

De ce point de vue, une véritable réflexion sur l'égalité réelle outre-mer supposerait de s'interroger sur l'ensemble de ces différences et sur leur justification plutôt que d'improviser, peut-être pour satisfaire des équilibres politiques, une série de mesures de revalorisations ciblées et d'extensions partielles sans étude d'impact préalable.

Néanmoins, ces mesures étant de nature à lutter contre la pauvreté des familles ultramarines, je vous proposerai de les adopter, sous réserve de modifications essentiellement rédactionnelles.

Le Gouvernement a par ailleurs introduit un article 9 *bis* supprimant la condition de versement préalable des cotisations pour le bénéfice des prestations familiales, qui s'applique en outre-mer aux travailleurs indépendants. Si cette suppression répond à une demande ancienne, elle intervient ici encore dans l'improvisation.

En effet, si cette condition peut être critiquée, elle s'explique par les difficultés particulières observées en matière de recouvrement, le taux d'impayés atteignant jusqu'à 50 % dans les territoires ultramarins. Or, le Gouvernement n'a présenté aucune mesure concrète de nature à améliorer cette situation.

Estimant que cette situation n'est pas tolérable, et que cet article 9 *bis* pourrait même aggraver le problème, je vous proposerai de le supprimer.

J'en viens à l'article 9 C, introduit par nos collègues députés, qui vise à étendre aux lycées l'aide à la restauration scolaire versée par les Caf aux établissements scolaires dans les départements d'outre-mer. Alors que le Gouvernement avait demandé, sans succès, la suppression de cet article en séance publique, la ministre nous a expliqué lors de son audition qu'elle le regardait comme une simple clarification du droit existant. Il est donc clair que le Gouvernement n'a aucunement l'intention d'augmenter l'enveloppe consacrée à cette prestation. Or, à budget constant, l'élargissement de cette aide aux lycéens conduirait à diluer le montant unitaire de l'aide accordée pour les autres enfants scolarisés, ce qui augmenterait mécaniquement le reste à charge pour les collectivités et les familles. Je vous proposerai donc de supprimer cet article, dont la portée juridique apparaît au demeurant incertaine.

Deux articles concernent enfin le logement.

L'article 10 *octies* A habilite le Gouvernement à étendre et adapter par ordonnance les aides au logement à Saint-Pierre-et-Miquelon. Attendue de longue date, cette extension se trouvait retardée par une incertitude juridique, qu'un avis récent du Conseil d'État a cependant permis de lever.

À l'inverse, l'article 9 A, relatif à l'extension de la garantie Visale aux locataires du parc social outre-mer, et adopté contre l'avis du Gouvernement, me semble poser plusieurs problèmes. Outre qu'il fait intervenir la loi dans un dispositif conventionnel sans concertation préalable avec les acteurs, il est à craindre qu'il n'aboutisse à déresponsabiliser les bailleurs sociaux, dont la mission est justement d'assumer les risques portés par les locataires modestes. Je vous proposerai donc de supprimer cet article.

Trois articles sont ensuite relatifs à l'assurance vieillesse. L'article 10, relatif à Mayotte, est le plus important d'entre eux ; il vise principalement à revaloriser les petites retraites dans ce département en rapprochant le dispositif de pension minimale qui y a cours du minimum contributif dont bénéficient l'ensemble des retraités de notre pays, dans l'objectif de valoriser les périodes d'activité. Il fixe également des règles de plafonnement des retraites des agents publics titulaires, dans un objectif d'équité de traitement avec leurs homologues hexagonaux. Ces dispositions, qui figuraient dans le texte initial, ne me paraissent pas poser de problème particulier.

Je vous proposerai en revanche de supprimer l'article 9 B, qui entend prévoir, alors même que c'est déjà le cas en pratique, que le Comité d'orientation des retraites (Cor) et le comité de suivi des retraites doivent prendre en compte les outre-mer dans leur réflexion sur les inégalités de pensions entre les femmes et les hommes. Il s'agit donc, selon moi, d'une disposition inutile, voire contreproductive.

Enfin, l'article 10 *bis* ratifie notamment deux ordonnances relatives aux régimes d'assurance vieillesse de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

J'en termine, sur les articles consacrés à la protection sociale, par les mesures relatives aux dispositifs de solidarité. Les retouches apportées par nos collègues de l'Assemblée nationale sur ce point illustrent l'équilibre délicat que le législateur doit atteindre entre uniformité de la loi et spécificités ultramarines, particulièrement sensibles en la matière.

L'article 10 *nonies* du texte qui nous est transmis propose notamment d'élever le seuil de récupération sur succession de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa) à un niveau presque trois fois supérieur à celui défini dans l'hexagone. En dépit du caractère louable de cette intention, il me semble qu'une telle dérogation instaurerait un précédent dangereux, qui voudrait qu'en fonction des spécificités foncières, sociales ou économiques d'un territoire, les modalités de versement d'une prestation nationale puissent être modulées. Je vous proposerai donc sa suppression.

Venons-en enfin au volet du texte relatif au droit du travail et à la formation professionnelle.

L'article 9 D définit les critères que doit remplir une organisation patronale ou un syndicat de salariés pour être déclaré représentatif à l'échelle d'un territoire ultramarin. Je rappelle que le cadre législatif patiemment bâti depuis 2008 ne reconnaît actuellement que quatre niveaux de représentativité pour les syndicats : l'entreprise, le groupe, la branche et l'échelon national. L'objectif de cet article est de permettre aux partenaires sociaux

représentatifs dans une collectivité ultramarine de négocier et conclure des accords locaux en cas d'absence de couverture conventionnelle.

Je partage naturellement cet objectif ; je regrette cependant que cet article n'ait fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les partenaires sociaux représentatifs au niveau national, en contradiction avec l'esprit de l'article L. 1 du code du travail, alors qu'il modifie en profondeur les règles de représentativité. Alors, en outre, qu'il est largement satisfait par un article de la loi « Travail », il risque d'ouvrir la boîte de Pandore en incitant différents syndicats locaux à demander l'extension de ces dispositions à d'autres territoires. C'est pourquoi je vous proposerai sa suppression.

L'article 10 *septies* rend obligatoire, à titre expérimental pendant trois ans, la création d'une commission sur la pluriactivité dans tous les comités régionaux de l'emploi et de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) présents dans les régions ultramarines. Cette commission sera chargée d'établir un diagnostic sur les travailleurs pluriactifs et d'élaborer une stratégie pour sécuriser leurs parcours professionnels. Je ne m'oppose pas à cet article, introduit à l'initiative du Gouvernement, mais je souligne qu'il ne permettra pas à lui seul d'améliorer substantiellement la situation des pluriactifs.

Les questions de formation professionnelle et d'accès à la qualification sont abordées par quatre articles techniques et de portée limitée, qui, pour trois d'entre eux, engagent des expérimentations, et dont un seul figurait dans le projet de loi initial.

Il s'agit tout d'abord de l'article 13, qui vise à faciliter l'accès à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) outre-mer en supprimant la durée minimale d'expérience d'un an requise au profit des personnes engageant un processus de sortie de l'économie informelle et de création d'entreprise avec l'aide d'une structure de microcrédit comme l'ADIE. Notre commission s'était opposée, lors de l'examen de la loi « Travail », à l'abaissement de trois ans à un an de cette durée, qui avait suscité de fortes craintes de dévalorisation de cette voie d'acquisition d'un diplôme professionnel. Il me semble toutefois, au vu du public très limité concerné par cette mesure et de son caractère expérimental, qu'elle peut être ici conservée.

Il en va de même s'agissant de l'article 10 *octies*, inséré en commission à l'initiative du Gouvernement. Il vise à avancer de quelques mois l'entrée en vigueur du compte personnel de formation (CPF) pour les travailleurs indépendants et les non-salariés, fixée par la loi « Travail » au 1er janvier 2018. Si cette mesure ne concerne pas que les outre-mer mais bien toute la France, elle répond à une demande de certains organismes chargés de le gérer, qui seraient prêts dès aujourd'hui.

Je vous propose en revanche de supprimer deux articles insérés par l'Assemblée nationale. L'article 13 *ter*, tout d'abord, vise à permettre aux entreprises, à titre expérimental, d'imputer leurs dépenses de tutorat sur leur plan de formation. Il faut savoir que ce plan de formation a un objectif : maintenir l'employabilité des salariés et les adapter aux évolutions de leur poste de travail. D'autres mécanismes de prise en charge des dépenses de tutorat existent déjà, et il ne faut pas détourner les ressources consacrées au plan de formation alors que les salariés ultramarins ont des besoins de qualification très importants.

L'article 13 *quater*, enfin, a suscité une grande perplexité chez les partenaires sociaux que j'ai auditionnés. Il crée, dans un cadre expérimental, un contrat de professionnalisation plus court dans les départements d'outre-mer, qui serait précédé d'une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) réalisée dans l'hexagone. Il devrait toutefois être

conclu préalablement à cette POE. D'une grande complexité, ce mécanisme vient remettre en cause l'objectif central du contrat de professionnalisation : l'accès à la qualification. Il est difficile de croire qu'en six mois la même formation qu'en douze mois pourra être délivrée, même si une POE viendrait d'abord rappeler les fondamentaux et fournir une partie de la formation théorique. Ce n'est pas de cette façon que l'insuffisance de l'offre de formation outre-mer pourra être résorbée.

Au total, c'est un volet social certes allégé, mais plus normatif, plus cohérent, et moins soucieux de sacrifier aux seules exigences de l'affichage politique, que je vous propose d'adopter sur ce texte.

Mme Catherine Génisson. – Face à l'amaigrissement spectaculaire que notre rapporteur pour avis nous propose de soutenir et de voter, le groupe socialiste et républicain s'abstiendra. Il y a beaucoup de choses à revoir et à dire mais nous en débattons en séance publique.

M. Georges Labazée. – Je voudrais revenir sur la suppression de l'article 9 B, relatif aux travaux du Cor, proposée par notre rapporteur et à laquelle je ne suis pas favorable.

Le Cor, au sein duquel siègent un certain nombre de nos collègues, procède à des analyses concernant les publics de l'hexagone mais aussi de manière plus large, même si cela n'est pas toujours bien précisé. Cet article ne peut qu'encourager le Cor à bien stratifier et diversifier ses travaux.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie notre collègue Chantal Deseyne pour le rapport fouillé et documenté qu'elle présente et le sérieux du travail fourni.

À l'instar du groupe socialiste et républicain – une fois n'est pas coutume ! –, nous nous abstenons. En effet, nous regrettons la suppression pure et simple de nombreux articles. Des dispositions pourraient être améliorées plutôt que d'être supprimées. Nous reviendrons de manière plus approfondie sur ces questions lors du débat en séance publique, d'autant que des pistes sont ouvertes. Les propositions qui nous sont faites ne sont pas à la mesure de ce que nous attendions.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3 quater

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-202 vise à supprimer les dispositions de cet article pour les déplacer dans un article additionnel après l'article 30 *quinquies*.

L'amendement COM-202 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 3 quater.

Article 3 nonies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-203 vise à supprimer cet article, qui prévoit la demande d'un rapport. Plusieurs études ont déjà permis

de mettre en évidence la gravité et le caractère d'urgence de la situation sanitaire et sociale outre-mer. Multiplier les rapports ne présente pas beaucoup d'intérêt.

L'amendement COM-203 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 3 nonies.

Article additionnel avant l'article 9 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-75, auquel je suis favorable, est présenté par le Gouvernement.

Avant le 1^{er} janvier 2017, les employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière des départements et régions d'outre-mer assuraient directement le versement des prestations familiales à leurs agents et payaient aux CAF la différence entre les prestations effectivement versées et les cotisations théoriquement dues.

Depuis le 1^{er} janvier et en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, les employeurs publics des collectivités d'outre-mer cotisent selon le droit commun et les prestations sont versées par les CAF. Le mécanisme de compensation s'effectuant avec un décalage de deux ans, le Gouvernement demande que les années 2015 et 2016 soient blanches, sans rattrapage de cotisation.

L'amendement COM-75 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 9 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'article prévoit d'étendre le dispositif de garantie des loyers Visale aux locataires du parc social dans les départements d'outre-mer. Or cette mesure ne se justifie pas car d'autres dispositifs, comme la garantie Loca-pass, existent déjà. C'est pourquoi l'amendement COM-186 vise à supprimer cet article.

L'amendement COM-186 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 9 A.

Article additionnel après l'article 9 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Je suis favorable à l'amendement COM-67, présenté par le Gouvernement, visant à étendre l'affiliation au régime d'assurance maladie de Mayotte aux mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'amendement COM-67 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 9 B

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Les différentes publications du Cor intègrent déjà des données sur les outre-mer lorsqu'elles sont disponibles. Cet organisme mène en effet une réflexion la plus large possible sur le système des retraites en France ainsi que sur les inégalités de pension entre hommes et femmes.

L'amendement COM-201 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 9 B.

Article 9 C

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-187 vise à supprimer cet article, qui prévoit d'étendre aux lycéens la prestation d'aide à la restauration scolaire versée par les Caf des départements d'outre-mer.

L'amendement COM-187 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 9 C.

Article additionnel après l'article 9 C

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Je suis favorable à l'amendement COM-74 du Gouvernement visant à ratifier l'ordonnance relative à la garantie des salaires à Mayotte. Cette ordonnance transpose à Mayotte les règles en vigueur dans l'hexagone, notamment l'obligation pour tout employeur de s'assurer contre le risque de non-paiement des salaires en cas de procédure de sauvegarde, de liquidation ou de redressement judiciaires.

L'amendement COM-74 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 9 D

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-188 vise à supprimer cet article relatif à la représentativité des partenaires sociaux dans les collectivités ultramarines. Outre le fait qu'aucune concertation préalable n'a été organisée, l'article 26 de la loi « Travail » permet déjà d'associer les partenaires sociaux ultramarins habilités et reconnus par leurs pairs.

L'amendement COM-188 est adopté ; l'amendement COM-157 devient sans objet.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 9 D.

Article 9 E

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-204, identique à l'amendement COM-31, présenté par M. Soilihi, vise à supprimer cet article qui

prévoit d'inclure la réalisation de l'égalité sociale. La précision apparaît en effet superfétatoire.

Les amendements COM-204 et COM-31 sont adoptés.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 9 E.

Article additionnel après l'article 9 E

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-51 concerne l'application à Mayotte de la réduction forfaitaire de cotisations par heure travaillée pour les particuliers employeurs.

Lors de l'examen du PLFSS pour 2017, le Sénat a adopté cette extension à Mayotte. L'amendement adopté ne comportait toutefois pas de montant. La réduction est de 3,70 euros dans les Dom mais les cotisations sociales ne sont pas les mêmes à Mayotte où elles sont beaucoup moins élevées. Il est donc suggéré de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de définir le montant de la réduction forfaitaire en fonction des taux de cotisations effectivement applicables.

L'amendement COM-51 est adopté, sous réserve de sa rectification.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-24 applique le régime micro-social à Mayotte. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – Pourquoi ?

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'ordonnance du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte, dans le cadre de la départementalisation, prévoit une convergence progressive des taux de cotisations jusqu'en 2036. Le taux de l'équivalent de la CSG y est actuellement de 2 % ; les travailleurs indépendants sont exonérés de cotisations pendant deux ans. Il me semble trop tôt pour transposer le régime micro-social alors que des dispositions spécifiques, plus avantageuses, s'appliquent toujours. De surcroît, il n'est pas certain que l'organisme de recouvrement local soit prêt à appliquer ce dispositif dès la promulgation de la loi.

Mme Nicole Bricq. – Madame le rapporteur, vous nous dites que le régime actuel est plus avantageux. C'est une bonne raison pour demander le retrait de cet amendement. Mais vous nous dites aussi que la loi serait d'application directe. Or on peut définir des modalités par décret ou imposer un délai. Le groupe socialiste s'abstient sur cet amendement qu'il faut étudier.

L'amendement COM-24 est rejeté.

Article 9 F

L'amendement rédactionnel COM-189 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 9 F ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9 F

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-81 du Gouvernement prévoit, à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer des bénéficiaires du congé parental. Avis favorable.

L'amendement COM-81 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 9

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-190 corrige une erreur matérielle.

L'amendement COM-190 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-191 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

Article 9 bis

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-192 supprime cet article. Dans les départements d'outre-mer, les travailleurs indépendants doivent justifier du paiement préalable de leurs cotisations pour bénéficier des prestations familiales. La suppression de cette condition, prévue par cet article inséré en séance publique par l'Assemblée nationale sans étude d'impact préalable, doit s'accompagner d'un renforcement du recouvrement, le taux d'impayés atteignant 50 %. Or le Gouvernement n'a proposé aucune mesure en ce sens, ce qui fait craindre une aggravation des difficultés de recouvrement dans les collectivités concernées.

L'amendement COM-192 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 9 bis.

Article 9 ter

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-82 du Gouvernement qui lisse les effets de seuil en créant un complément familial différentiel outre-mer.

L'amendement COM-82 est adopté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-193 corrige une erreur de référence.

L'amendement COM-193 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 9 ter ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 9 ter

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-76 du Gouvernement qui sécurise l'extension à Mayotte de deux prestations sociales versées à des adultes lourdement handicapés. Jusqu'à présent, les dispositifs nationaux n'étaient extensibles à Mayotte qu'à la condition de relever d'avantages de sécurité sociale, ce qui ne s'appliquait ni au complément de ressources ni à la majoration pour la vie autonome.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-77 n'a pas de lien direct avec les dispositions d'un projet de loi relatif aux territoires d'outre-mer. Il paraît donc irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission proposera à la commission des lois de déclarer l'amendement COM-77 irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 10

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-70 actualise, pour leur application en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, plusieurs dispositions du code de la santé publique relatives à la bioéthique. Si je suis *a priori* favorable à ces dispositions principalement techniques, je m'interroge sur la non-application à la Nouvelle-Calédonie du principe d'opposition au prélèvement d'éléments du corps humain et à la collecte de ses produits par les titulaires de l'autorité parentale ou le tuteur de mineurs ou de majeurs sous tutelle.

L'amendement COM-70 est rejeté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-71 porte sur l'application du régime de droit encadrant la recherche biomédicale à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Si je n'ai pas d'opposition de principe à ces dispositions principalement techniques, je précise que cet amendement ne nous a été transmis qu'hier. Or il apporte des modifications très nombreuses que nous n'avons pas pu examiner en détail. Nous préférons pouvoir interroger le Gouvernement lors de la séance publique.

L'amendement COM-71 est rejeté.

Article 10 bis

L'amendement rédactionnel COM-210 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 10 bis ainsi modifié.

Article 10 quinquies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-205 supprime cet article, dont le contenu est déjà présent dans la stratégie nationale de santé ultramarine.

L'amendement COM-205 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 10 quinquies.

Article 10 sexies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-207 supprime cet article, puisque la coopération est déjà inscrite dans les objectifs de la stratégie nationale de santé ultramarine.

L'amendement COM-207 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 10 sexies.

Article 10 septies A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-206 supprime cet article, puisque le chiffrage du coût associé à la prise en charge des frais de transport des parents d'enfants soumis à une évacuation sanitaire peut être facilement effectué par la direction de la sécurité sociale, dans un délai bien inférieur à 18 mois.

Mme Catherine Génisson. – J'y suis défavorable car notre commission travaillera sur le transport hélicoptéré. Il est important d'approfondir cette question.

M. Alain Milon, président. – La proposition de loi de M. Bertrand sur le transport sanitaire hélicoptéré pose beaucoup de questions.

L'amendement COM-206 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 10 septies A.

Article 10 nonies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-200 supprime cet article sur la récupération de l'allocation de solidarité pour personnes âgées (Aspa), qui dispose que le seuil de récupération soit porté à 100 000 euros en outre-mer, contre 39 000 euros dans l'hexagone. Cette dérogation instaurerait un précédent dangereux, selon lequel les modalités de versement d'une prestation nationale pourraient être modulées en fonction des spécificités foncières, sociales ou économiques d'un territoire.

L'amendement COM-200 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 10 nonies.

Article 10 decies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-194 supprime une demande de rapport sur le lien entre le prix des boissons alcoolisées et leur consommation. Nombre de rapports l'établissant ont déjà été produits.

L'amendement COM-194 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 10 decies.

Article additionnel après l'article 10 decies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-195 prévoit la convergence sur dix ans du tarif de la cotisation sociale applicable outre-mer. À partir de 2028, le taux de droit commun pour la cotisation de sécurité sociale s'appliquera sur l'ensemble du territoire national. Cet amendement affecte également le surplus du produit de la cotisation à la caisse nationale d'assurance maladie, afin de renforcer les actions de prévention et de prise en charge des pathologies outre-mer qu'elle finance.

M. Alain Milon, président. – C'est une version retravaillée d'un amendement qui avait soulevé des difficultés lors de l'examen du dernier PLFSS.

M. Georges Labazée. – C'est le volume d'alcool qui compte.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRC s'abstient.

L'amendement COM-195 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 10 undecies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-196 supprime cet article. Les plafonds de ressources prennent déjà en considération le différentiel de revenus à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'amendement COM-196 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 10 undecies.

Articles additionnels après l'article 10 undecies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-27 et COM-38, qui portent sur des dispositions relatives au régime d'affiliation, de cotisations et aux prérogatives de la caisse des Français de l'étranger, ne présentent aucun lien, même indirect, avec le texte transmis. Je propose que nous suggérions à la commission

des lois, saisie au fond, de les déclarer irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission proposera à la commission des lois de déclarer les amendements COM-27 et COM-38 irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-68 étend à trois territoires ultra-marins le bénéfice du fonds d'appui aux politiques d'insertion instauré par la loi de finances pour 2017. Les ressources de ce fonds, doté de 50 millions d'euros en 2017, ne sont pas pérennisées car elles seront prélevées sur les réserves de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dont notre rapporteur pour le médico-social a montré qu'elles disparaîtraient en 2018. Rendre trois territoires ultramarins éligibles à un dispositif dont l'abondement financier est plus qu'incertain n'est pas responsable. Avis défavorable.

L'amendement COM-68 est rejeté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-69 du Gouvernement étend à Mayotte le bénéfice du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion. Avis favorable.

M. René-Paul Savary. – Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion est doté de 500 millions d'euros répartis entre les départements. Cela signifie que cette même enveloppe devrait englober d'autres collectivités territoriales ?

M. Alain Milon, président. – Tout à fait !

M. René-Paul Savary. – Cette question doit être examinée dans le cadre de la loi de finances, et non dans une loi ordinaire. Les fonds ne sont pas automatiquement reconductibles.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Cet amendement ne traite pas de la répartition du montant du fonds, mais ajoute simplement Mayotte, qui est un département, parmi ses bénéficiaires.

M. René-Paul Savary. – Donc, il modifiera la répartition. Je pose simplement la question.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'enveloppe sera toujours de 500 millions d'euros et Mayotte pourra y prétendre.

Mme Catherine Génisson. – Cela s'appelle la solidarité !

M. René-Paul Savary. – Ce n'est pas un problème de solidarité, c'est un problème strictement législatif. Il faudra reprendre ce que nous avons voté dans le projet de loi de finances.

Mme Catherine Génisson. – J'entends bien les arguments de mon collègue mais il est dommage que nous n'ayons pas pu discuter du projet de loi de finances au Sénat ! C'est un sujet que nous aurions peut-être pu évoquer.

Mme Annie David. – Tout à fait !

L'amendement COM-69 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-73 accorde un délai de trois ans aux entreprises situées dans les collectivités ultra-marines pour qu'elles mettent en place la carte d'identification professionnelle des salariés du BTP. Avis défavorable.

L'amendement COM-73 est rejeté.

Article 13 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-208 supprime cet article déjà satisfait par le code de l'éducation.

L'amendement COM-208 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 13 A.

Article 13 B

L'amendement rédactionnel COM-197 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 13 B ainsi modifié.

Article 13 ter

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-198 supprime cet article, qui prévoit d'expérimenter la prise en charge des dépenses de tutorat des entreprises par leur plan de formation, sans tenir compte de l'objet de ce dernier.

Le plan de formation, défini par l'employeur, doit assurer le maintien de l'employabilité de ses salariés et leur adaptation aux évolutions de leur poste de travail. Le tutorat ne correspond pas à cette définition. De plus, des possibilités de prise en charge financière existent déjà.

Cette expérimentation revient à détourner des ressources du plan de formation au profit de pratiques non qualifiantes qui ne correspondent pas aux postes de travail des salariés, alors que les lacunes de la formation professionnelle des salariés ultramarins sont connues et ses ressources financières limitées.

L'amendement COM-198 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 13 ter.

Article 13 quater

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-199 supprime cet article qui abaisse, dans certaines collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et sous conditions, de douze à six mois la durée minimale des contrats de

professionnalisation qui peuvent prendre la suite d'une préparation opérationnelle à l'emploi. Cette disposition risque ainsi de dévaloriser cet outil de formation et de diminuer la qualité des formations offertes.

L'amendement COM-199 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 13 quater.

Articles additionnels après l'article 30 quinquies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-209 reprend les dispositions de l'article 3 *quater*, que nous avons décidé de déplacer, et y apporte quelques améliorations rédactionnelles.

L'amendement COM-209 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-148 poursuit le même objectif que le mien. Néanmoins, les modifications rédactionnelles proposées ne me paraissent pas entièrement satisfaisantes. Je vous propose donc de nous en tenir à la rédaction résultant de mon amendement COM-209, et de continuer à travailler à son amélioration en vue de la séance publique, car il est vrai que cet article soulève quelques difficultés techniques. Avis défavorable.

L'amendement COM-148 est rejeté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 <i>quater</i> Prérogatives des agents compétents en matière de contrôles de santé publique de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	202	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 <i>nonies</i> Rapport sur la situation des populations ultramarines dans le domaine social et de la santé			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	203	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel avant l'article 9 A			
Gouvernement	75	Conséquences financières du transfert aux CAF du versement des prestations familiales des agents publics outre-mer	Adopté
Article 9 A Élargissement à titre expérimental du dispositif de garantie des loyers « Visale » aux locataires du parc social dans les départements d'outre-mer			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	186	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 9 A			
Gouvernement	67	Affiliation au régime d'assurance maladie de Mayotte des mineurs pris en charge au titre de l'ASE ou la PJJ	Adopté
Article 9 B Prise en compte des outre-mer dans les travaux du Conseil d'orientation des retraites et du comité de suivi des retraites			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	201	Suppression de l'article	Adopté
Article 9 C Prestation accueil et restauration scolaire			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	187	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 9 C			
Gouvernement	74	Ratification de l'ordonnance instituant un régime de garantie des salaires à Mayotte	Adopté
Article 9 D Représentativité territoriale des partenaires sociaux ultra-marins			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	188	Suppression de l'article	Adopté
Gouvernement	157	Report de la création du conseil de prud'hommes de Mayotte	Sans objet
Article 9 E Réalisation de l'égalité réelle à Mayotte			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	204	Suppression de l'article	Adopté
M. SOILIH	31	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 9 E			
M. MOHAMED SOILIH	51	Extension à Mayotte de la déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	Adopté sous réserve de rectification
M. MOHAMED SOILIH	24	Application à Mayotte du régime micro-social	Rejeté
Article 9 F Affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant et de l'allocation journalière de présence parentale en outre-mer			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	189	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 9 F			
Gouvernement	81	Affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant à Saint-Pierre-et-Miquelon	Adopté
Article 9 Harmonisation partielle des prestations familiales applicables à Mayotte			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	190	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	191	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9 bis Suppression de la condition de versement préalable des cotisations famille pour les travailleurs indépendants outre-mer			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	192	Suppression de l'article	Adopté
Article 9 ter Augmentation des plafonds et montants du complément familial versé outre-mer			
Gouvernement	82	Mise en œuvre d'un complément dégressif	Adopté
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	193	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 9 ter			
Gouvernement	76	Extension à Mayotte de deux compléments de l'AAH	Adopté
Gouvernement	77	Inscription du budget des CREA I au sein du budget de la CNSA	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Article additionnel après l'article 10			
Gouvernement	70	Application en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des règles de bioéthique	Rejeté
Gouvernement	71	Application du droit des recherches biomédicales à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	Rejeté
Article 10 bis Ratification d'ordonnances			
Mme Chantal DESEYNE rapporteur pour avis	210	Rédactionnel	Adopté
Article 10 quinquies Intégration de la performance des établissements de santé ultramarins parmi les objectifs définis par la stratégie nationale de santé			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	205	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 sexies Rôle du ministre de la santé dans le développement des protocoles de coopération outre-mer			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	207	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 septies A Rapport sur la prise en charge des frais d'accompagnement d'un enfant par l'un de ses parents dans le cadre d'une évacuation sanitaire			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	206	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 nonies Modification du seuil de recouvrement sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	200	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 decies Demande de rapport sur le lien entre prix et consommation des boissons alcooliques			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	194	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 10 decies			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	195	Alignement progressif du tarif de la cotisation de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer et l'hexagone	Adopté
Article 10 undecies Demande de rapport sur les modalités d'ajustement des plafonds de ressources pris en compte par la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	196	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 10 undecies			
M. FRASSA et plusieurs de ses collègues	27	Dispositions relatives à l'adhésion, aux cotisations et aux prérogatives de la Caisse des Français de l'étranger	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. LECONTE et plusieurs de ses collègues	38	Dispositions relatives à l'adhésion, aux cotisations et aux prérogatives de la Caisse des Français de l'étranger	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Gouvernement	68	Extension du bénéfice au fonds d'appui aux politiques d'insertion	Rejeté
Gouvernement	69	Extension à Mayotte du bénéfice du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	Adopté
Gouvernement	73	Report au 1 ^{er} janvier 2020 de l'application de la carte d'identification professionnelle des salariés du BTP dans les collectivités d'outre-mer	Rejeté
Article 13 A Sensibilisation des élèves ultramarins du primaire sur les questions nutritionnelles			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	208	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 B Interdiction de l'affichage publicitaire pour les boissons alcooliques à proximité d'un établissement scolaire			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	197	Rédactionnel	Adopté
Article 13 ter Prise en charge des dépenses de tutorat engagées par les entreprises			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	198	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13 quater Raccourcissement expérimental de la durée du contrat de professionnalisation outre-mer			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	199	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 30 quinquies			
Mme DESEYNE rapporteur pour avis	209	Prérogatives des agents compétents en matière de contrôles de santé publique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	Adopté
Gouvernement	148	Prérogatives des agents compétents en matière de contrôles de santé publique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	Rejeté

La réunion est close à 16 h 10.

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Article 13 de la Constitution – Audition de Mme Agnès Buzyn, candidate proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute Autorité de santé

La réunion est ouverte à 9 h 05.

M. Alain Milon, président. – Mme Agnès Buzyn, que nous recevons ce matin, a été nommée par le Président de la République, au mois de mars dernier, présidente du collège de la Haute Autorité de santé (HAS) en remplacement de M. Jean-Luc Harousseau et pour la durée du mandat restant à courir, jusqu'au début de cette année. Nous l'avions alors entendue dans le cadre de l'article 13 de la Constitution.

Sa candidature est de nouveau proposée, cette fois-ci pour un mandat plein de six ans. Nous procédons donc de nouveau, en application de l'article 13 de la Constitution, à son audition publique. Cette audition sera suivie d'un vote dont le dépouillement aura lieu mercredi prochain, simultanément à celui qui suivra l'audition de Mme Buzyn par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Écoutons-la nous présenter les enseignements des dix mois qu'elle vient de passer à la présidence de la HAS, sa vision des grands enjeux auxquels l'institution devra faire face dans les prochaines années, ainsi que les orientations sur lesquelles elle souhaiterait insister au cours d'un prochain mandat.

Mme Agnès Buzyn. – J'ai de nouveau l'honneur de me présenter devant vous parce que le Président de la République a souhaité proposer mon nom pour assumer la présidence du collège de la Haute Autorité de santé, ou HAS. Il s'agit cette fois-ci d'un mandat de six ans tandis que, lorsque vous m'avez auditionnée au mois de mars dernier, il s'agissait simplement de remplacer M. le professeur Jean-Luc Harousseau jusqu'à la fin de son mandat.

J'ai ainsi assuré la présidence du collège de la Haute Autorité de santé au cours des dix derniers mois. Cette période a été pour moi, je dois le dire, extrêmement dense, tant les métiers de la Haute Autorité sont riches ; ce fut une présidence très active et passionnante.

Je veux d'abord vous faire part de la très grande fierté que j'ai eue à présider la Haute Autorité qui compte quatre cents salariés et mobilise plus de trois mille experts au sein des différents groupes de travail. J'y ai été confrontée à un très haut niveau d'expertise, tant en interne qu'en externe, et à un personnel exerçant ses compétences avec une très grande rigueur scientifique.

J'y ai également été confrontée à des valeurs professionnelles très fortes et clairement exprimées, notamment la transparence – expliquer nos méthodes de travail et nos avis – et l'indépendance, tant vis-à-vis du pouvoir politique que des lobbies, garantie par des règles déontologiques très strictement appliquées. Cette transparence et cette indépendance sont garantes de la qualité et de l'impartialité de l'action que nous menons au service de la santé des Français.

Je veux maintenant retracer brièvement les quelques faits marquants de ces dix derniers mois. Vous le savez, la HAS assure plusieurs missions, principalement l'évaluation des produits de santé, la certification des établissements de santé, les recommandations de bonnes pratiques et le renforcement de la sécurité des patients.

L'année 2016 a été marquée par un contexte particulier : d'une part, la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, qui a confié à la HAS quinze missions supplémentaires et, d'autre part, l'annonce par Mme la ministre de la santé de la reprise, par la HAS, des activités du Comité technique des vaccinations, à la suite de la publication du rapport sur la politique vaccinale de Sandrine Hurel. Nous avons ainsi dû nous mettre en ordre de marche pour être en mesure d'accueillir en avril 2017 les activités de ce comité, dans une période où les vaccins sont particulièrement controversés. Cela a évidemment nécessité pour la Haute Autorité de santé de monter en compétence.

En ce qui concerne la certification des établissements de santé, la version V 2014 de ce dispositif est montée en charge avec plus de 800 établissements visités et ayant fait l'objet d'une décision courant 2016, sur les 2 500 établissements de santé que nous sommes amenés à visiter. La grande nouveauté de ce dispositif réside dans la méthode du patient traceur, qui se rapproche des pratiques professionnelles et qui est extrêmement appréciée, tant des équipes professionnelles, que des associations de malades. Il s'agit de considérer les points clefs du parcours d'un patient dans un établissement ; nous appréhendons beaucoup mieux, ce faisant, la qualité des soins.

Nous avons également renforcé nos travaux sur les indicateurs de qualité des soins que nous souhaitons d'ailleurs publier. On nous a confié le soin d'animer le site Internet dédié aux établissements de santé – Scope Santé –, lequel rend compte du niveau de certification des établissements et du score attendu pour les différents indicateurs de qualité des soins. Ce site est non seulement destiné au grand public qui doit pouvoir s'orienter dans le système de santé, mais également aux professionnels de santé et aux établissements, qui doivent pouvoir se comparer entre eux.

Nous avons ajouté un indicateur pour les établissements de santé, le dispositif e-Satis, qui mesure la satisfaction des patients hospitalisés en médecine, chirurgie, obstétrique. Ce dispositif a démarré début 2016 ; plus de 56 000 patients ont été interrogés à

leur sortie d'hospitalisation pour noter la qualité de l'établissement, sur l'accueil, le séjour, la sortie. Le score de satisfaction des patients a été publié en décembre dernier dans la presse et sur le site Scope Santé. Il s'agit du premier indicateur de résultat publié en France indiquant le degré de satisfaction des patients.

En ce qui concerne l'évaluation des produits de santé, nous avons émis de très nombreux avis. Plus de 900 dossiers de médicaments ont été déposés en 2016 auprès de la commission de la transparence, ce qui représente, par rapport à 2015, une augmentation de 11 % de l'activité. Parmi les avis dont vous avez pu entendre parler, je veux citer les anti-Alzheimer et l'élargissement de l'accès aux médicaments contre l'hépatite C. Nous avons également évalué des actes innovants, notamment l'intérêt du robot chirurgical pour la prostatectomie et la thrombectomie dans le cadre d'accidents vasculaires cérébraux.

Pour ce qui concerne les dispositifs médicaux, nous avons évalué plus de 160 dispositifs médicaux en 2016 et nous avons reçu les premiers dossiers pour le forfait « innovation » afin d'accorder une prise en charge dérogatoire pour des dispositifs médicaux innovants, à condition que ce dispositif fasse l'objet d'une étude apportant des données manquantes. Le premier forfait « innovation » a été accepté fin 2016 et deux nouveaux dossiers viennent d'être déposés et sont en cours d'évaluation.

J'en viens aux guides et référentiels. Le dossier relatif aux objets connectés et aux applications en santé était très attendu et s'est révélé très utile. Il permet de guider les industriels et les évaluateurs sur ce qui est attendu de ces objets du point de vue de la valeur ajoutée. L'idée est d'en promouvoir l'usage mais aussi de renforcer la confiance vis-à-vis de ces applications.

Enfin, nous avons pris un certain nombre d'initiatives pour favoriser ce que j'appelle une « évolution des mentalités » dans le champ de la démocratie sanitaire. Nous avons organisé en novembre dernier un grand colloque scientifique international portant sur l'intérêt à recueillir les points de vue des patients et des usagers dans nos différentes missions. À la suite de ce colloque, nous avons engagé plusieurs initiatives. Notamment, nous recueillons désormais l'avis des associations de patients en amont des évaluations de médicaments et de dispositifs médicaux avant que la commission de la transparence rende son avis. Les premiers enseignements sont extrêmement enrichissants.

Cela étant dit, je suis ici ce matin pour évoquer l'avenir et vous donner mes grandes orientations, à discuter au sein du collège et avec les collaborateurs de la Haute Autorité de santé. La HAS est une magnifique institution que vous avez créée par la loi en 2004. Il s'agit d'une autorité publique indépendante – la seule qui ait un caractère scientifique et la seule qui intervienne dans le champ de la santé. Quelles que soient les missions que nous exerçons – elles sont nombreuses –, notre objectif final est de contribuer à la meilleure qualité des soins pour nos concitoyens.

Depuis 2004, grâce à la qualité de ses avis et à mes deux prédécesseurs -Laurent Degos et Jean-Luc Harousseau-, la HAS s'est bien positionnée dans le paysage national et dans le paysage international – j'y reviendrai. Il est désormais clair qu'elle rend ses avis en toute indépendance et que ceux-ci sont reconnus.

Toutefois, malgré ces qualités, nous devons évoluer parce que le contexte change beaucoup. Nous devons ainsi faire face à une transition épidémiologique avec des patients de plus en plus âgés, atteints de pathologies complexes, multiples et qui rendent les prises en

charge extrêmement difficiles, notamment pour les acteurs du premier recours. Notre démographie médicale est sous tension et inégalement répartie sur le territoire, ce qui soulève l'enjeu de la coordination des soins autour de la médecine de premier recours. Nous devons aussi mener une réflexion territoriale sur des filières de prise en charge de qualité.

Ce besoin de coordination est criant quand on se compare aux autres pays européens. Nous aurons besoin d'outils, notamment informatiques, pour les cabinets médicaux et les hôpitaux. En effet, sans un système d'information performant et partagé, cette coordination sera très compliquée à mettre en œuvre.

En outre, il faut souligner l'arrivée d'innovations multiples dans le domaine thérapeutique et dans le domaine organisationnel. Ces innovations s'accroissent et certaines d'entre elles sont clairement disruptives pour notre système ; je pense notamment à l'exploitation des grandes bases de données ou à la « e-santé » qui obligeront la HAS à faire appel à des compétences particulières, à une très forte agilité ainsi qu'à une capacité de réactualisation régulière de ses recommandations, de ses évaluations et de ses avis, car le contexte et les prises en charge évoluent de plus en plus rapidement.

Je veux par ailleurs évoquer l'évolution sociétale. Les citoyens expriment une très forte attente qui me paraît tout à fait légitime, de transparence et de démocratie sanitaire. Les usagers ont du mal à se frayer un chemin dans notre système de santé et c'est probablement là où les inégalités sont les plus criantes. Ils ont également du mal à se sentir acteurs de leur prise en charge et sont en attente d'information. La HAS doit leur apporter un éclairage dans ce champ-là.

Enfin, la HAS peut contribuer à la soutenabilité de la dépense publique dans le champ sanitaire, au travers de son expertise sur l'efficacité des produits de santé et, plus largement, sur la pertinence des soins.

J'en arrive à mes propositions pour répondre à ces sujets. Commençons par l'innovation. La HAS doit évaluer les innovations – il s'agit d'un sujet majeur pour garantir un accès rapide et équitable aux nouvelles thérapeutiques – mais nous devons également assurer la sécurité des patients face à ces innovations en déterminant en permanence le juste équilibre entre ces deux impératifs.

J'insistais l'année dernière devant vous sur la nécessité d'une réforme des outils d'évaluation et des procédures d'évaluation des produits de santé, notamment dans le champ des médicaments. Cette réforme était prônée par le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, l'IGAS, et par celui de Mme Dominique Polton. La HAS peut déjà, à droit constant, faire évoluer ses pratiques ; c'est ce que nous faisons actuellement. Nous sommes en train de travailler à la simplification et à la standardisation de l'évaluation des produits de santé, très attendues par les industriels pour que nos avis soient lisibles et que les laboratoires puissent les anticiper.

Nous travaillons aussi à l'homogénéisation des critères d'évaluation du service médical rendu, notamment sur le critère de l'intérêt de santé publique, compliqué à évaluer. Nous mettons en place une argumentation systématique et standardisée de l'amélioration du service médical rendu pour faire évoluer la doctrine de la commission de la transparence et pour objectiver cette amélioration du service médical rendu.

Il est malheureusement difficile d'aller plus loin sans une évolution du droit mais nous prenons tout de même des mesures pour accélérer l'accès à l'innovation au travers notamment de dialogues précoces avec les industriels de façon à les orienter vers ce qui est attendu d'eux. Ces rencontres précoces ont lieu à l'échelon soit national, soit international, avec l'*European Medicines Agency* (EMA) ou d'autres agences européennes avec une action conjointe coordonnée et financée par la Commission européenne.

À cet égard, la HAS souhaite être un moteur du travail en commun des agences européennes d'évaluation des technologies de santé. Nous participons un réseau européen -*European Network for Health Technology Assessment, ou EUnetHTA*- et à des actions conjointes pour évaluer collectivement certains médicaments ou dispositifs. La HAS a plus que jamais un rôle à jouer, surtout à l'heure du Brexit puisque le *National Institute of Clinical Excellence* (NICE) est susceptible de quitter ce réseau. Des débats sont d'ailleurs en cours sur l'avenir des agences HTA au sein de la Commission européenne et nous devons répondre à une consultation publique avant la fin du mois de janvier.

Nous participons aussi, à notre façon, au débat sur le prix des médicaments ; nous avons évoqué la possibilité de travailler sur des prix par indication, puisque la commission de la transparence rend déjà des avis par indication. La HAS est favorable à des mécanismes de remboursement temporaire, conditionnés à des recueils en vie réelle mais cela supposerait des modifications législatives.

Enfin, j'avais prôné devant vous la nécessité de rapprocher différentes commissions pour rendre des avis intégrés, notamment de rapprocher l'évaluation économique et l'évaluation purement médicale des produits de santé. Je pense qu'il sera possible de le faire à l'avenir ; néanmoins, je voudrais que la HAS s'oriente vers des avis d'efficience, non seulement sur les produits, mais aussi sur les stratégies. Vous nous avez donné un outil pour ce faire, l'article 143 de la loi de modernisation du système de santé – une avancée majeure – qui nous permettra de rendre des avis intégrés sur les stratégies, en donnant la liste préférentielle les médicaments les plus efficaces par pathologie.

Les recommandations de bonnes pratiques ont souvent été considérées comme trop denses et trop peu actualisées. Nous avons adopté en 2016 une nouvelle procédure qui nous permet d'aller vers une contractualisation, vers un partenariat avec les sociétés savantes, de manière à co-construire des recommandations tout en maintenant notre indépendance, selon une méthodologie de la HAS. Cela nous permettra d'être beaucoup plus réactifs face aux avancées thérapeutiques. Autre intérêt de cette co-construction des recommandations : les professionnels s'en empareront davantage car nous éprouvons des difficultés à mesurer l'impact de nos recommandations sur la pratique professionnelle quotidienne.

Ainsi, tant pour l'efficience – notre capacité à faire des évaluations médico-économiques – que pour les recommandations purement médicales, nous avons clairement besoin de contractualiser avec des équipes académiques. C'est ainsi que procèdent le NICE et l'agence américaine. Tant que la HAS traitera tout en interne, elle aura des difficultés à être à la hauteur des attentes des professionnels et des citoyens.

Nous devons redoubler d'efforts sur les documents que nous mettons à la disposition de la médecine de premier recours ; nous devons produire des documents simples, facilement adaptables, pour les médecins généralistes, au logiciel d'aide à la prescription, voire au logiciel d'aide à la décision, notamment face à des prises en charge de plus en plus complexes.

J'en viens à la certification des établissements et aux indicateurs de qualité des soins. Plusieurs des évolutions sont en cours et semblent devoir se poursuivre. Il faut que nous poursuivions le processus de médicalisation de la certification et des indicateurs. Nous devons davantage prendre en compte les résultats des soins prodigués et le vécu du patient et nous éloigner autant que possible des indicateurs de processus, qui sont actuellement majoritaires. Nous devons prendre en compte les groupements hospitaliers de territoires, les GHT, qui sont une opportunité pour identifier des filières de prise en charge, et nous nous organisons pour adapter la certification aux GHT.

Par ailleurs, j'observe l'accueil favorable réservé au dispositif de financement des établissements en fonction de leurs résultats -le dispositif IFAQ qui consiste en des incitations financières à l'amélioration de la qualité- qui permet de financer les établissements les plus vertueux. Ce dispositif est coordonné par la direction générale de l'offre de soins (DGOS), nous devons identifier les indicateurs les plus pertinents.

Nous devons également simplifier les processus d'évaluation des établissements qui se plaignent d'un « millefeuille administratif » entre les autorisations qui relèvent des autorités régionales de santé, les ARS, et la certification. Nous travaillons avec les ARS et la DGOS à cette simplification.

Nous travaillerons aussi à l'amélioration du site Internet Scope Santé, dont je vous parlais, pour le rendre plus lisible et utile au grand public, car il reste majoritairement utilisé par les professionnels de santé.

Je termine par la sécurité des patients, un enjeu majeur. On considère aujourd'hui qu'environ 300 000 événements indésirables sont associés aux soins, dont 40 % seraient évitables si l'on arrivait à mieux promouvoir le travail en équipe. En effet, beaucoup de ces événements indésirables graves sont liés à un manque de coordination. Ce travail se poursuivra peut-être par le biais d'accréditations d'équipes médicales – nous accréditons déjà les professionnels à risque. Il s'agit pour l'instant d'une démarche volontaire.

En conclusion, je formule le vœu que notre programme de travail pour les années à venir, que je tâcherai de mettre en place avec les salariés et le collège, soit plus lisible. Aujourd'hui, le programme de travail de la HAS est très segmenté et il porte sur des sujets multiples. Je souhaiterais que l'on puisse le co-construire avec les différentes administrations centrales qui nous saisissent et avec la CNAMTS. Il s'agit ainsi de donner une cohérence à ce programme et à donner à la Haute Autorité de santé une capacité d'autosaisine, presque inexistante aujourd'hui, faute de moyens, ainsi qu'une capacité à prioriser ses actions en fonction des enjeux de santé publique pour la population. En d'autres termes, je souhaiterais que notre programme de travail soit plus stratégique et ne se résume pas à une liste de saisines.

Je souhaite en outre que la HAS se concentre sur ses missions à forte valeur ajoutée, c'est-à-dire sur les aspects médicaux et scientifiques ; nous devons à cet égard veiller collectivement à une adéquation des moyens aux missions, lesquelles ne cessent d'augmenter. Je vous ai parlé l'année dernière du budget socle, dont nous ne disposons pas aujourd'hui et qu'il sera nécessaire un jour de déterminer pour que la HAS puisse mener à bien ses missions.

Nous devons accompagner le virage ambulatoire et nous ouvrir à ce secteur. Aujourd'hui, la HAS se positionne trop sur les soins hospitaliers ; il faut accompagner les

professionnels du premier recours, car cela affectera l'organisation et la coordination des soins.

Par ailleurs, la HAS doit progressivement intégrer la prévention dans ses recommandations, notamment pour accompagner correctement la médecine de premier recours. Nous devons cesser de parler de « parcours de soins » et nous orienter vers un parcours de santé tout au long de la vie, coordonné par la médecine de premier recours.

En outre, pour ce qui concerne l'innovation, la HAS doit jouer pleinement son rôle et être consciente de sa responsabilité pour, d'une part, rendre rapidement et équitablement accessibles les innovations et, d'autre part, assurer la sécurité des médicaments et des dispositifs médicaux – cela correspond à une forte attente de la population française.

Je souhaite placer les patients et les usagers au cœur du système, car ils sont les bénéficiaires ultimes de notre action et nous ne pouvons pas concevoir ni évaluer le système sans envisager les patients et les usagers comme des partenaires.

Mme Catherine Génisson. – Merci pour votre exposé passionné et passionnant. Passer du parcours de soin au parcours de santé est une belle proposition. Je peux comprendre que vous souhaitiez un partenariat avec la caisse nationale d'assurance-maladie (Cnam) mais ne craignez-vous pas les conflits d'intérêts avec l'organisme payeur ?

Mme Élisabeth Doineau. – Bravo pour votre investissement personnel : Mme Génisson a raison de vous dire passionnante. Vous avez eu raison de garder le regard du citoyen qui a besoin de sécurité et d'information. Si la santé est un thème privilégié des campagnes électorales, c'est qu'elle est au cœur des préoccupations des Français. Que vous manque-t-il ? En quoi les parlementaires que nous sommes pourraient-ils vous être utiles, en particulier pour la contractualisation que vous souhaitez développer avec les équipes académiques ?

Les interrogations du public ne sont pas spontanées : des personnes investies d'une autorité les nourrissent de mauvaises informations... Comment prévenir cette inquiétude ?

M. Yves Daudigny. – L'enjeu pour les parcours médicaux innovants, c'est de ne pas en priver les patients, sans pour autant considérer toute nouveauté comme innovante. La commission d'évaluation économique et de santé publique – première du genre à s'intéresser aux aspects économiques – a-t-elle trouvé sa place ? Pouvez-vous préciser ce que vous souhaitez en matière de rapprochement ou de fusion avec une autre commission ? Que pensez-vous du maintien des deux notions de service médical rendu et d'amélioration du service médical rendu ?

Mme Michelle Meunier. – Je partage bon nombre de vos souhaits, notamment en termes de lisibilité. La HAS a rendu un intéressant rapport sur les violences sexuelles dont sont notamment victimes les personnes prostituées. Elle a sans doute un rôle à jouer également concernant le fléau que représentent les violences sexuelles envers les enfants et l'accompagnement médical non seulement des victimes, mais aussi des auteurs.

M. René-Paul Savary. – Permettez-moi de vous présenter une remontée du terrain. Un façonnier en médicament qui produit des génériques est installé dans mon département. Les génériques représentent une véritable économie et figurent en bonne place

dans le plan d'économies de Marisol Touraine. Un générique produit pour quelques dizaines de centimes est vendu pour quelques dizaines d'euros... Ce façonnier attend une autorisation depuis plus d'un an pour un générique qui est déjà produit dans d'autres pays européens. Tant que nous ferons subir ce type de délais à nos entreprises, elles ne pourront pas être performantes. Autre cas, la certification des établissements, qui dure des mois, sinon des années ; cela réclame des personnels un temps pendant lequel les patients ne sont pas soignés.

M. Gilbert Barbier. – Vous souhaitez clarifier les rôles ; c'est bienvenu face à la confusion dans les messages de la HAS, de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), ou de la ministre. Quel est votre degré d'autonomie ? Comment distinguez-vous votre rôle de celui de l'ANSM ? Comment s'y retrouver entre la commission de la transparence, la commission d'évaluation économique et de santé publique et le comité économique des produits de santé (CEPS) ? Avec Yves Daudigny, nous nous étions arrachés les cheveux pour rédiger notre rapport sur le médicament. Il est nécessaire que chacun agisse dans son domaine. Nos compatriotes n'y comprennent rien !

Mme Corinne Imbert. – Je partage les interrogations de René-Paul Savary. Vous avez affirmé votre attachement à l'indépendance et à la transparence de cette seule autorité publique indépendante scientifique qu'est la HAS. La standardisation est effectivement attendue par les industriels. Mais cela n'est-il pas contradictoire avec l'idée de donner la parole aux citoyens – même si c'est à la mode... ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Je rejoins Gilbert Barbier sur l'opacité des différentes agences. Lors de votre dernière audition, j'avais donné leur nombre, assez important, en matière de santé. Il faut faire un peu de ménage, pour que les choses soient plus claires et obtenir des économies d'échelle. J'ai été sollicité par des pharmaciens et des médecins qui témoignent de la recrudescence des ruptures de stock de médicaments. Un rhumatologue m'a parlé d'un médicament qui n'était plus approvisionné depuis sept à huit mois ! Certains laboratoires privilégient clairement l'exportation.

Mme Agnès Buzyn. – La CNAM dispose de la capacité de saisir la HAS, car tout acte doit être évalué avant d'être remboursé. Même si nous avons un accord-cadre avec elle, nous ne la considérons pas comme un partenaire. Les partenariats que je souhaite sont, sur des champs très précis, avec des équipes académiques. La HAS n'est certainement pas là pour faire plaisir au payeur – même s'il arrive que ses décisions lui fassent plaisir. Un *benchmark* international m'a conduit à m'interroger sur les raisons de l'efficacité du *National Institute for Health and Care Excellence* (NICE) britannique et des agences américaines : c'est qu'ils demandent une revue systématique de la littérature sur un sujet à un centre de preuves et connaissent ainsi toutes les innovations. Nous aimerions faire de même -avec la méthode de la HAS, bien sûr, qui garantit l'absence de conflit d'intérêts.

Vous me demandez ce qui manque pour y parvenir ? De l'argent, un peu d'argent, car nous ne pouvons plus aujourd'hui lancer d'appels à projets. Nous avons ainsi émis, avec la société française de dermatologie, une recommandation sur l'acné réactualisée presque en temps réel, très utile pour la médecine de premier recours. Or nous avons dû rogner sur toutes nos dépenses et n'avons plus de marges sur les fonctions support. Le NICE fonctionne avec des équipes extérieures notamment concernant l'économie de la santé. Nous en avons aussi besoin : notre douzaine d'économistes de la santé ne peuvent pas tout faire !

La HAS intervient peu dans le débat public, ce n'est pas sa vocation. Mais j'aimerais qu'elle devienne la référence pour des sujets comme la vaccination. Cela suppose un travail de longue haleine, une pédagogie de long terme.

Monsieur Daudigny, je ne souhaite pas que les commissions fusionnent, mais qu'elles donnent parfois des avis intégrés, comme sur le traitement de l'hépatite C : il faut juger de son utilité, mais aussi de son efficacité. C'est aujourd'hui difficile à cause de l'organisation en silo de la HAS.

Avec Dominique Polton, nous avons préconisé de simplifier le service médical rendu et l'amélioration du service médical rendu pour évoluer vers la notion de valeur thérapeutique relative, qui nous permettrait d'être plus discriminants.

Au-delà des violences sexuelles sur les enfants, je crois que nous avons un déficit de recommandations en pédiatrie, qui est véritablement le parent pauvre de l'innovation. Je souhaite donc en faire un sujet transversal et de longue haleine.

Je suis très sensible, monsieur Savary, aux remontées du terrain. Pour ma part, je garde un cabinet de consultation, pour ne pas en être coupée. La HAS n'évalue pas les médicaments génériques, mais seulement le médicament *princeps*. Un générique peut être autorisé dans un autre pays et interdit en France si le brevet y a été déposé plus tard. J'ai piloté la deuxième version de la certification d'un établissement – je sais que cela peut être contraignant. Mais cela vous donne aussi des outils managériaux ; et si vous êtes certifié de niveau A, vous êtes tranquille pour six ans. Seuls les établissements ayant des progrès à faire sont revisités après six mois. Or j'ai vu des choses en matière de sécurité des patients assez choquantes en 2016. Je ne crois pas que nos concitoyens attendent de nous que nous soyons moins exigeants à cet égard.

Monsieur Barbier, vous avez raison : le grand public ne comprend pas bien « qui fait quoi ». La ligne de démarcation est pourtant claire : l'ANSM fait de la pharmacovigilance et évalue les risques médicaux, tandis que la HAS évalue la valeur ajoutée des soins et des stratégies de soin. Nous avons certes besoin d'harmoniser les messages. J'ai à cet égard une réunion avec l'ANSM la semaine prochaine, afin que les messages que nous lançons témoignent de la cohérence de l'action publique.

La commission de la transparence évalue la valeur ajoutée et les stratégies de soin, pendant que la commission d'évaluation économique et de santé publique en calcule le rapport coût-bénéfice par exemple pour des dépistages néonataux ou de cancers. Elles agissent en parallèle ; le CEPS utilise leurs avis dans sa négociation avec les industriels sur le prix. La HAS agit donc en appui du CEPS.

Madame Imbert, vous me demandiez s'il est bien légitime que les citoyens émettent un avis sur un produit avant même son évaluation médico-économique. En réalité, ils éclairent seulement la commission sur leurs besoins et attentes ; ils ne donnent pas un avis sur les médicaments, car, s'agissant souvent de médicaments innovants, les malades n'y ont pas eu accès.

Quand nous interrogeons des associations de malades en amont de l'évaluation d'un médicament, nous recueillons leurs attentes et les difficultés qu'ils rencontrent avec les médicaments existants, afin de confronter ces besoins aux caractéristiques de l'innovation considérée, qui n'y répond pas nécessairement.

Monsieur Cardoux, je ne sais que répondre à votre question sur l'opacité des agences. Il s'agit d'un choix politique. Si vous souhaitez rapprocher des agences, je me soumettrai évidemment à ce choix. Ce choix ne nous appartient pas et nous n'avons pas d'avis à vous donner à ce sujet.

Quant à la rupture des stocks, elle ne relève pas de la HAS mais de l'ANSM.

M. Daniel Chasseing. – Vous évoquiez la démographie médicale tendue dans certaines zones. Pour l'instant, on n'emprunte pas la bonne méthode pour y répondre - l'augmentation du *numerus clausus* – et, en outre, sur les six stages de six semaines des quatrième et cinquième années de médecine, seules trois semaines sont passées en secteur rural. On maintient donc l'hospitalo-centrisme. J'y vois l'une des causes, avec le *numerus clausus*, du faible nombre d'étudiants s'orientant en secteur rural.

Mme Agnès Buzyn. – Malheureusement, cela ne relève pas du tout de la compétence de la HAS mais de celle du ministre et des ARS. Je ne peux donc pas vous répondre sur ce point.

M. Alain Milon, président. – Merci madame Buzyn.

Mme Agnès Buzyn. – Je vous remercie.

Mme Agnès Buzyn quitte la salle de réunion.

Vote sur la proposition de nomination de Mme Agnès Buzyn à la présidence de la Haute Autorité de santé

M. Alain Milon, président. – Nous allons passer au vote à bulletin secret sur la candidature de Mme Buzyn.

Vous voudrez bien inscrire sur le bulletin la mention « favorable » ou « défavorable » ou bien laisser le bulletin vierge si vous souhaitez vous abstenir.

Je rappelle que « le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

Par conséquent, seuls sont pris en compte les suffrages exprimés.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale procèdera à l'audition de Mme Buzyn mercredi prochain. Nous devons donc différer le dépouillement jusqu'à notre prochaine réunion, afin que les résultats soient annoncés simultanément.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

La commission désigne en tant que membres titulaires : MM Alain Milon, Gilbert Barbier, Mmes Corinne Imbert, Élisabeth Doineau, M. Yves Daudigny, Mmes Catherine Génisson, Laurence Cohen et en tant que membres suppléants : Mmes Catherine Deroche, Colette Giudicelli, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Louis Tourenne et Jean-Marie Vanlerenberghe.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

La commission désigne en tant que membres titulaires : MM Alain Milon, Gilbert Barbier, Mmes Corinne Imbert, Élisabeth Doineau, M. Yves Daudigny, Mmes Catherine Génisson, Laurence Cohen et en tant que membres suppléants : Mmes Catherine Deroche, Colette Giudicelli, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Louis Tourenne et Jean-Marie Vanlerenberghe.

Nomination d'un rapporteur

Enfin, la commission nomme M. Gilbert Barbier en qualité de rapporteur sur la proposition de loi n° 233 (2016-2017) visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicoptéré.

La réunion est close à 10 h 10.

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

Mardi 10 janvier 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

**Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant
autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport
pour avis**

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – Présenté en conseil des ministres le 3 août 2016, le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique procède en grande partie du rapport sur l'égalité réelle outre-mer remis au Premier ministre le 18 mars 2016 par M. Victorin Lurel, ancien ministre des outre-mer, député et rapporteur de ce texte pour la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2016, après engagement de la procédure accélérée, le champ du projet de loi y a été considérablement étendu. En effet, si le projet initial ne comptait que quinze articles, ayant pour objet de fixer les objectifs et le cadre d'une convergence des niveaux de vie en outre-mer et en métropole, ainsi que quelques dispositions à caractère social ou économique, le projet de loi issu de l'Assemblée nationale ne comporte pas moins de 116 articles. Les députés ont inséré des dispositions portant sur des sujets aussi divers que la continuité territoriale, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, le commerce, le développement durable, la fonction publique, les droits de femmes, la fiscalité ou encore la statistique.

Au titre de sa compétence en matière d'éducation, de langue française et de communication audiovisuelle, notre commission s'est saisie pour avis de sept articles, dont quatre nous ont été délégués au fond par la commission des lois. Aucune de ces dispositions ne figurait dans le projet de loi initial ; trois sont toutefois issues d'amendements du Gouvernement.

S'agissant des dispositions relatives à l'éducation, trois articles – les articles 13 C, 13 E et 13 *bis* – nous ont été délégués au fond. L'article 13 C, qui prévoit d'étendre le champ des activités financées par le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif (FEBECS) aux échanges scolaires dans l'environnement régional des territoires ultramarins et l'article 13 E qui habilite le Gouvernement à procéder, par ordonnance, à une révision des dispositions de nature législative du code de l'éducation particulières à l'outre-mer, ne posent pas de difficulté particulière et je ne vous proposerai qu'un amendement de nature rédactionnelle sur le premier.

Ce n'est pas le cas de l'article 13 *bis*. Inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Lurel, il permet au Gouvernement de rendre, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'instruction obligatoire pour les enfants de trois à dix-huit ans dans les

régions et départements d'outre-mer. Si je comprends sa portée symbolique, cette mesure me semble à la fois coûteuse et irréaliste ; elle ne tient pas compte de la diversité des situations dans ces territoires. Je vous proposerai donc de le supprimer.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la culture, qui forment le titre VII du projet de loi, l'article 21 nous est délégué au fond et nous sommes saisis pour avis des articles 20 et 21 *bis*. L'article 20 précise, en complément de l'article 1^{er} du décret du 2 thermidor an II (20 juillet 1794), que l'obligation d'employer la langue française dans les actes publics n'a « ni pour objet ni pour effet de prohiber l'usage des traductions lorsque l'utilisation de la langue française est assurée ». Il s'agit de prévoir que des documents d'état civil, à l'instar des livrets de famille, puissent être bilingues, c'est-à-dire rédigés en français et en une langue régionale, seule la version française faisant foi. Je n'y vois pas d'obstacle et vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.

L'article 21 nous est délégué au fond. Il porte deux mesures principales : d'une part, il donne aux chaînes de radio et de télévision du service public pour mission de valoriser les cultures des outre-mer dans leurs programmes ; deuxièmement, il permet aux offices publics des langues régionales ainsi qu'aux associations de défense de ces langues de saisir le Conseil supérieur de l'audiovisuel en cas de manquement des éditeurs de services à leurs obligations. Ces organismes se substitueraient au Conseil national des langues et cultures régionales qui, malgré sa suppression au printemps 2009, demeure visé par les articles 42 et 48-1 de la loi du 30 septembre 1986. Par coordination avec les dispositions de l'article 46 du projet de loi « Égalité et citoyenneté », qui insère cette même exigence de valorisation des cultures d'outre-mer dans le même article, et dans un souci de cohérence, je vous proposerai de supprimer les 1^o et 2^o du présent article.

Enfin, l'article 21 *bis* institue un Grand Conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge auprès de la collectivité territoriale de Guyane, remplaçant le Conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), aujourd'hui placé auprès du préfet, et confortant sa place au sein des institutions guyanaises, ce qui semble une évolution positive. Sa représentativité dépendra cependant en grande partie des moyens mis à sa disposition.

Enfin, s'agissant des dispositions relatives aux médias, notre commission s'est saisie pour avis de l'article 34 *bis*, qui oblige les opérateurs du service public audiovisuel à diffuser les résultats des élections générales pour l'ensemble des territoires de la République. Il s'agit de remédier au fait qu'à l'occasion de certaines élections, en particulier les élections régionales de 2015, les collectivités d'outre-mer aient parfois été oubliées, les résultats électoraux dans ces collectivités n'ayant pas été présentés.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a souligné que l'exclusion des médias privés de l'obligation créée par le présent article limitait considérablement sa portée et n'avait pas vraiment de raison d'être ; je vous propose donc de l'étendre aux médias privés. Il ne s'agit pas d'exiger une présentation exhaustive des résultats, circonscription par circonscription, mais de rendre compte des résultats généraux des élections. En outre, cette obligation ne s'appliquerait qu'aux résultats des élections générales, non à ceux des élections partielles.

Mon exposé ne serait pas complet sans évoquer l'article 21 *ter* du projet de loi, qui requiert la remise par le Gouvernement d'un rapport étudiant les conditions d'un alignement possible du bouquet de chaînes de la télévision numérique terrestre dans les outre-

mer sur le bouquet hexagonal. Notre commission ne s'est pas saisie pour avis de cet article, car il s'agit d'une demande de rapport ; comme vous le savez, la commission des lois a pour doctrine de les supprimer. Sur le fond, cette mesure se traduirait par un investissement de plusieurs centaines de millions d'euros. Par ailleurs, elle mettrait en péril l'existence de nombreuses chaînes de télévision ultramarines, qui vivent de la rediffusion des émissions de métropole. Cette mesure ne me semble donc pas pertinente.

Comme vous pouvez le voir, j'ai œuvré dans le sens d'une amélioration des dispositions qui nous sont soumises de ce projet de loi, en recherchant toujours la concision et la simplification – ce projet de loi, comme tant d'autres, en a bien besoin.

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous approuvons les principes du texte, même si nous regrettons qu'il n'ait pas été présenté auparavant, afin d'être appliqué pendant le quinquennat. Je regrette que l'institution d'une instance représentant les populations autochtones ne concerne que la Guyane, alors que d'autres territoires ultramarins ont des populations autochtones.

En outre, il est dommage qu'il trouve sa place dans le titre VII, relatif à la culture, car le grand conseil aura bien d'autres prérogatives que les costumes et les chansons. La loi pour la reconquête de la biodiversité dispose ainsi qu'en application du protocole de Nagoya, une redevance soit versée pour l'utilisation des connaissances traditionnelles : c'est ce conseil qui la recevra. Il n'avait donc pas à être enfermé dans ce titre ; mais c'est une remarque cosmétique, puisque la loi n'est qu'un véhicule pour réécrire le code.

Mme Françoise Laborde. – Rendre obligatoire l'instruction à partir de trois ans me semble une bonne idée ; je ne connais pas les raisons de la rendre obligatoire jusqu'à dix-huit ans, mais cela me semble moins prioritaire.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je regrette comme Marie-Christine Blandin le caractère tardif de ce texte : l'égalité est loin d'être réalisée et les écarts sont toujours très importants. Notre soutien dépendra de son évolution en séance publique. Nous craignons l'inadéquation entre les besoins et les mesures proposées. Une expérimentation de l'obligation scolaire étendue de trois à dix-huit ans ne nous choque pas. Pour s'attaquer à l'échec scolaire, il faut du temps. Pour ce qui est de l'article 13 E, nous sommes hostiles au blanc-seing que représentent les ordonnances.

M. David Assouline. – Notre collègue Maurice Antiste, qui sera notre orateur sur ce texte en séance publique, ne pouvait être présent aujourd'hui. Nous soutenons globalement ce texte. On ne peut que vouloir l'extension de l'obligation scolaire, mais cela pourrait comporter des effets pervers là où il est impossible de la mettre en œuvre tout de suite.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 13 C

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L'article 13 C, qui nous est délégué au fond, est inutilement long et précis au regard de son objet ; une grande partie de ses dispositions relève du pouvoir réglementaire. L'amendement CULT.1, de nature essentiellement rédactionnelle, conserve l'extension du champ du FEBECS aux échanges scolaires.

Mme Marie-Christine Blandin. – Cette simplification peut sembler de bon sens. Mais si nous ne précisons pas que nous parlons du Brésil, par exemple, cela signifierait pour nos rectorats qu’il s’agit d’échanges avec d’autres établissements français. Or ce qui est souhaité, c’est bel et bien de tisser des liens avec les pays voisins.

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L’article 40 de la loi du 13 décembre 2000 mentionne déjà des échanges avec les pays voisins.

L’amendement CULT.1 est adopté.

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-58, qui tend à inclure Saint-Pierre et Miquelon dans la liste des collectivités bénéficiaires du FEBECS, est satisfait : si l’article 40 de la loi du 13 décembre 2000 ne fait pas référence à Saint-Pierre et Miquelon, l’article 63 de la même loi le rend applicable à cette île. Avis défavorable.

L’amendement COM-58 n’est pas adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 13 C ainsi modifié.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Comme je l’ai indiqué à l’instant, compte tenu de notre hostilité de principe au recours aux ordonnances, nous votons contre cet article.

Article 13 E

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 13 E.

Article 13 bis

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L’illettrisme et le décrochage scolaire constituent des défis considérables outre-mer, comme en témoignent les évaluations menées à l’occasion de la journée défense et citoyenneté : si près de 10 % des jeunes Français présentent de graves difficultés de lecture et de compréhension du français, ils sont 30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, 48% en Guyane et 75 % à Mayotte.

Toutefois, l’extension, même à titre expérimental, de la scolarité obligatoire de trois à dix-huit ans, contre six à seize ans aujourd’hui, que prévoit l’article 13 bis que la commission des lois nous a délégué au fond, n’est pas pertinente. Elle ne saurait s’envisager sans une réflexion globale sur l’architecture du système éducatif : peut-on rendre obligatoire la poursuite d’études dans l’enseignement supérieur ? La question ne manquerait pas de se poser, alors que de nombreux jeunes obtiennent le baccalauréat avant l’âge de dix-huit ans.

S’il s’agit de réduire le décrochage scolaire, allions prévention et remédiation, à l’aide de structures et de pédagogies alternatives, comme la formation en alternance ou les micro-lycées, plutôt que de contraindre des jeunes à rester à l’école jusqu’à dix-huit ans. Quant à l’instruction obligatoire dès trois ans, qui veut réduire l’illettrisme en améliorant la maîtrise précoce de la langue française, il faut souligner la diversité des situations dans les départements et régions d’outre-mer : la scolarisation dès trois ans est la règle dans les Antilles et à La Réunion mais reste toutefois à développer en Guyane et à Mayotte. Ces taux faibles tiennent davantage à la faiblesse de l’offre et du nombre de places qu’au caractère facultatif de la scolarisation.

Enfin, le département de Mayotte est un cas particulier, tant les difficultés y sont importantes. Confrontés à une progression démographique inédite, les services de l'éducation nationale peinent à faire face et la scolarisation de tous les enfants soumis à l'obligation n'est pas effective, puisque, selon le Défenseur des droits, au moins 5 000 enfants âgés de six à seize ans ne seraient pas scolarisés ; le décrochage y est endémique, souvent avant seize ans. Beaucoup d'écoles, représentant environ 20 % des classes, fonctionnent par rotations, les élèves ayant cours par demi-journée. Les moyens consacrés à l'enseignement scolaire sont pourtant en forte croissance : l'État y assume, par dérogation au droit commun, les dépenses d'investissement pour les constructions scolaires du second degré, pour un montant total de 50 millions d'euros par an en moyenne.

Dans ce contexte, l'extension de trois à dix-huit ans de l'obligation d'instruction paraît à la fois coûteuse et très peu réaliste en l'absence d'une réflexion d'ensemble sur l'architecture du système éducatif. La priorité doit, à mon avis, être donnée à l'amélioration des conditions de scolarisation des enfants et à l'acquisition, dans le cadre scolaire, des apprentissages fondamentaux. Commençons par garantir à tous les enfants des conditions de scolarisation dignes et des enseignements efficaces ! L'amendement CULT.2 supprime donc le présent article.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je connais bien la situation de la Guyane ; je pourrai évoquer la violence que représentent les déplacements et l'arrachement aux familles pour des enfants tenus de faire jusqu'à trois heures de pirogue pour rejoindre une école, ou encore le collège de Maripasoula dont les lits sont dans un état déplorable, de même que ces adolescentes amérindiennes qui vont au lycée en « internat », si l'on peut dire, prenant pension dans des familles et qui présentent un grand nombre de grossesses précoces en raison des abus qu'elles subissent... On ne peut que s'interroger sur le bien-fondé du renforcement de l'obligation scolaire par la mobilisation des enfants de trois à six ans dans ces conditions. Cet article ne me convient pas pour les raisons que je viens de vous exposer.

Mme Françoise Laborde. – Chaque territoire est effectivement différent. On ne m'enlèvera toutefois pas l'idée que l'apprentissage de la langue entre trois et six ans peut contribuer efficacement à lutter contre l'illettrisme. Notre groupe s'abstiendra.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Nous nous abstiendrons, avec perplexité. La République est une et indivisible, mais les moyens ne permettent pas de rendre possible l'égalité sur son territoire...

M. Guy-Dominique Kennel. – Maintenir les jeunes décrocheurs jusqu'à dix-huit ans dans un milieu qu'ils rejettent ne les sauvera pas. L'absentéisme est très élevé outre-mer : si les élèves ne sont pas présents avant seize ans, ils ne le seront pas plus après. La République doit s'intéresser à ce qui se passe en amont : il y a déjà bien assez de choses à faire entre six et seize ans.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ai eu l'occasion d'aller à Mayotte et j'y ai constaté les dysfonctionnements de l'école. Madame Gonthier-Maurin, l'égalité, ce serait d'avoir un nombre suffisant de places pour que les élèves puissent tous avoir cours en même temps.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je ne le nie pas !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors de notre dernière réunion du bureau, j'ai évoqué la possibilité qu'une délégation de notre commission effectue à l'avenir une mission outre-mer, ce qui ne s'est pas fait depuis au moins vingt ans. Nous pourrions ainsi présenter des préconisations utiles.

Mme Marie-Christine Blandin. – Mme Cartron, dans le cadre de son rapport sur la loi de refondation de l'école, et Mme Gillot, au titre de la loi relative à l'enseignement privé supérieur et la recherche, avaient formulé la même demande, sans succès.

L'amendement CULT.2 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 13 bis.

Article 21

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L'article 46 du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, devenu article 185 après son adoption définitive, modifie l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 avec la même finalité que l'article 21, que la commission des lois nous a délégué au fond : il fixe pour objectif au service public audiovisuel d'assurer « une meilleure représentation de la diversité de la société française, notamment d'outre-mer ». Par coordination, l'amendement CULT.3 supprime le 1° du présent article.

Je vous propose également de supprimer le 2° du présent article, qui précise que « l'action adaptée pour améliorer la présence de la diversité de la société française dans les programmes » de France Télévisions est menée « en France hexagonale comme dans les outre-mer ». Sa rédaction est ambiguë et tend à faire doublon avec l'obligation générale fixée pour le service public audiovisuel.

Enfin, le 1° du présent amendement apporte une modification rédactionnelle au 1° A du présent article, substituant à la désignation d'associations de défense des langues régionales celle, juridiquement plus pertinente, d'associations concourant à la promotion des langues et cultures régionales.

L'amendement CULT.3 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 21 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 21

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-78 rectifié reprend une disposition de l'article 44 du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, devenu article 184, qui prévoyait l'instauration d'une obligation, pour les chaînes de radio et de télévision, de transmettre au CSA des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'apprécier l'effectivité de la représentation de la diversité de la société française.

Le Sénat s'y était opposé, considérant les difficultés pratiques insurmontables qu'impliquerait la collecte de ces indicateurs, qui reviendrait à déterminer, au cas par cas, l'appartenance ethnique des personnes présentes à l'antenne et à en tenir le compte. Le Sénat s'était également interrogé sur la légitimité de cette démarche au regard des principes

fondamentaux de notre droit constitutionnel : le CSA pourrait-il sanctionner un éditeur de programmes qui ne respecterait pas un quota de diversité ?

En nouvelle lecture, le Gouvernement et l'Assemblée nationale se sont ralliés à la position du Sénat, supprimant la disposition incriminée. Avis défavorable.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-78 rectifié.

Article 34 bis

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.4 propose une nouvelle rédaction de l'article 34 *bis*, qui étend aux médias privés l'obligation de rendre compte des résultats des élections générales pour l'ensemble du territoire national. Il s'agit de remédier au fait qu'à l'occasion de certaines élections, en particulier les élections régionales de 2015, les collectivités d'outre-mer aient parfois été oubliées, sans pour autant présenter de manière exhaustive les résultats des scrutins à circonscriptions multiples. Il insère également les dispositions du présent article dans l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et aligne leur rédaction sur celle de l'article précité, tout en prévoyant leur application outre-mer.

L'amendement CULT.4 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements.

La réunion est close à 15 h 50.

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de Mme Colette Mélot, vice-présidente, puis de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

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

Mme Colette Mélot, vice-présidente. – Nous examinons ce matin un amendement déposé par le Gouvernement hier soir 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 Gersperrin, rapporteur. - Le Gouvernement nous soumet un amendement qui vise à retirer de la proposition de résolution la disposition qui l'invitait à proposer que les dépenses publiques d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte dans le calcul des déficits publics des États membres au sens du traité de Maastricht. Le Gouvernement considère notamment que cette demande d'exclusion ouvrirait des débats interminables. Il estime également que les flexibilités ouvertes par la Commission doivent

concerner des événements exceptionnels ou des réformes structurelles. Il rappelle enfin qu'il a fait le choix du redressement des finances publiques.

Je partage ce souci du redressement des finances publiques. L'adoption de cet amendement ne rendrait pas pour autant la proposition de résolution européenne acceptable. En tant que rapporteur, je maintiens ma proposition de rejet de la proposition de résolution européenne et j'émetts donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement. À titre personnel cependant, je suivrai l'avis de mon groupe et ne prendrai pas part au vote.

Mme Dominique Gillot. – Les arguments du Gouvernement sont tout à fait recevables et cohérents mais ne satisfont pas totalement les membres du groupe socialiste et républicain. Le rapport du comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) avait en effet préconisé l'exclusion de ces dépenses du calcul des déficits publics et l'on constate bien actuellement que les candidats à la fonction présidentielle s'accordent sur la nécessité de passer à une nouvelle étape de la construction européenne. Le groupe socialiste et républicain est donc partagé entre sa volonté de soutien au Gouvernement et son souci d'infléchir les politiques européennes en faveur de l'enseignement supérieur. Il s'abstiendra sur cet amendement.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Les membres du groupe communiste républicain et citoyen sont totalement opposé à l'amendement du Gouvernement. Je rappelle que notre proposition de résolution européenne ne faisait que reprendre des propositions du comité pour la StraNES. L'élévation du niveau général des connaissances et des qualifications est une impérieuse nécessité et elle doit d'abord reposer (mais pas exclusivement) sur un financement public pérenne. Sachez que la Conférence des présidents d'université nous a apporté, par voie de communiqué, son soutien total sur ces questions. Le groupe communiste, républicain et citoyen votera contre cet amendement.

M. Claude Kern. – Le groupe UDI-UC partage le souci de redressement des finances publiques du Gouvernement mais ne souhaite pas l'adoption de la proposition de résolution européenne. Ses membres ne participeront donc pas au vote sur l'amendement.

Mme Colette Mélot. – L'amendement du Gouvernement semble aller dans le bon sens mais il arrive un peu tard. Les membres du groupe Les Républicains ne participeront pas au vote.

M. David Assouline. – Je partage tout à fait ce qu'a dit Mme Dominique Gillot au nom du groupe socialiste et républicain. Pour pouvoir respecter une trajectoire budgétaire conforme à ses engagements européens, la France doit investir dans l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation afin de nourrir sa croissance et de permettre la montée en gamme de son économie. Je regrette donc que l'amendement du Gouvernement ne prenne pas en compte cette dimension essentielle et je me rallie bien volontiers à la position d'abstention de mon groupe.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je déplore les conditions de travail qui sont les nôtres sur des sujets aussi importants que l'enseignement supérieur et la recherche : je vous rappelle que nous avons dû examiner cette proposition de résolution européenne fin décembre, le jour même où nous nommions son rapporteur et nous examinons aujourd'hui un amendement déposé la veille au soir pour le lendemain ...

À l'issue des travaux de la commission des affaires européennes qui avait rejeté cette proposition de résolution européenne, son président, notre collègue Jean Bizet, avait rappelé que ces sujets méritaient un travail approfondi. Je propose donc que nos deux commissions s'associent pour engager un tel travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement du Gouvernement.

La réunion est levée à 14 h 30.

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

Mardi 10 janvier 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant
autres dispositions en matière sociale et économique – Examen du rapport
pour avis**

La réunion est ouverte à 15 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, je veux commencer en vous adressant mes meilleurs vœux pour 2017. Je vous souhaite, d'abord, une bonne santé, mais aussi de la réussite et de la satisfaction dans vos projets tant personnels que politiques.

Cette année sera particulière, puisque nous interrompons nos travaux dans un peu moins de deux mois pour une durée de quatre mois environ. Ensuite, nous connaissons un renouvellement sénatorial ; treize des trente-neuf membres de notre commission sont renouvelables. Certains d'entre vous ont choisi, je le sais, de ne pas se représenter, parfois en raison de la loi sur le cumul des mandats.

Nous examinons aujourd'hui notre rapport pour avis sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Ce texte a déjà été examiné par l'Assemblée nationale, après avoir été déposé, je dirais presque, *in extremis*, l'été dernier, sur son bureau. Il s'agit sans doute d'un des derniers textes de la législature.

Il est arrivé avec quinze articles à l'Assemblée nationale, il était donc relativement concis, mais il a considérablement grossi, puisqu'il en compte maintenant 116. C'est souvent le cas, après le vote des députés, mais rarement dans ces proportions. Cela dit, il ne s'agit pas d'un enrichissement à proprement parler, car beaucoup de mesures ajoutées par les députés n'ont pas de portée normative réelle, ou alors il s'agit de demander, monsieur Cornu,...

M. Gérard Cornu. – Des rapports !

M. Hervé Maurey, président. – En effet, plus d'une trentaine de rapports...

M. Gérard Cornu. – On peut donc d'ores et déjà supprimer ces articles !

M. Hervé Maurey, président. – La commission des lois est saisie au fond. Nous ne sommes saisis que pour avis, ainsi que quatre autres commissions. Toutes les commissions saisies pour avis examinent cet après-midi leur rapport, afin que, demain, la commission des lois puisse adopter son texte en en tenant compte.

Je donne tout de suite la parole au rapporteur pour avis, M. Jean-François Mayet.

M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis. – Nous examinons cet après-midi le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres

dispositions en matière sociale et économique. Notre commission a en effet décidé de se saisir pour avis de ce texte transversal afin d'examiner les dispositions relatives à l'aménagement du territoire et au développement durable qu'il comporte. De ce point de vue, le résultat est décevant.

Je voudrais tout d'abord dire un mot de l'économie générale de ce projet de loi, que le Sénat s'apprête à examiner la semaine prochaine et que l'Assemblée nationale a adopté le 11 octobre dernier. Ce texte, inflationniste puisqu'il est passé de 15 à 116 articles, entend instaurer une « égalité réelle » outre-mer. Il constitue le prolongement du rapport *Égalité réelle outre-mer*, remis par notre collègue député Victorin Lurel au Premier ministre en mars 2016, qui reprend lui-même en grande partie les réflexions menées par le conseil représentatif des Français d'outre-mer à l'initiative de son président, notre collègue Patrick Karam.

L'objectif affiché est de garantir aux citoyens d'outre-mer les mêmes opportunités que celles prévalant en France hexagonale, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Or il m'est vite apparu, en parcourant le texte, que, si les mots sont ambitieux, les dispositifs proposés le sont largement moins.

Le constat de ces inégalités n'est en effet pas nouveau. En 1986, déjà, un projet de loi similaire visant les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte entendait mettre en place des « mesures particulièrement vigoureuses et adaptées » à la situation des outre-mer afin de relancer leur économie et de réduire les inégalités avec la métropole.

Trente ans plus tard, la situation a peu changé. Dans les outre-mer, les inégalités demeurent, voire se sont renforcées, alors même que les textes programmatiques se sont succédé, empilant les incantations sans donner réellement à ces territoires les moyens de se développer comme ils le devraient. Le taux de chômage moyen avoisine ainsi 30 % de la population dans la plupart de ces territoires et il peut s'élever à 60 % chez les jeunes, soit le triple des niveaux constatés en métropole. Le prix des produits de base atteint régulièrement le double des prix constatés en métropole et il peut être supérieur de plus de 30 % pour certains produits de première nécessité, malgré la mise en place des observatoires des prix, des marges et des revenus outre-mer.

Loués, salués, visités à l'approche des échéances électorales, les territoires ultramarins semblent ensuite rapidement oubliés lorsque celles-ci sont passées, faisant l'objet de simples mesures d'adaptations en fin de textes législatifs ou de plans d'actions lors de la survenance de crises sociales.

L'avis que je vous propose aujourd'hui d'adopter est centré sur quatre axes principaux, qui recouvrent les thématiques de notre commission : la biodiversité et la protection du patrimoine naturel, les énergies renouvelables, les transports et la mobilité outre-mer, et, enfin, la gestion des déchets. Dans ce cadre, j'ai choisi de mettre en avant la question de la transition écologique outre-mer, enjeu d'un véritable développement endogène et régional.

Au cours des dernières années, notre commission a déjà manifesté son vif intérêt pour les problématiques spécifiques auxquelles sont confrontés les outre-mer. Ainsi, nos collègues Jérôme Bignon et Jacques Cornano ont remis, en novembre 2015, un rapport

d'information consacré aux outre-mer face au défi climatique, établi conjointement avec la délégation sénatoriale à l'outre-mer et ayant donné lieu à des débats approfondis.

Ce projet de loi ne répond pas à son objectif ambitieux, notamment pour les sujets intéressant notre commission, alors qu'il est indispensable au contraire de continuer d'accompagner les initiatives locales et d'encourager le développement endogène et régional des territoires.

Avant d'aborder chacun de ces quatre axes, je voudrais vous soumettre le jugement, sévère, que notre ancien et éminent collègue Paul Vergès portait sur ce texte en octobre dernier, quelque temps avant sa mort. Pour lui, la promesse de l'égalité réelle aurait dû être appliquée il y a soixante-dix ans déjà, et relève aujourd'hui du « pari impossible » sur le plan économique. Je rejoins, pour ma part, ce point de vue qui pose la question de l'ambition de ce projet de loi.

Le concept même d'égalité réelle semble en réalité correspondre à une technique de communication. Souvenez-vous des mots percutants d'Aimé Césaire à l'Assemblée nationale à l'occasion du projet de loi de 1986. Pour lui, le mot « égalité » ne supporte pas d'être amoindri par l'adjonction d'une épithète. Il affirmait qu'« il n'y a pas d'égalité adaptée, il n'y a pas d'égalité globale ; l'égalité est ou n'est pas ».

Je crois que, malheureusement, le constat est le même aujourd'hui : la grande majorité des articles de ce texte ont une portée normative bien faible ; le texte est devenu fleuve et relève davantage d'une tentative de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale de masquer ses échecs plutôt que d'une volonté d'améliorer concrètement la vie de nos concitoyens ultramarins. Au mieux, ce texte sera vite oublié ; au pire, il ne changera malheureusement rien à la situation de ces territoires.

En ce qui concerne les sujets de notre commission, il m'est apparu particulièrement révélateur que, dans le document de politique transversale « outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2017, le développement durable des territoires ne figure pas parmi les priorités. L'instauration d'un développement durable outre-mer répond pourtant à une triple nécessité : le développement économique, la préservation du patrimoine naturel et la cohésion sociale, dans un contexte de pression démographique, d'urbanisation intense, de conflits d'usages du sol, de manque d'autonomie énergétique, de risques naturels et climatiques prégnants et de menaces sur les espaces naturels et la biodiversité.

J'en viens maintenant à l'étude succincte des quatre thématiques que je viens d'évoquer. Premier axe, la biodiversité et la protection du patrimoine naturel. Vous savez que les outre-mer regroupent 80 % de la biodiversité nationale, 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France. Des risques importants pèsent sur cette biodiversité : quatre des cinq « points chauds » français se situent dans les outre-mer. Pourtant, le présent projet de loi ne comporte pas de disposition relative à la reconquête de la biodiversité.

Quatre articles traitent indirectement de la protection du patrimoine naturel, en prévoyant le renforcement de dispositifs de contrôle. L'article 29 *bis* habilite les officiers de police judiciaire à constater les infractions aux dispositions du code minier et à confisquer ou détruire les biens ayant servi à des infractions relatives à l'exploitation des mines ou gisements. Il prévoit également une extension de cette habilitation aux agents de police

judiciaire en Guyane, dans le cadre du dispositif Harpie pour la lutte contre l'orpaillage illégal.

L'article 29 *ter* habilite les inspecteurs de l'environnement sur le territoire du parc amazonien de Guyane à constater les mêmes infractions.

L'article 30 étend à l'ensemble du territoire guyanais l'obligation de déclarer la détention de mercure ou de tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, aujourd'hui réservée à une partie du territoire. Ce matériel est destiné à lutter contre l'orpaillage illégal.

Enfin, l'article 30 *bis* habilite, en Nouvelle-Calédonie, les agents de police municipale, outre les officiers et agents de police judiciaire et les agents assermentés et commissionnés à cet effet, à rechercher et à constater les infractions aux dispositions applicables localement en matière de protection du patrimoine naturel, de pêche et de gestion des ressources halieutiques, de prévention et de gestion des déchets et de prévention des nuisances visuelles.

Ces quatre articles, qui pourraient contribuer à une meilleure protection du patrimoine naturel, apparaissent néanmoins anecdotiques au regard des dispositifs existants, qu'ils soient nationaux ou locaux. Les initiatives locales ne manquent pourtant pas sur ce sujet, comme par exemple le programme de lutte contre les espèces exotiques envahissantes mené par le gouvernement de la Polynésie française, qui a pour objectif de former les populations. La réserve nationale naturelle de Saint-Martin a également initié la création de l'Institut caribéen de la biodiversité insulaire.

Deuxième axe, les énergies renouvelables, car l'indépendance énergétique est un enjeu stratégique majeur pour les régions insulaires. Malgré un développement des énergies renouvelables parmi les plus avancés, la consommation d'énergie primaire des territoires ultramarins reste très dépendante des énergies fossiles. L'objectif des outre-mer est donc double : l'atteinte de l'autonomie énergétique et le développement des énergies renouvelables.

Pourtant, on ne trouve aucune disposition sur ce sujet dans ce projet de loi ; c'est particulièrement regrettable dans la mesure où 80 000 Guyanais ne sont pas raccordés au réseau et que 12 000 d'entre eux doivent produire eux-mêmes leur électricité au moyen de groupes électrogènes. Le rapport de nos collègues MM. Bignon et Cornano avait montré que les territoires étaient pourtant déjà bien engagés dans la transition énergétique avec l'exploitation de l'hydroélectricité, du photovoltaïque et de l'éolien, ou encore de la biomasse issue de la bagasse de canne à sucre.

Troisième axe, la mobilité et les transports. Le développement des infrastructures et des services de transport est un enjeu fondamental pour renforcer l'attractivité des outre-mer et favoriser leur développement économique ainsi que le tourisme. Les outre-mer possèdent en moyenne moins de 2 kilomètres de voirie départementale pour 1 000 habitants, alors que ce chiffre atteint 5,8 dans l'Hexagone, ce qui témoigne de l'enclavement de certains territoires. Les services collectifs de transport ne sont pas suffisamment développés et le constat n'est guère plus encourageant pour les infrastructures portuaires et aéroportuaires.

L'article 3 *sexies* du projet de loi prévoit la remise d'un rapport sur les moyens nécessaires pour garantir l'effectivité des mêmes droits en outre-mer dans les domaines des transports et des déplacements. Je suis dubitatif sur la portée d'une telle mesure, introduite par

le Gouvernement ; si celui-ci souhaite faire un rapport, il n'a pas besoin que la loi l'y invite. Par ailleurs, les outre-mer ont davantage besoin de mesures concrètes pour développer effectivement les infrastructures et les services de transport. Mon analyse est la même sur l'article 12 *quinquies*, qui prévoit encore un rapport sur le processus de formation des prix des billets d'avion entre les outre-mer et la France continentale. Le sujet est réel mais le rapport n'apportera pas de solution concrète...

Enfin, je termine en abordant le quatrième axe, le sujet du traitement des déchets ; il s'agit d'un enjeu sanitaire et environnemental capital en outre-mer. Si des progrès importants ont été réalisés depuis une vingtaine d'années, avec la fermeture de nombreuses installations non autorisées, les décharges seront saturées d'ici deux ou trois ans. Rappelons qu'aucun territoire, hormis la Martinique, n'est doté d'une installation d'incinération ou de méthanisation des déchets. Si la collecte sélective et le recyclage des déchets montent en puissance, ceux-ci ne sont pas transformés sur place mais sont exportés vers la métropole ou l'étranger, ce qui pose la question du transfert transfrontalier de déchets.

L'article 22 vise à assurer les conditions qui permettent aux collectivités et départements d'outre-mer d'atteindre les objectifs nationaux d'orienter 75 % des déchets d'emballages ménagers et des papiers vers les filières de recyclage. Cet article n'emporte pas de réel effet puisqu'il inscrit en réalité dans la loi le principe d'action et de soutien spécifiques dans les outre-mer pour améliorer l'efficacité des filières de recyclage en complétant l'article 46 du Grenelle I, qui fixait les objectifs en la matière. Ce qu'il prévoit est déjà pris en compte par les nouveaux cahiers des charges des éco-organismes des filières papier et emballages issus des arrêtés des 21 octobre et 2 novembre 2016.

L'article 24 *bis* dispose que le plan régional de prévention des déchets inclut un plan de développement de la valorisation énergétique des déchets, ce qui ne me paraît pas apporter grand-chose au droit existant.

Sur ces sujets, j'attire votre attention sur les conclusions, rendues par l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) le 21 juillet dernier, au titre de la mission d'accompagnement du déploiement des filières dites à responsabilité élargie des producteurs (REP) dans les territoires d'outre-mer. Confirmant que le déploiement des filières REP est confronté à de multiples freins structurels et entravé par le caractère faible et dispersé des gisements, le rapport propose d'intensifier la concertation filières-territoires, de mettre en œuvre des solutions de proximité, de mutualiser les moyens, de trouver des synergies inter-filières REP et inter-territoires ultra-marins. Là encore, il convient d'encourager les initiatives locales, comme celle du couplage de l'incinération des déchets et du dessalement à Saint-Barthélemy.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi, même si je reste dubitatif sur l'efficacité d'un tel empilement de mesures peu normatives, souvent illisibles, n'emportant pas d'effet juridique et surtout, consacrant une trop faible part aux enjeux de développement durable et d'aménagement du territoire.

Mme Gélita Hoarau. – Je serai brève, car l'exposé de notre collègue rapporteur rejoint les propos que je tenais ce matin devant mon groupe. Ce texte ne répond pas du tout aux grands défis auxquels nous devons faire face au cours des décennies à venir. Certes, il comporte quelques mesures sociales, attendues depuis cinquante ans, mais au-delà ce projet de loi ne fournit pas les outils nécessaires à un vrai développement de nos pays respectifs.

En outre, je rappelle qu'il s'agissait d'un engagement du candidat François Hollande, l'engagement n°29, visant à encourager un nouveau modèle de développement outre-mer, avec un programme d'investissement et un plan pour l'emploi et la formation des jeunes. Cette loi n'instaure pas ce nouveau modèle. Pourtant, on entend de tous les bords que le modèle actuel est à bout de souffle, qu'il a cessé de produire des effets positifs et qu'il montre l'échec du système néocolonial départementaliste.

Il faut toutefois reconnaître qu'il existe quelques mesures sociales, que l'on ne peut pas dédaigner.

En ce qui concerne plus précisément La Réunion, on aurait aimé que ce territoire soit mieux intégré, au travers de ce texte, dans son environnement géographique. Notre île est proche de Madagascar, qui compte 25 millions d'habitants et en comptera 45 millions dans quinze ans. Or aucun moyen de travailler avec Madagascar n'est apporté par ce texte. Dans la même zone, de grands ensembles économiques travaillent avec l'Inde et la Chine. La Réunion en est malheureusement exclue.

Ce texte constitue donc, selon nous, une nouvelle loi d'intégration ou d'assimilation, qui ne nous donne pas la possibilité de nous développer.

Un autre problème fondamental réside dans les articles relatifs aux plans de convergence. Ils posent, pour nous, à La Réunion, un problème de constitutionnalité à l'égard de l'article 73 de la Constitution. En effet, nous ne pouvons pas appliquer ces plans de convergence selon l'alinéa 5 de l'article 73, contrairement à la Martinique et à la Guadeloupe, qui peuvent adapter les lois ou créer leurs propres lois. La Réunion est la seule collectivité régie par cet article qui ne pourra pas adapter la loi.

Enfin, puisque notre commission traite du développement durable, les questions environnementales ne sont pas traitées. La nouvelle route du littoral de la Réunion, approuvée par le Gouvernement, est construite sur la mer. Or tous les experts affirment que le dérèglement climatique entraînera l'augmentation du niveau de l'océan.

Nous nous abstiendrons donc sur ces articles. Si l'ensemble du texte reste en l'état, nous aurons une position favorable.

M. Louis Nègre. – Tout d'abord, j'adresse mes félicitations au rapporteur, qui a fait un travail de fond très intéressant.

Néanmoins, grande est ma surprise ! En effet, le rapporteur a porté un jugement très négatif sur la plupart des points soulevés – ce texte est inefficace ou anecdotique. Or, pour être allé en Guyane et à Mayotte, où j'ai discuté avec les habitants, j'ai ressenti, moi métropolitain, un profond malaise, qui doit nous alerter. Ce malaise tenait tant à la situation économique – le taux de chômage y est explosif –, qu'aux tensions sociales très fortes et au degré très élevé d'insécurité. Lorsque j'y étais, un ancien maire de Mayotte a été massacré et les gens étaient sur le qui-vive. Pourtant, c'est le territoire national, c'est la France !

En outre, je rappelle que l'immigration explose dans ces territoires, avec des conséquences négatives extrêmement graves. D'où la volonté, chez les habitants et leurs représentants, quelle que soit leur sensibilité politique, que la France se mobilise.

Ce texte était très attendu depuis des décennies, et vous avez dressé, avec raison, un constat sévère, monsieur le rapporteur, de l'inefficacité des mesures qu'il contient. Je

m'étonne donc que l'on puisse être favorable à un texte si négatif et qui n'est pas à la hauteur des attentes, parce que je m'inquiète pour l'avenir de ces territoires.

M. Rémy Pointereau. – Je veux tout d'abord féliciter le rapporteur, qui a accepté de rédiger ce rapport en urgence et qui l'a produit en un temps très bref, alors même qu'il s'agit d'un texte inflationniste. On peut d'ailleurs se poser la question de la crédibilité du travail de l'Assemblée nationale quand on constate un nombre si important d'articles dans un texte si peu ambitieux...

Je fais pour ma part confiance au rapporteur, qui a émis un avis favorable. Si l'on change quelques articles, cela ne conviendra plus à nos collègues ultramarins. Donc, entre deux maux, choisissons le moindre. Le groupe Les Républicains suivra donc le rapporteur.

M. Jacques Cornano. – Je souhaite donner mon point de vue personnel. J'ai un regret : pendant longtemps, au cours des années que j'ai passées au Sénat, j'ai souhaité aborder la question de l'insularité. Je suis même allé à Bruxelles pour y rencontrer la commissaire européenne. Je le soulignais dans l'un de mes rapports, depuis 1946, aucun gouvernement ne s'est penché vraiment sur la continuité territoriale.

La Guadeloupe est un archipel, contrairement à la Guyane et à la Martinique, et je voulais m'atteler à cette question. Ainsi, les trajets de Paris à Pointe-à-Pitre sont assurés mais pour aller à La Désirade, à Saint-Martin ou encore à Saint-Barthélemy – sans parler de Marie-Galante –, il en va tout autrement. Pour ma part, si je ne prends pas l'avion avant 15 heures, je sais que je ne dormirai pas chez moi le soir même. Ce sont des points qu'il aurait fallu aborder, dans ce texte ou un autre.

Néanmoins, nous avons beaucoup travaillé, par exemple sur la transition énergétique, sur le changement climatique, lors de la COP 21 et de la COP 22. On ne peut donc pas dire que rien n'a été fait ; toutefois, on aurait pu aller plus loin, d'autant que de nombreux gouvernements ont affirmé qu'ils prendraient en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe, mais rien n'a jamais été fait.

Je veux donc sensibiliser mes collègues à cette question, qui émergera encore dans quelques années. En effet, les jeunes ne comprennent pas pourquoi ils ne peuvent pas aller à La Dominique, par exemple dans le cadre d'une coopération ou pour apprendre l'anglais. Inversement, les jeunes de La Dominique veulent apprendre le français. Or La Dominique est plus proche de Marie-Galante que Pointe-à-Pitre – à quinze minutes en bateau – mais on ne peut pas en bénéficier...

Mme Odette Herviaux. – Je veux aussi féliciter le rapporteur pour son travail rapide. Cela dit, je ne partage pas entièrement son pessimisme, car de nombreux points inclinent à penser qu'on avance doucement. Plusieurs mesures favorables ont été prises en outre-mer depuis quelques années.

Néanmoins, j'insiste, à la suite de mon collègue, sur la continuité territoriale. Les problèmes de transport des personnes ou des marchandises ainsi que le surcoût des produits sont liés à l'absence de continuité territoriale. Cela a trait à la double insularité mais pas seulement, puisque la Guyane n'est pas une île. Il faut traiter cette question.

D'autre part, au-delà de ce projet de loi, on n'a parcouru que le quart du chemin de la régionalisation, pour donner aux territoires les moyens de s'administrer. S'il y avait une

véritable régionalisation, beaucoup des problèmes évoqués seraient résolus, car, actuellement, on instaure toujours des dérogations à la loi, ce qui est source de complexité. Puis on demande des rapports sur la simplification... Il y a donc un besoin fort de régionalisation.

M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis. – Nous n’avons fait, mes chers collègues, qu’un rapport pour avis. En outre, ce rapport ne porte que sur le domaine de compétence de notre commission ; les mesures sociales n’en relèvent pas. Il est peut-être plus difficile pour Mme Hoarau et M. Cornano de différencier le projet de loi du rapport, parce qu’ils sont plus proches du sujet, mais il ne s’agit que d’un rapport.

Le problème soulevé par M. Cornano – celui des transports, des liaisons et de la continuité territoriales – relève effectivement de notre commission, mais, là encore, notre constat, factuel, ne porte que sur le projet ou les manques du projet.

Par ailleurs, je crois, et même je suis sûr, que la commission des lois supprimera certains articles, notamment ceux qui consistent en des demandes de rapports.

M. Rémy Pointereau. – Soit 30 articles de moins...

M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis. – Voilà !

M. Hervé Maurey, président. – Je rappelle à M. Cornano que, s’il considère qu’il faut compléter ce texte, il a tout à fait le droit de déposer des amendements, comme vous tous, d’ailleurs, mes chers collègues. Il y a, c’est vrai, déjà beaucoup d’articles dans ce texte mais la suppression probable de certains d’entre eux vous permettra de le compléter sans le surcharger excessivement. N’hésitez donc pas à utiliser votre droit d’amendement pour proposer les dispositifs que vous appelez de vos vœux.

Je vous informe que ce projet de loi sera examiné en séance publique à partir de mardi prochain, le 17 janvier.

La commission adopte à l’unanimité le rapport pour avis.

M. Rémy Pointereau et M. Gérard Cornu. – Bravo, monsieur le rapporteur !

M. Charles Revet. – Belle unanimité ! C’est rare...

La réunion est close à 16 h 20.

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9h35.

M. Hervé Maurey, président. – Deux points sont inscrits à l’ordre du jour de notre réunion de ce matin : l’examen des amendements sur la proposition de loi portant

adaptation des territoires littoraux au changement climatique et une communication sur le déplacement que nous avons effectué au mois de septembre dernier en Californie.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Les amendements rédactionnels n^{os} 25 et 26 sont adoptés.

Article 2 bis

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 29 vise à éviter un effet d'aubaine. Le mécanisme spécifique d'indemnisation des copropriétaires expulsés sans expropriation de l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer, en Gironde, n'a pas vocation à être ouvert aux locataires, qui ne sont pas lésés par la perte d'un bien.

L'amendement n° 29 est adopté.

Article 3

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 30 vise à étendre aux zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) trois dispositions applicables actuellement dans le cadre d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) : la possibilité, pour les préfets, de rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée, après consultation des maires concernés, les dispositions prévues par les PPRN si l'urgence le justifie ; les obligations de démolition des constructions méconnaissant les règles d'urbanisme ; et la possibilité de refuser l'octroi d'un permis de construire pour les constructions achevées depuis plus de dix ans en cas d'irrégularités au regard du droit de l'urbanisme.

L'amendement n° 30 est adopté.

Article 9 A

L'amendement rédactionnel n° 27 est adopté.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Cet article prévoit une série de dérogations au principe de continuité de la loi Littoral. L'une d'elles vise à faciliter l'éloignement vers les terres des biens menacés par l'érosion littorale qui seront relocalisés dans un nouveau périmètre d'accueil, plutôt que leur recul en saut de puces tous les cinq ou dix ans. Ce dispositif permet, par exemple, de débloquer la situation à Lacanau, où la règle de continuité empêche la relocalisation.

Pour autant, il convient de s'assurer du démantèlement effectif des constructions et installations qui seront relocalisées, ce que prévoit l'amendement n° 31. On déconnecte les zones de façon à permettre les constructions pour trente ou quarante ans et non pas pour cinq ou dix ans.

L'amendement n° 31 est adopté.

Article additionnel après l'article 9 B

L'amendement de coordination n° 28 est adopté.

Article 12

L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 32 est adopté.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Cet article autorise le preneur à s'acquitter du prix du bail en réalisant des travaux ou des constructions sur un immeuble du bailleur autre que celui objet du bail réel immobilier littoral (BRILI). Cette disposition s'écarte sans justification des règles de droit commun applicables dans ce domaine, en créant une exception permettant de faire réaliser des prestations de travaux pour le compte d'une personne publique sans avoir recours à une procédure de passation d'un marché public. Pour éviter tout détournement de ce régime, l'amendement n° 33 vise à supprimer cette disposition qui pourrait soulever des doutes quant à sa conformité avec le droit de l'Union européenne. Nous interrogerons la ministre en séance publique sur ce point.

L'amendement n° 33 est adopté.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – L'amendement n° 34 vise à préciser la procédure : c'est à partir de la publication de l'arrêté de mise en péril que le risque de recul du trait de côte est considéré comme réalisé.

L'amendement n° 34 est adopté.

Article 12 bis

L'amendement de précision n° 35 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**Article 1^{er}**

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 18 qui vise à rendre obligatoire la fixation d'objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le droit actuel, issu de la loi Biodiversité, prévoit une simple faculté. Il convient de ne pas faire peser d'obligations supplémentaires sur les collectivités. L'esprit de cette proposition de loi est le volontariat, et non la contrainte. Il est donc préférable de s'en remettre à la responsabilité des élus locaux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

Article 2 bis

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 14. L'article 2 bis vise à régler la situation particulière des copropriétaires de l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer, dont le permis de construire a été délivré par l'État. Cet amendement permet de cibler davantage ce dispositif dérogatoire pour éviter les effets d'aubaine.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.

Article 8 bis (supprimé)

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 19.

Cet article a été supprimé par notre commission, sur proposition de la commission des lois. Il existe déjà un devoir de conseil des professionnels de l'immobilier, qui recouvre à l'évidence une information des acquéreurs, locataires ou bailleurs sur les risques naturels.

De plus, cet article ne crée d'obligation que pour les professionnels de l'immobilier et non les particuliers, et ne vise pas les mises en marché qui se font, par exemple, par voie électronique. Il n'y a pas lieu de mettre en place une telle obligation à géométrie variable, qui ajoute encore de la complexité.

M. Ronan Dantec. – Je regrette vraiment la suppression de cet article. Les acquéreurs doivent avoir connaissance du risque de retrait du trait de côte. Si les professionnels sont tenus à informer les acquéreurs, par capillarité, il en ira de même pour les ventes de gré à gré. Dans une proposition de loi concernant le trait de côte et la montée des eaux, il est néfaste de supprimer l'obligation d'information. Eu égard à l'esprit de ce texte, je ne comprends donc pas pourquoi la commission supprime cet article.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Tout simplement parce que les professionnels de l'immobilier ont déjà une obligation d'information.

M. Ronan Dantec. – La question de la montée des eaux et du réchauffement climatique n'est pas simple. Des professionnels immobiliers argueront du fait qu'ils ne savaient pas. Inscrire dans la loi qu'ils doivent se préoccuper de cette question me semble essentiel.

M. Hervé Maurey, président. – Nous aurons ce débat en séance publique, car je ne doute pas que cet amendement sera redéposé. Mais je crois savoir que la ministre s'est prononcée, à l'Assemblée nationale, contre le dispositif proposé.

M. Jérôme Bignon. – Je suis désolé d'être en désaccord avec Ronan Dantec. L'obligation d'information est générale. A fortiori, en cas de risque spécifique, l'obligation générale comprend les situations particulières. Il est évident que l'on se préoccupe de la montée des eaux au bord de la mer. Ce n'est pas comme si une montagne s'éboulait au bord de la mer ; le professionnel pourrait alors invoquer le fait qu'il n'était pas au courant. L'obligation du professionnel comprend à l'évidence l'information de signaler qu'il y a un risque lié à la montée des eaux. C'est du bon sens.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous aurons ce débat en séance publique. Le groupe socialiste et républicain votera l'amendement.

M. Gérard Cornu. – Cet amendement stigmatise un peu les agents immobiliers. Qu'en sera-t-il pour les ventes directes, les ventes de gré à gré ? Quoi qu'il en soit, au final, il revient au notaire de faire cette information ; cela fait partie de ses attributions contractuelles. Il n'y a donc pas de risque de non-transparence en la matière. Dès lors, pourquoi prévoir une telle disposition en amont ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.

Article 9 A

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement n° 20, qui revient sur un article adopté en commission, sur ma proposition et celle de la commission des lois. Cet article vise à adapter la loi Littoral, vieille de plus de trente ans et rédigée à une époque où les risques liés au changement climatique n’étaient pas pris en compte. Cette loi qui a permis de préserver nos côtes de la pression foncière constitue aujourd’hui un frein à la relocalisation des activités menacées par le recul du trait de côte et au développement des territoires littoraux. Il convient donc de l’actualiser, mais toutes les dérogations proposées sont encadrées par de nombreux garde-fous. Elles ne sont notamment pas applicables dans les espaces proches du rivage, c’est-à-dire en co-visibilité avec la mer. Il s’agit non pas de remettre en cause la loi Littoral, mais de l’adapter aux nouveaux enjeux. De plus, cet article reprend en grande partie les préconisations du rapport de nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet : la disposition relative aux dents creuses dans les hameaux notamment a déjà été adoptée par le Sénat, et malheureusement supprimée par les députés.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 20.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n° 4 rectifié, proposé par l’Association des maires de France ; à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 4 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L’objet de l’article 9 A n’est pas de remettre en cause la loi Littoral et son dispositif anti-mitage, qui a permis depuis trente ans de préserver nos côtes d’une urbanisation anarchique. Les espaces proches du rivage sont par construction en co-visibilité avec la mer. Il convient de réserver les dérogations proposées aux zones rétro-littorales des communes littorales, afin d’y relocaliser les bâtiments menacés par le recul du trait de côte et de canaliser la pression foncière. En conséquence, avis défavorable à l’amendement n° 15 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15 rectifié.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Je suis également défavorable à l’amendement n° 7, qui tend à définir le hameau en reprenant les critères de la jurisprudence du Conseil d’État, à savoir « un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres ». La définition proposée crée plus de complexité qu’elle n’en résout, en laissant toute marge d’interprétation au juge administratif pour savoir si les constructions sont suffisamment proches ou non. Sur son fondement, le juge administratif pourrait remettre en cause le zonage des hameaux prévus dans les PLU et, par conséquent, empêcher le comblement des dents creuses. Or tel n’est pas l’objectif recherché.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 7.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 13 rectifié, qui revient sur un choix délibéré de notre commission, appuyée par la commission des lois : il convient d’assouplir les contraintes de la loi Littoral pour permettre le développement de notre agriculture littorale, notamment biologique.

La construction d’annexes de taille limitée (abri de jardin, garage...) est une mesure de bon sens et d’équité par rapport aux territoires littoraux. Cette disposition vise à

aligner les espaces littoraux sur les territoires de montagne, où la construction de telles annexes est permise par l'article 73 de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. De plus, ces deux dérogations sont strictement encadrées. Elles n'ouvrent notamment pas droit à une extension future de l'urbanisation et le changement de destination de ces bâtiments est prohibé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – J'émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 8 et 21 : ils visent à préciser que les annexes de taille limitée ne pourront être installées qu'à proximité d'un bâtiment légalement édifié. Sur le fond, je partage cette mesure de bon sens. En revanche, il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la loi ; le pouvoir réglementaire pourra préciser à quelles conditions ces annexes pourront être construites. Il va de soi qu'un bâtiment illégalement construit ne pourra bénéficier de cette dérogation.

M. Jérôme Bignon. – Nos collègues souhaitent à la fois ceinture et bretelles, mais ce n'est pas inutile !

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Ce n'est qu'une précaution supplémentaire !

Mme Évelyne Didier. – La loi n'est pas interprétée partout de la même manière !

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 8 et 21.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 16 prévoit d'autoriser la construction de zones d'activités économiques en dehors des espaces proches du rivage, c'est-à-dire en dehors de toute co-visibilité avec la mer, en y appliquant les nombreux garde-fous prévus à l'article 9 A. Il s'inscrit dans la logique de la loi Littoral, qui est une loi d'aménagement et de développement équilibré des territoires. Aussi, avis favorable.

Mme Évelyne Didier. – Si la commune a bien travaillé son PLU, elle peut d'autorité créer une zone économique. Je ne vois pas l'intérêt de grignoter la loi Littoral. Avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT), nous avons réduit, souvent drastiquement, les zones initialement dédiées aux activités économiques. Honnêtement, si le PLU a bien délimité les zones, il n'est point besoin de prévoir cette disposition. Je ne comprends pas.

Mme Odette Herviaux. – Je comprends la démarche de notre collègue Jean Bizet : c'est le territoire complet de la commune littorale qui est touché. Lorsque l'on crée une zone économique, elle doit être en continuité de l'urbanisation. Je pense qu'il s'agit là d'un amendement d'appel. Il faudra un jour que l'on se penche sur cette question.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – J'adhère aux propos de Mme Herviaux. La difficulté tient au fait d'obliger, dans les communes littorales, les zones d'activité d'être en continuité avec l'urbanisation existante : cela crée des conflits d'usage. Comment expliquer aux riverains que la zone d'activité ou la station d'épuration doit être en continuité avec l'urbanisation existante ? Ce n'est pas possible. Il faut faire preuve d'un peu de bon sens. Cela signifie aussi que l'on empêche aujourd'hui toutes les communes littorales de France d'avoir une zone d'activité si elles n'en sont pas déjà pourvues. Il est vrai que la loi de 1986 n'a pas été appliquée avec rigueur pendant des années. Ce n'est que depuis sept ou huit ans que la jurisprudence est devenue draconienne. Même si cet amendement n'est pas adopté, il faudra

mener une réflexion sur cette question, car se pose là un réel problème de conflits d'usage notamment entre les zones d'activité et les autres zones urbanisées. Ne pas reconnaître ce problème, c'est un déni de réalité.

M. Jérôme Bignon. – Je m'étais fait violence pour accepter l'idée de boucher les dents creuses. Le concept de hameau n'est pas le même pour l'ensemble du littoral français. Je comprends qu'il soit absurde d'empêcher l'urbanisation de certains hameaux dans les dents creuses. Toutefois, ouvrir l'opportunité de créer des zones d'activité, c'est tout autre chose. Qu'est-ce qu'une zone d'activité ? Avec combien d'hectares ? Commençons par voir ce que l'on peut faire au niveau des PLU et des SCot. Mais de zones d'activité en zones d'activité, on va urbaniser le littoral. Aussi, je ne suis absolument pas favorable à cet amendement. Je voterai contre, et je m'en expliquerai en séance publique.

M. Ronan Dantec. – On débat non plus du trait de côte, mais du contournement de la loi Littoral.

Mme Évelyne Didier. – Absolument !

M. Ronan Dantec. – On joue contre notre camp. La chance de la France, c'est d'avoir la loi Littoral. Chaque fois que l'on a assoupli cette loi – on avait toujours de bonnes raisons pour le faire ! –, cela a toujours servi à faire beaucoup plus que prévu. Jusqu'à preuve du contraire, on a construit dans notre pays une logique selon laquelle l'activité économique est intercommunale. La question se pose à l'échelle non pas de la commune, mais de l'intercommunalité. Or l'intercommunalité ne comprend pas que des communes en zone littorale, sauf à dire qu'elle a mal été conçue. D'ailleurs, l'intercommunalité bénéficiera en termes de fiscalité de la zone d'activité qui se trouve sur une autre commune. C'est ainsi que doit se concevoir l'aménagement du territoire. Avec cet amendement, on revient à une approche communale qui ne correspond plus à l'esprit de notre politique d'aménagement du territoire.

Mme Évelyne Didier. – On généralise une disposition avec des cas particuliers !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

Article additionnel après l'article 9 A

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 17 vise à rétablir temporairement le coefficient d'occupation des sols (COS) dans les communes touristiques. Il avait été adopté par le Sénat pour les communes de montagne dans le cadre de l'examen de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, contre l'avis de la commission des affaires économiques et du Gouvernement. Le lien avec la gestion du trait de côte est ténu. Par conséquent, je m'en remets à la sagesse de notre commission.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes contre !

M. Cyril Pellevat. – Cet amendement, qui avait été intégré dans le cadre de la loi Montagne, avait été adopté par le Sénat. Initialement, il prévoyait de rétablir le coefficient d'occupation des sols sur tout le territoire. Nous avons borné l'amendement en commission mixte paritaire, en prévoyant son application jusqu'au prochain PLU et sur décision du conseil municipal, mais cette rédaction n'a, in fine, pas été retenue.

Toutefois, je tiens à dire que le ministre Baylet est conscient des difficultés que rencontrent les stations touristiques, plus en montagne, mais également dans les stations littorales. Quel que soit l'avis de la commission, je le défendrai en séance publique. Demain, je dois rencontrer M. Baylet pour discuter des conclusions des travaux de la mission ministérielle sur ce sujet.

M. Gérard Cornu. – On peut demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 17, et émet un avis de sagesse.

Articles additionnels après l'article 9 B

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Le hameau nouveau intégré à l'environnement est une dérogation au principe d'urbanisation en continuité de la loi Littoral. Comme le rappelle le rapport de nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet, cette notion n'est pas définie clairement et laisse une large marge d'interprétation au juge administratif. Au final, il s'agit d'un projet ni trop petit, ni trop gros, bien intégré au paysage, organisé autour d'un axe central sans que les divers bâtiments prévus soient trop éloignés les uns des autres.

En pratique, cette possibilité est rarement utilisée, à la fois en raison des coûts liés à la nécessité d'installer de nouveaux réseaux et du risque juridique qui entoure cette notion. Il est donc effectivement préférable de s'appuyer sur le comblement des dents creuses des hameaux existants pour développer raisonnablement l'urbanisation des parties rétro-littorales des communes littorales. C'est pourquoi je donne un avis favorable à l'amendement n° 9.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9.

M. Michel Vaspert, rapporteur – Les amendements identiques n^{os} 3 et 22 sont satisfaits. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Hervé Maurey, président. – Retirez-vous l'amendement n° 22, Monsieur Dantec ?

M. Ronan Dantec. – Je verrai...

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 3 et 22 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Sagesse sur l'amendement n° 1, car il n'a qu'un faible lien avec la gestion du trait de côte et le recul des activités. Pour autant, je comprends la problématique qui avait d'ailleurs été relevée dans le rapport d'Odette Herviaux et Jean Bizet. Pour des activités fortement tributaires de la main-d'œuvre (maraîchage, arboriculture), les contraintes de la loi Littoral sont un obstacle à l'emploi par manque de possibilités d'hébergement.

La dérogation proposée avait été suggérée par le rapport précité, mais en précisant que plusieurs garde-fous étaient nécessaires pour éviter le « durcissement » de ces habitations temporaires, notamment par une référence à des structures d'habitat léger uniquement.

Il faudrait également recenser précisément les besoins, ce qui n'a pas été fait, semble-t-il, afin d'être certain de ne pas assouplir la loi Littoral pour résoudre un problème ponctuel qui ne se poserait que sur le territoire du Pays de l'Or, dans l'Hérault. Je poserai la question à Mme la ministre.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n°1.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Les amendements n^{os} 5, 10 et 23 en trompe-l'œil donnent l'impression d'œuvrer pour la sécurité juridique en prévoyant de réduire de deux ans à six mois le délai pendant lequel l'action en démolition d'un bâtiment déclaré illégal par la juridiction administrative peut être engagée. En réalité, ils créent davantage de doutes et d'insécurité juridique.

À l'heure actuelle, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme liste précisément les espaces sensibles dans lesquels l'action en démolition est possible, par exemple les espaces remarquables, la bande littorale des 100 mètres, les sites Natura 2000, les sites classés, etc. Pour éviter le gel des projets, l'action en démolition n'est pas prévue dans les autres espaces.

Ces amendements visent à rétablir une formulation vague et non exhaustive autorisant l'action en démolition en dehors des « zones urbaines » ou des « parties urbanisées ». Ils facilitent par conséquent les démarches contentieuses de certaines associations environnementales, qui paralysent les projets. Aussi, je suis défavorable à ces trois amendements identiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5, 10 et 23.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 6, 11 et 24 tendent à supprimer la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le SRADDET fixant des objectifs d'aménagement du territoire « tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation ».

L'exposé des motifs cite, quant à lui, la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article précité, aux termes duquel les SRADDET « peuvent préciser, pour les territoires mentionnés à l'article L. 146-1 du même code, les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages ». Il y a donc une erreur de forme.

Sur le fond, il est vrai que les SCoT et les PLU ont déjà pour rôle de préciser l'application territoriale de la loi Littoral sur les communes littorales. Pour autant, la disposition invoquée n'est qu'une possibilité offerte aux SRADDET, et non une obligation. Celle-ci permet de prendre en compte la dimension géographique de la loi Littoral, qui dépasse largement celle du SCoT dans les documents d'urbanisme des régions volontaires. Avis défavorable à ces trois amendements identiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 6, 11 et 24.

Article 13

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Sur proposition du Gouvernement, les députés ont prévu la création d'un nouveau fonds d'adaptation au recul du trait de côte, au

motif que le fonds Barnier serait davantage réservé à des situations d'urgence qu'au financement de mesures d'aménagement du littoral. Cependant, aucun détail n'est fourni sur le niveau et l'assiette du financement de ce nouveau fonds, sa gestion quotidienne, son entrée en vigueur ou les critères d'éligibilité. Tout au plus le Gouvernement a-t-il précisé qu'il serait « alimenté par trois sources importantes de financement en provenance de l'État, des collectivités territoriales et des assureurs ». Par conséquent, notre commission a rétabli la prise en charge par le fonds Barnier des acquisitions amiables de biens soumis à un risque de recul du trait de côte dans le cadre d'opérations d'aménagement réalisées par les collectivités.

Ce fonds présente l'avantage d'exister et sa situation financière conduit à penser qu'il pourrait prendre en charge les dépenses induites par la gestion du risque lié au recul du trait de côte. Mais je reste néanmoins ouvert à toute proposition, pourvu qu'elle soit suffisamment documentée et crédible. Aujourd'hui, on ne sait pas où veut aller le Gouvernement. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. Jérôme Bignon. – Le péché originel des propositions de lois, c'est qu'elles ne comportent pas d'études d'impact. Cet outil essentiel permet d'éviter les erreurs d'appréciation. Cette absence est un défaut majeur, surtout dans le cas qui nous occupe.

M. Charles Revet. – Je suis bien d'accord.

Je regrette que l'État utilise le fonds Barnier, comme les agences de l'eau, pour renflouer le budget général. Il ne faudrait jamais accepter qu'un fonds dédié serve à d'autres fins.

Mme Évelyne Didier. – Cette proposition de loi ne devait traiter que d'une seule question, le trait de côte, mais la tentation était grande d'y ajouter d'autres sujets qui n'ont pas été précédés d'études d'impact. La loi Littoral est en train d'être grignotée, sans vision globale. On nous propose de régler des problèmes locaux en nous attaquant à un texte majeur.

Dans le sud de la France, cette loi est attaquée de toute part, alors qu'il y va de la qualité de nos paysages.

Les propositions de loi devraient s'en tenir à des sujets précis.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Je suis très attaché à la loi Littoral et je n'ai aucune intention de la remettre en cause. Mais deux ou trois sujets posent des problèmes que le rapport de Mme Herviaux et de M. Bizet évoquait déjà. Je suis resté en-deçà de certains des amendements qui m'ont été proposés.

J'ajoute que le ministère nous a réservé hier un accueil plutôt bienveillant.

Regardons les choses en face et tenons compte de la réalité ! Cette proposition de loi ne remet pas en cause la loi Littoral et encore moins la côte méditerranéenne.

Mme Annick Billon. – Seules les études d'impact légitimeraient l'adaptation de la loi Littoral. Je regrette donc la méthode employée.

Pour ce qui concerne le littoral, nous sommes régulièrement confrontés aux installations provisoires des gens du voyage. Comment déterminer les installations acceptables ? Comment assurer leur sécurisation ?

M. Ronan Dantec. – Le recul du trait de côte et la montée des eaux seront des sujets majeurs dans les années à venir et je ne suis pas sûr que nous en ayons réellement pris la mesure. Accepter des constructions sur de vieilles fondations a conduit à de terribles mitages. L'assouplissement de loi Littoral doit être extrêmement prudent et précédé d'études d'impact sérieuses. Ce travail n'a pas été fait. Si certains considèrent que cette loi doit être modifiée, demandons un projet de loi clair adossé à des études préalables.

Avec la montée des eaux, nous jouons avec le feu.

Mme Odette Herviaux. – Cette proposition de loi a le mérite d'aborder les problèmes concrets qui se posent. Il y a urgence à prendre des décisions et Mme la ministre est d'accord avec nous. Ainsi, dans nos départements littoraux, en dépit de l'aide des services de l'État, près de 90 % des PLU élaborés par les mairies ont été annulés, car ils ont été attaqués. Les maires ne peuvent plus vivre ainsi. Nous devons leur permettre de régler les cas les plus difficiles ; les amendements du Gouvernement y concourent d'ailleurs.

Je ne souhaite pas un nouveau projet de loi relatif au littoral, car le texte actuel me convient. Mais revenons à la volonté initiale du législateur, qui prônait l'équilibre entre le développement économique et la protection du littoral.

M. Jean Bizet. – Après l'intervention de Mme Herviaux, je n'ai plus grand-chose à dire. Comme nous l'avons affirmé dans notre rapport de 2013, la loi Littoral est un bon texte. Mais nous avons voté une loi à l'anglo-saxonne, en ne fixant que de grandes lignes directrices. Mais, en l'espace de 25 ans, les juges sont entrés dans le détail, et la volonté du législateur a été détournée. Il nous revient donc d'aider les élus locaux parfois soumis à de véritables incohérences. L'interprétation de l'administration se révèle parfois extrêmement sévère, d'autant que notre société s'est considérablement judiciairisée.

Nous devons donc interpréter intelligemment la loi Littoral. Du nord au sud de notre pays, les notions de hameau, de village ne sont pas les mêmes. Dans certains départements, les dents creuses provoquent des conflits de voisinage.

M. Jérôme Bignon. – Outre l'absence d'études d'impact, je déplore un autre absent : le Conseil d'État. Sur de tels sujets, son avis est indispensable.

J'ai présidé pendant de longues années le conseil d'administration du Conservatoire du littoral et j'en suis toujours administrateur. Au cours des ans, les fréquentations touristiques des côtes ont considérablement augmenté grâce à cet outil. Les 70 kilomètres de la côte picarde ne sont ainsi urbanisés qu'à 10 %, et nous avons dû nous battre contre ceux qui voulaient des activités économiques ou tracer des routes le long de la côte. Aujourd'hui, les touristes affluent : ils trouvent à deux heures de Paris une nature respectée, protégée et magnifique.

L'urbanisation des dents creuses dans les hameaux qui ne sont pas en bord de mer ne me choque pas ; c'est une question de bon sens. Il est regrettable que la loi NOTRe n'ait pas pris en compte les zones économiques à la périphérie des communes. Si le Conseil d'État

avait été saisi, il aurait sans doute estimé que les compétences économiques des communautés de communes devaient être conservées.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – Je comprends les inquiétudes qui se sont exprimées. Depuis des années, cette loi est taboue et personne n’ose y toucher. Pourtant, il faut bien prendre en compte les difficultés du terrain, notamment sur le littoral qui va de la Manche à l’Atlantique. Élus par le peuple français, nous devons résoudre les difficultés qui se posent à nos administrés, tout en respectant les lois de la République, notamment celle de 1986. Je ne vois pas en quoi l’urbanisation de villages et de hameaux qui ne se trouvent pas sur le littoral pourrait nuire au tourisme. Avec ce texte, nous n’allons pas résoudre tous les problèmes, mais un certain nombre d’entre eux.

M. Hervé Maurey, président. – Ce texte propose les adaptations nécessaires et raisonnables à une loi fondamentale qu’il n’est pas question de remettre en cause. Le travail qui vous est proposé est équilibré et approfondi.

Mme Odette Herviaux. – Il y a quelques semaines, le Conseil d’État a cassé le jugement d’un tribunal administratif, en validant le PLU d’une commune, accepté par le préfet.

M. Hervé Maurey, président. – Ce texte viendra en discussion en fin de journée et on nous annonce quelques amendements du Gouvernement. Je ne voudrais pas le fustiger en début d’année, mais il est quand même étonnant de ne pas en savoir plus à quelques heures de l’examen de ce texte en séance.

M. Michel Vaspart, rapporteur. – D’après mes sources, il y aurait quatre amendements du Gouvernement : un sur les dents creuses, mais je préfère notre amendement à celui du ministère, et trois sur le fonds Barnier. Je ne puis vous en dire davantage, puisque une réunion interministérielle est en cours sur le sujet.

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

Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. VANDIERENDONCK	18	Défavorable
Article 2 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PINTAT	14	Favorable
Article 8 bis (Supprimé)		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	19	Défavorable

Article 9 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	20	Défavorable
M. F. MARC	4 rect.	Défavorable
M. F. MARC	15 rect.	Défavorable
M. CORNANO	7 rect.	Défavorable
Mme TOCQUEVILLE	13 rect.	Défavorable
M. CORNANO	8 rect.	Sagesse
M. DANTEC	21	Sagesse
M. BIZET	16	Favorable
Article additionnel après Article 9 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PELLEVAL	17	Sagesse
Article additionnel après Article 9 B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. F. MARC	3	Défavorable
M. DANTEC	22	Défavorable
M. GRAND	1	Sagesse
M. F. MARC	5	Défavorable
M. CORNANO	10	Défavorable
M. DANTEC	23	Défavorable
M. F. MARC	6	Défavorable
M. CORNANO	11	Défavorable
M. DANTEC	24	Défavorable
M. CORNANO	9 rect.	Favorable
Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TOCQUEVILLE	12	Défavorable

Déplacement de la commission en Californie – Communication

M. Hervé Maurey, président. – Ce déplacement était l'un des deux principaux déplacements de l'année 2016 pour notre commission, après celui du mois de juin en Arctique. Il s'est déroulé du 28 août au 2 septembre dernier et notre délégation comprenait cinq sénateurs, Nicole Bonnefoy, Louis-Jean de Nicolaÿ, Michel Raison, Jean-Yves Roux ainsi que moi-même.

Pourquoi la Californie ? Tout simplement parce que cet État, tiré par une industrie de la tech en pleine croissance et dont le PIB dépasse désormais celui de la France, s'inscrit depuis longtemps dans une tradition environnementaliste. La Californie se veut en effet un exemple pour les autres États américains. Sous l'impulsion du gouverneur Brown, elle a pris un grand nombre d'initiatives et créé diverses coalitions nationales et internationales pour démultiplier son action en faveur du développement durable.

Nous l'avons d'ailleurs constaté à l'occasion de la COP 21, la Californie était venue en force, pour soutenir les négociations. Lors des journées de l'Union interparlementaire des 5 et 6 décembre 2015, qui avaient eu lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat, deux interventions avaient été particulièrement remarquées, celle d'Arnold Schwarzenegger, ancien gouverneur de Californie (2003-2011) et président fondateur de R20 Regions for Climate Action, et celle de Kevin de León, président du Sénat de Californie.

En parallèle, la Californie a été à l'origine, avec le Bade-Wurtemberg, d'un mouvement d'engagements au niveau territorial signé par plusieurs régions françaises, comme l'Alsace, l'Aquitaine ou les Pays de la Loire.

Si la Californie se veut un État pionnier en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la protection de l'environnement et le développement durable, c'est parce que ces préoccupations sont une question de survie. La forte croissance économique et démographique entraîne une exploitation intensive des ressources et du milieu naturel, qui n'est pas soutenable à terme. Dans beaucoup de domaines, les conséquences s'en font déjà sentir sur le quotidien des habitants. Nous avons essayé de comprendre comment l'État de Californie modifie progressivement son modèle de développement pour répondre à ces défis, auxquels nous serons tous confrontés tôt ou tard.

Nous avons donc démarré notre visite par une série de rencontres avec les autorités politiques de l'État de Californie et de San Francisco, afin de mesurer l'implication des autorités publiques sur ces sujets. Nous avons d'ailleurs été agréablement surpris de voir à quel point la France était perçue comme une référence dans ces domaines, notamment avec les lois de transition énergétique et de reconquête de la biodiversité, qui sont étudiées par nos partenaires étrangers, et qui y trouvent de l'inspiration.

À Sacramento, nous avons rencontré le président du Sénat, Kevin de León, qui s'est dit très impressionné par la qualité de l'organisation et l'accueil qui lui avait été réservé lors de la COP 21. Il souhaite de nouveau se rendre à Paris en 2017, et j'espère que nous pourrons ainsi tisser des liens solides avec le Sénat de Californie. Nous avons échangé sur plusieurs initiatives californiennes en matière de lutte contre le réchauffement climatique ainsi que sur les suites à donner à la signature de l'accord de Paris.

Nous avons ensuite examiné ces initiatives en détail à l'occasion de plusieurs échanges avec les agences de l'État de Californie chargées des questions environnementales

et d'énergie : l'agence de l'eau, l'agence pour la protection de l'environnement, qui est l'équivalent du ministère de l'environnement californien, et l'agence en charge de l'énergie.

Nos interlocuteurs ont souligné que la Californie était déjà confrontée à certains effets très visibles du réchauffement climatique : hausse des températures, sécheresse prolongée, irrégularité des précipitations. Nous avons longuement abordé la « crise de la sécheresse » qui sévit depuis cinq ans, même s'il a plu cet hiver pour la première fois. Les cours d'eau et lacs ont atteint des niveaux préoccupants et la crainte d'une pénurie d'eau est amplifiée par le pompage excessif généralisé des sols poreux, à des fins agricoles notamment. Les forêts sont plus vulnérables que jamais aux incendies. Les terrains s'affaissent avec des conséquences préoccupantes pour les infrastructures comme les ponts, les routes, les aqueducs, les puits et les digues. Dans certaines villes, les habitants doivent apprendre à vivre sans eau potable. Le dessèchement a d'ores et déjà coûté 17 000 emplois et plus de 2 milliards de dollars à l'économie californienne.

En janvier 2014, le Gouverneur Jerry Brown a décrété l'état d'urgence et lancé un plan d'action quinquennal, le California Water Action Plan, qui comprend un volet financier, des mesures de réduction de 25 % de la consommation d'eau, et la construction de nouvelles infrastructures. Les mesures de restriction touchent directement la population : réduction ou interdiction d'arroser les pelouses, hausse du prix de l'eau, nouvelles normes concernant le débit des robinets et des toilettes. Les législateurs travaillent également à l'élaboration d'une réglementation sur le pompage de l'eau. Sur ce point, les autorités envient nos schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau : en Californie, les droits anciens hérités de la ruée vers l'or dessinent une carte de l'eau extrêmement morcelée et complexe, qui rend juridiquement difficile toute gestion centralisée au niveau de l'État. À cela s'ajoute la nécessité pour l'État californien d'arbitrer entre les différents utilisateurs – particuliers, agriculteurs et industriels –, en tenant notamment compte du dynamisme du secteur agricole, qui pèse environ 54 milliards de dollars.

En ce qui concerne les aspects énergétiques, la Californie a fait le choix d'une sortie du nucléaire.

M. Ronan Dantec. – Très bien !

M. Hervé Maurey, président. – La dernière centrale nucléaire en fonctionnement dans l'État, la centrale de Diablo Canyon, devrait cesser son activité d'ici à 2025, après l'arrêt en 2013 de la centrale de San Onofre, dans le comté de San Diego. Selon les représentants de la California Energy Commission, cette sortie du nucléaire est motivée à la fois par des considérations de sécurité liées au risque sismique, à l'absence de solution pérenne à ce stade pour le stockage des combustibles usés, après l'abandon du site de Yucca Mountain, et à la difficulté, dans un contexte de grande sécheresse, d'assurer pour ces centrales un approvisionnement en eau fiable pour le refroidissement. En parallèle, de nombreuses incitations fiscales soutiennent l'installation de panneaux photovoltaïques, l'ensoleillement de la Californie étant particulièrement favorable à cette technologie. Des géants mondiaux du secteur y sont installés, comme SunPower ou SolarCity. Nous avons d'ailleurs assisté à la démonstration d'un ingénieux robot de nettoyage de panneaux solaires, développé par une start-up désormais rachetée par SunPower. Il permet d'enlever la poussière qui se dépose sur les panneaux dans cette région sèche, et diminue leur rendement de 20 à 30 %.

En matière de lutte contre le réchauffement climatique, la Californie s'est fixé des objectifs ambitieux, dans une démarche semblable à celle de notre loi de transition

énergétique. En octobre 2015, le gouverneur Jerry Brown a ainsi pris plusieurs directives afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990. Le dernier inventaire des émissions de gaz à effet de serre du California Air Resources Board montre que l'État est d'ores et déjà en bonne voie pour ramener ses émissions à leurs niveaux de 1990 d'ici à 2020, soit une baisse de 17 % de l'existant. La Californie souhaite également arriver à 33 % d'électricité d'origine renouvelable en 2020 et à 50 % en 2030, réduire l'usage du pétrole dans les transports de 50 %, doubler l'efficacité énergétique dans les bâtiments, réduire les émissions de polluants à courte durée de vie et augmenter la capture du carbone dans les sols. De nombreuses incitations fiscales ont également été mises en place pour développer le parc de véhicules électriques, un marché sur lequel la Californie est leader mondial. L'an dernier, le volume des ventes s'est élevé à près de 60 000 véhicules électriques, soit un sixième des ventes mondiales et la moitié des ventes américaines. D'ailleurs, la moitié des véhicules électriques actuellement en service aux États-Unis circulent en Californie.

Nous avons également évoqué la réglementation des pesticides, la Californie ayant restreint l'utilisation de plus de 160 produits chimiques courants dans les produits ménagers. La CalEPA soutient le développement de la chimie verte à des fins de santé publique et un bras de fer est engagé depuis près d'un an autour du glyphosate, que l'agence a proposé de classer sur sa liste des produits cancérigènes.

Enfin, nous avons abordé la gestion des déchets, l'objectif fixé par les autorités californiennes étant une baisse de 75 % du volume des déchets ménagers à horizon de 2020. Sur ce point, nous nous sommes entretenus notamment avec Tyrone Jue, nommé par le maire de San Francisco Ed Lee, pour s'occuper de toutes les questions environnementales de la ville. Cette ville s'est en effet positionnée comme un leader de la gestion des déchets, surtout depuis 2002, lorsque la ville s'est fixé un objectif zéro déchet en 2020. Depuis, différentes législations ont été adoptées pour contraindre la ville, les résidents et les entrepreneurs à augmenter progressivement la part de déchets recyclés, notamment une ordonnance sur la récupération des déchets de construction et de démolition (2006), et l'obligation pour les fast-foods d'utiliser des emballages compostables ou recyclables (2007).

En 2009, après que les résidents et les entrepreneurs ont pris l'habitude du compostage sur une base volontaire, San Francisco a franchi une nouvelle étape réglementaire en rendant obligatoire le recyclage et le compostage pour tous les ménages et entreprises. La ville a imposé à tous l'usage de trois poubelles : verte pour les déchets organiques, bleue pour les déchets recyclables et noire pour les « indestructibles ». Chacun est imposé selon la taille de ses poubelles : plus elle est grande, plus on paie, et la noire est surtaxée. Les éboueurs, en sus de leur travail de collecte, sont censés vérifier que les déchets sont disposés dans les bonnes poubelles et sont habilités à délivrer des amendes dans le cas contraire, même si, dans les faits, on en reste aux avertissements. En 2012, la ville a adopté un texte demandant aux commerces de fournir des sacs en matériaux recyclables ou compostables. Toutes ces lois ont été échelonnées dans le temps de façon à mettre en place les infrastructures nécessaires et à sensibiliser progressivement les publics.

Pour la mise en œuvre de cette politique, la ville travaille étroitement avec Recology, l'unique collecteur de déchets de San Francisco, dont nous avons visité une usine de compostage. La ville garde une influence sur les activités de Recology, au travers d'un conventionnement quinquennal et des rencontres hebdomadaires. Ce partenariat a permis de développer environ 3 000 emplois locaux, syndiqués et bien rémunérés. La compagnie est une coopérative détenue à 100 % par ses employés.

La deuxième partie de notre déplacement a été consacrée à la rencontre avec les acteurs économiques et des ONG. À l'occasion de plusieurs visites de terrain, accompagnés par l'ONG The Nature Conservancy ou le National Park Service, nous avons constaté les importants efforts déployés dans la région pour préserver des sanctuaires de biodiversité, souvent dans d'anciens sites militaires comme le parc Marine Headlands. Nous avons d'ailleurs appris que la politique de lutte contre les incendies avait fortement évolué au cours des dernières années. En effet, l'approche traditionnelle consistant à déployer d'importants moyens pour éteindre les flammes le plus rapidement possible a été revue. Les autorités ont compris que les incendies déclenchés par la foudre constituaient une forme de régulation naturelle dans cette région sèche. En voulant limiter à tout prix leur propagation, on préserve en réalité davantage de combustible pour l'incendie suivant, qui sera d'autant plus dévastateur. Désormais, la lutte contre les incendies consiste davantage à les contenir pour éviter tout risque humain ou économique grave, tout en laissant la nature faire son œuvre.

Dans la Silicon Valley, nous avons visité le campus de Facebook et le laboratoire Google. Les échanges avec les équipes de ces deux géants du numérique ont essentiellement porté sur leurs efforts en matière de développement durable, dans toutes ses dimensions, de l'environnement au bien-être des employés avec, par exemple, l'aménagement d'une impressionnante toiture végétalisée de plusieurs hectares sur le bâtiment principal de Facebook pour limiter les besoins en climatisation et offrir un espace vert agréable aux employés. Le site propose aussi la fourniture de services gratuits comme la restauration et l'entretien de vélos. La firme propose, enfin, d'optimiser le trajet domicile-travail avec des Google Bus haut de gamme équipés du Wifi.

Nous avons abordé la question de la gestion énergétique des data centers, dont le marché progresse de 15 à 25 % par an avec l'essor du cloud computing. L'énergie représente 30 % à 50 % des coûts d'exploitation des data centers qui sont responsables au niveau mondial de 1,5 % de la consommation énergétique et de 2 % des émissions carbone. Un data center de 10 000 mètres carrés consommerait ainsi autant qu'une ville de 50 000 habitants. Aux États-Unis, certains data centers de Google et Facebook ont une consommation électrique comparable à celle de villes comme Strasbourg ou Bordeaux. L'un des points les plus épineux en la matière est le refroidissement de ces fermes de serveurs. Plusieurs solutions sont utilisées par ces entreprises, comme le recyclage de l'énergie thermique dans une pompe à chaleur ou la localisation de ces data centers dans des régions froides, par exemple l'Iowa, l'Oregon, l'Islande ou la Finlande pour Google. Microsoft envisage même le déploiement de data centers sous-marins. Nous avons beaucoup à apprendre dans ce domaine, car, en France, les 137 data centers, principalement situés en région parisienne, absorberaient aujourd'hui 9 % de l'électricité du pays, contre 1,8 % aux États-Unis.

Nous avons également évoqué le développement de la voiture autonome chez Google. Après plusieurs années de tests sur les routes de la Silicon Valley avec des ingénieurs prêts à reprendre le volant en cas de problème, Google a annoncé la prochaine mise à disposition de ces véhicules à l'ensemble des employés du groupe pour de courts trajets domicile-travail. Ces tests permettront de poursuivre l'apprentissage de l'algorithme d'intelligence artificielle qui pilote le véhicule en démultipliant le nombre des trajets et la variété des situations rencontrées.

Google n'est pas seul sur ce créneau et plusieurs constructeurs sont déjà en phase de commercialisation de véhicules semi-autonomes, comme Tesla, BMW ou Mercedes. Apple et Uber ont également annoncé qu'ils se lançaient sur ce marché. Pour autant, il reste encore de nombreux défis à relever avant de pouvoir commercialiser à grande échelle ces

technologies. Sur le plan technique, la cohabitation avec des voitures classiques, la fiabilité de l'électronique et des caméras et leur sécurisation vis-à-vis de potentiels hackers s'améliorent, mais restent des sujets de préoccupation. En témoignent les récentes tentatives de prise du volant à distance ou l'accident, en février dernier, d'une Google Car. L'acceptabilité sociale de ce type de véhicule n'est pas encore acquise, même si l'accident d'une Tesla S qui a coûté la vie au conducteur reste une exception. D'un point de vue financier, si les coûts d'équipement des véhicules baissent, les voitures autopilotées pourraient cependant encore coûter d'ici à dix ans de 5 000 à 10 000 euros de plus qu'un véhicule normal.

En outre, il reste à régler les questions d'assurance, de responsabilité en cas d'accident ou encore de réglementation. Sur ce dernier point, Google poursuit ses échanges avec les législateurs américains pour mettre en place un cadre adapté dans tous les États. Certains d'entre eux – Nevada, Floride, Californie, Michigan, District of Columbia – ont déjà autorisé la Google Car à circuler sur la voie publique. En France, le conseil des ministres du 3 août 2016 a autorisé, au travers d'une ordonnance dont l'habilitation figure dans la loi de transition énergétique, les expérimentations des « voitures à délégation de conduite » sur les routes françaises. Au fur et à mesure des retours d'expérience, cette ordonnance pourra servir à terme à la construction d'un cadre réglementaire pérenne. Il est important que nous ne prenions aucun retard dans ce domaine.

Enfin, nous avons profité de ce déplacement aux États-Unis pour resserrer les liens entre deux grandes nations aéronautiques autour d'un projet fondateur. Nous avons ainsi rencontré l'équipe chargée du projet Spirit of Saint Louis 2, dont l'objectif est de reproduire la célèbre traversée de Charles Lindbergh, en construisant avec les méthodes et matériaux de l'époque, une exacte réplique de son aéronef. La traversée de l'Atlantique est prévue le 20 mai 2017, à 7 heures au départ de New-York, pour une arrivée à Paris-Le Bourget le 21 mai 2017, soit exactement 90 ans après le vol de Lindbergh. Nous sommes en contact avec la communauté aéronautique française pour faciliter leur arrivée et accompagner cet événement qui permettra de promouvoir l'ensemble de la filière auprès du grand public.

Voici ce que je souhaitais vous restituer de ce déplacement qui fut intéressant. À bien des égards, San Francisco et la Silicon Valley constituent le cœur de l'économie mondiale aujourd'hui. On ne peut qu'être frappé par l'énergie qui s'en dégage, notamment la volonté de transformer tout problème en opportunité, particulièrement en matière de développement durable.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Vous avez tout dit. Ce qui est frappant, c'est la volonté des autorités californiennes : elles n'en sont plus aux souhaits ; elles mettent d'ores et déjà en application leurs décisions.

Et puis, que dire de la volonté de créer une rivière qui partirait des Rocheuses pour alimenter la Californie ? On est loin de la loi Littoral...

M. Michel Raison. – Pour les prochaines missions, il serait bon que nous rencontrions aussi les acteurs économiques et pas seulement environnementaux. En outre, certaines réunions étaient redondantes.

N'oublions pas que la Californie est l'État des États-Unis le plus performant en matière environnementale. Si nous avons été dans d'autres États, nous aurions peut-être eu des surprises.

Lorsque nous avons visité la station de compostage, nous avons vu que les odeurs étaient traitées, mais la chaleur n'était même pas récupérée. Tout n'est donc pas parfait.

M. Didier Mandelli. – Une semaine après vous, j'ai eu l'occasion de participer à un voyage consacré uniquement aux déchets. San Francisco annonce « zéro déchet » pour les années à venir. Si la Californie est le champion de la communication, nous n'avons pas à rougir, car nous faisons mieux qu'elle. En Europe aussi. Ainsi, à Milan, la filière de collecte des déchets est particulièrement bien organisée et efficace.

N'oublions pas qu'un Américain produit deux fois plus de déchets qu'un Français. Or les États-Unis n'envisagent toujours pas d'en réduire la production.

En outre, la quasi-totalité des déchets triés ne sont pas recyclés sur place, mais chargés sur des bateaux en partance pour la Chine.

J'aurais bien aimé aussi avoir l'autorisation de prélever un échantillon de leur compostage : il me semble que ce qu'ils appellent compost serait qualifié, chez nous, de déchet.

En résumé, beaucoup de communication, mais nous sommes encore loin d'une économie circulaire.

Mme Nicole Bonnefoy. – Ce fut un voyage très intéressant. Nous avons appris beaucoup, même si certaines politiques sont critiquables. Ainsi, pourquoi mettre autant d'énergie à recomposer des sols après s'être ingénié à les détruire ? Pourquoi ne pas commencer par les préserver ?

M. Ronan Dantec. – Les Californiens sont extrêmement actifs sur la scène internationale, notamment avec le Under 2 MOU. Ils ont contractualisé avec de nombreuses régions du monde pour s'engager en faveur du climat. Ils mettent en application chez eux, mais ensuite ils veulent exporter leurs technologies et leur savoir-faire à l'étranger. Je pense au marché carbone commun avec le Québec et, peut-être demain, avec le Mexique.

Leur stratégie « renouvelable + numérique » est faite pour s'imposer au monde.

M. Charles Revet. – Comment expliquer que le PIB de la Californie soit supérieur à celui de la France ? Quelles sont les grandes entreprises et les grands secteurs qui permettent cette réussite économique ?

Mme Évelyne Didier. – Ces missions permettent d'ouvrir l'esprit. Je ne peux que regretter que les petits groupes comme le nôtre ne puissent participer plus souvent à ces voyages. Il est désagréable de se sentir exclus : pourquoi ne pas prévoir une place pour les petits groupes ?

Mme Odette Herviaux. – Merci de nous avoir fait rêver.

Hier, j'ai vu un reportage sur la pollution générée par nos tablettes et téléphones portables. Pourquoi ne pas organiser une table ronde sur ces pollutions et sur la problématique des data centers ?

M. Michel Raison. – La personne qui nous a présenté le centre de compostage était un communicant, mais du niveau école élémentaire, notamment pour tout ce qu'il a dit

sur le fonctionnement des sols. Il avait l'air de découvrir certaines vérités que nos arrière-grands-parents connaissaient déjà.

Ne prenons donc pas tout ce qui nous a été dit pour argent comptant.

M. Hervé Maurey, président. – Lors de nos déplacements, nous devons étudier les thématiques qui ressortent des compétences de nos commissions respectives, monsieur Raison, même si l'on peut parfois légèrement déborder. Par le plus grand des hasards, nous avons assisté à une récolte de tomates par une sorte de moissonneuse géante. C'était impressionnant.

Certains auraient aimé visiter la Napa Valley, mais nous devons nous limiter en fonction du temps imparti et des compétences de notre commission.

J'essaie toujours de réduire le nombre de réunions, pour favoriser les visites de terrain, mais il y a des rendez-vous incontournables du fait du protocole. Parfois, des réunions se recourent, mais il est difficile de le savoir avant.

Le compostage réalisé par l'entreprise que nous avons visitée est quasi exclusivement réservé à l'agriculture pour enrichir les sols en carbone, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cette expérience rejoint notre initiative nationale appelée « 4 pour 1 000 », qui vise à enrichir les sols en carbone. Bien sûr, mieux vaut prévenir que guérir, mais certains sols méritent d'être soignés.

La richesse californienne est due à la présence de très grandes entreprises comme Apple, Facebook et Google, monsieur Revet.

Le nombre de participants aux missions est fonction de la taille des commissions. Pour la nôtre, il y a quatre participants, plus le président. Après les élections de septembre, il devrait y avoir cinq membres de la commission, plus le président, ce qui permettra d'inclure les représentants des groupes plus petits. Malgré cette règle un peu stricte, nous avons eu le plaisir de vous accueillir lors d'une mission en Chine, madame Didier.

Enfin, il ne serait pas inintéressant de travailler sur l'impact environnemental des nouvelles technologies, madame Herviaux.

Mme Odette Herviaux. – Quid des risques sismiques sur les data centers implantés en Californie ?

M. Hervé Maurey, président. – Je l'ai dit tout à l'heure : ces data centers sont répartis dans le monde entier, et on envisage même d'en créer sous l'eau.

M. Michel Raison. – J'ai récemment visité une fonderie, leader européen en matière de tambours de freins de poids lourds. Ils utilisent désormais 1 000 tonnes de piles usagées pour renforcer la fonte produite. Comme nous produisons 30 000 tonnes de piles usagées par an, cela ouvre de belles perspectives, notamment pour l'entreprise allemande concurrente de la nôtre qui produit cinquante fois plus de tambours de freins.

M. Hervé Maurey, président. – Une mission d'information sur le recyclage des téléphones a démontré que de nombreux matériaux précieux pourraient être récupérés.

M. Jérôme Bignon. – Je faisais partie de cette mission : un tiers des matériaux pourraient effectivement être récupérés.

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

La réunion est close à 11h10.

Présidence de M. Charles Revet, vice-président -

Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 21h45.

M. Charles Revet, président. – Nous examinons les amendements déposés par le Gouvernement sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 2 bis

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 42 est identique à l'amendement n° 29 que j'ai proposé. Il vise à exclure les locataires du mécanisme d'indemnisation des copropriétaires expulsés sans expropriation de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer, pour éviter un effet d'aubaine. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 42.

Article 7

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 37 codifie à droit constant une mesure transitoire de bon sens que nous avons introduite sur proposition de la commission des lois. Celle-ci vise à prévoir que lorsque le SCoT est antérieur à l'approbation ou à la modification de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, les communes et leurs groupements ne prendront en compte les objectifs relatifs à la gestion du trait de côte que lors de la prochaine révision de leur SCoT. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 37.

Article 9A

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 36 revient sur les dérogations au principe de continuité de la loi Littoral, adoptées par notre commission avec l'appui de la commission des lois. J'y suis par conséquent défavorable et j'en détaillerai les raisons en séance publique. Le sous-amendement n°44 propose de supprimer le hameau nouveau intégré à l'environnement. Il rejoint sur ce point l'amendement n° 3 pour lequel nous avons déjà émis un avis favorable ce matin. Pour autant, je ne soutiens pas la rédaction proposée par le Gouvernement en ce qui concerne les dents creuses, et cette rédaction est reprise par le présent sous-amendement. Par conséquent, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 44 et à l'amendement n° 36.

Article 9 bis

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 38 vise à rectifier une erreur matérielle qui résulte de la recodification du code de l'urbanisme. Avis favorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38.

Article 12 bis

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 40 vise à supprimer l'article 12 *bis*, introduit par les députés - sans opposition du Gouvernement - pour créer une incitation économique à la conclusion d'un bail réel immobilier littoral. Je découvre aujourd'hui, le jour même de la discussion du texte en séance publique, que le Gouvernement souhaite revenir sur ce point.

Pour que nous ayons le temps d'approfondir cette question, je vous propose, au contraire, de maintenir cet article, en adoptant l'amendement rédactionnel n° 35 que je vous ai proposé, afin qu'il reste ouvert et que nous puissions y revenir en deuxième lecture. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.

Article 13

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 41 vise à maintenir le financement par le fonds Barnier des expropriations de biens liées au recul du trait de côte au plus tard jusqu'en 2022, avant de basculer dans le financement d'acquisitions amiables, plafonné à 75% jusqu'en 2032 puis 50% au-delà.

Ce faisant, il reporte la charge sur les collectivités. Ce n'est pas acceptable car elles n'ont pas à financer les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, sur laquelle elles n'ont aucune prise. Cela relève de la solidarité nationale qui est du ressort de l'État. Mon avis sera donc défavorable.

Pour les mêmes raisons, je suis défavorable à l'amendement n° 43, qui plafonne à 75% le financement par le fonds Barnier des acquisitions amiables menées dans le cadre d'une opération de prévention du risque de recul du trait de côte.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 41 et 43.

Article additionnel après l'article 13

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié propose la remise d'un rapport sur la création une écotaxe d'un euro la tonne de granulat acheté ou utilisé en France dans le secteur de la construction. Celle-ci alimenterait le fonds Barnier qui pourrait financer des mesures de prévention visant à favoriser le recours à des matériaux de construction plus durables sur le plan environnemental.

Or l'article 99 de la loi Biodiversité du 9 août dernier a déjà prévu la remise d'un rapport au Parlement, dans un délai d'un an, visant à « évaluer l'impact environnemental et économique sur le littoral et l'écosystème marin des activités d'exploration ou d'exploitation des ressources minérales ».

Je ne suis pas favorable à la multiplication des rapports. Je pense qu'il est préférable de s'en tenir au rapport en cours, et que Madame la ministre s'engage à évaluer la pertinence d'une telle écotaxe dans ce rapport. Demande de retrait sinon avis défavorable.

M. Jean-François Rapin. – J'appelle à une grande vigilance sur cette question car il ne faudrait pas que les collectivités locales soient taxées.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 14

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° 39 vise à étendre aux comités des pêches et de la conchyliculture le bénéfice des aides à l'équipement du département. J'y suis favorable, en dépit d'un lien ténu avec la gestion du trait de côte.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 39.

M. Charles Revet, président. – Je vous remercie, nous allons examiner de suite ces amendements en séance publique.

La réunion est close à 21h55.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 10 janvier 2017****– Présidence de M. Georges Patient, vice-président –****Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport pour avis***La réunion est ouverte à 15 h 35.*

La commission examine le rapport pour avis de M. Michel Canevet sur le projet de loi n° 19 (2016-2017) de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

M. Georges Patient, président. – Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport pour avis de Michel Canevet sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. La commission des lois est saisie au fond de ce texte. Elle nous a délégué au fond l'examen de quinze des 116 articles. Demain, notre rapporteur ira présenter notre position sur ces articles à la commission des lois, qui intégrera à son texte les articles dans la rédaction souhaitée par la commission des finances.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a déposé ce texte qui comportait initialement 16 articles. Après son passage par l'Assemblée nationale, il en compte 116 !

M. Philippe Dallier. – Beau record !

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Je rends hommage au travail acharné de nos collègues députés, que nous allons essayer de tempérer. Je vais vous présenter les quinze articles sur lesquels nous sommes saisis au fond et qui portent sur des réductions d'impôt sur les sociétés et sur le revenu au titre des articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 199 *undecies* C et de l'article 217 *undecies* et de crédits d'impôts au titre des articles 244 *quater* X et 244 *quater* W du code général des impôts.

Les politiques fiscales en faveur de l'outre-mer ont été engagées il y a une trentaine d'années à l'initiative de Bernard Pons. Elles furent réévaluées il y a une quinzaine d'années puis intervinrent les dispositions « Girardin ». Depuis lors, divers rapports ont parfois démontré leur faible efficacité. Les écarts de développement outre-mer justifient que de nouvelles mesures soient prises.

Globalement, l'effort financier en faveur de l'outre-mer s'établit à 4 milliards d'euros, dont 800 millions d'euros de dépenses fiscales.

Deux articles de ce texte visent à supprimer des agréments préalables : l'article 43 supprime l'agrément pour le crédit d'impôt sur les sociétés ouvert aux organismes de

logement social pour les investissements dans les programmes d'accèsion à la propriété sociale dans les départements d'outre-mer. Cet article n'appelle pas de remarque particulière. L'article 40, sur lequel je vous proposerai une légère modification, supprime l'agrément pour la réduction d'impôt sur le revenu prévu à raison de l'investissement dans le logement social lorsque le projet fait l'objet d'un arrêté du représentant de l'État.

L'article 39 supprime la mention explicite de la distinction entre investissement initial et investissement de renouvellement. L'article 39 *bis* supprime l'exigence de subvention publique de la ligne budgétaire unique pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts. L'article 38 restaure une réduction d'impôt sur le revenu en cas de travaux de réhabilitation sur des logements de plus de vingt ans. Cette disposition avait d'ailleurs été supprimée en loi de finances initiale pour 2016.

L'article 42 élargit le bénéfice du crédit d'impôt ouvert aux entreprises qui investissent dans le logement intermédiaire, aujourd'hui limité à des secteurs particuliers, à toutes les entreprises. L'article 45 augmente le montant du crédit d'impôt dont peuvent bénéficier certains organismes de logement social lorsqu'ils investissent dans la rénovation de logements sociaux outre-mer.

L'article 36 *bis* proroge de deux ans les zones franches d'activité (ZFA) tout en gelant les taux, alors même que ce dispositif a déjà été prolongé d'un an en loi de finances pour 2017. La prolongation d'un an, permettant l'entrée en vigueur dès 2019 d'un dispositif pérenne et pleinement adapté au besoin de développement des économies ultramarines, serait préférable.

L'article 37, qui étend au secteur du bâtiment et des travaux publics le bénéfice des taux préférentiels des ZFA, n'est pas pertinent car le soutien à ce secteur devrait plutôt passer par un raccourcissement des délais de paiement du secteur public et une relance de l'investissement public.

L'article 49 double le taux maximum de l'octroi de mer régional et l'article 50 réduit les frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État à l'occasion de la collecte de l'octroi de mer.

L'article 32 prévoit l'extension de la taxe sur les logements vacants dans les départements d'outre-mer. Je proposerai quelques aménagements à l'article 41 qui permet à tous les contribuables français d'investir dans un fonds d'investissement de proximité outre-mer (FIP-OM). Je proposerai aussi un amendement à l'article 36, qui exonère les collectivités de Guyane des frais de garderie et d'administration versés à l'ONF. Mes amendements ont vocation à préciser, sécuriser et encadrer les dispositifs proposés.

Enfin, je souhaite supprimer l'article 46 qui relève le seuil en deçà duquel est ouvert le bénéfice d'une franchise de TVA aux entrepreneurs. Ce dispositif ne me semble pas véritablement justifié.

M. Georges Patient, président. – Ce texte est d'une très grande portée pour l'outre-mer puisqu'il tente de réduire les inégalités entre ces territoires et la métropole. Je salue le travail de notre rapporteur qui s'est récemment rendu en Guyane et a donc pu constater les inégalités que je viens de mentionner.

M. Jacques Chiron. – Il s’agit effectivement d’un texte très important pour l’outre-mer. Je suis favorable à l’article 40 qui supprime l’agrément préalable pour bénéficier de l’impôt sur le revenu fléché vers le logement social dans les collectivités d’outre-mer. De nombreux projets n’ont en effet pas vu le jour du fait de réponses pour le moins tardives de Bercy. À partir du moment où la préfecture valide le projet, pourquoi attendre l’agrément de Paris ?

M. Daniel Raoul. – Je comprends cette remarque mais je ne conçois pas que des avantages fiscaux soient accordés sans agrément du ministère des finances. Des dérives sont toujours possibles et l’objet social des établissements doit être vérifié. Pourquoi ne pas prévoir un agrément par défaut si Bercy ne se prononce pas dans les temps ?

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 32 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Cet article vise à instaurer la taxe annuelle sur les logements vacants dans les départements et les régions outre-mer.

Il apparaît nécessaire de définir des critères objectifs justifiant l’ajout de certaines communes à celles soumises à cette taxe, au-delà du seul critère d’appartenance à « une zone d’urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ».

Mon amendement COM-176 précise donc que les communes des départements d’outre-mer concernées par cette taxe doivent répondre aux mêmes conditions que les communes de l’hexagone, soit celles « où existe un déséquilibre marqué entre l’offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d’accès au logement sur l’ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers ».

M. Daniel Raoul. – Y aura-t-il différentes zones ?

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Ce sera exactement comme en métropole.

L’amendement COM-176 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 32 ainsi modifié.

Article 36 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-177 limite le dispositif d’exonération de frais de garderie et d’administration pour la Guyane jusqu’au 31 décembre 2019. Aujourd’hui, les collectivités perçoivent peu de recettes du fait de l’exonération temporaire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Or, ces abattements seront supprimés en 2019 : les recettes des collectivités augmenteront donc ce qui, avec le développement des recettes liées à l’exploitation des forêts, justifiera qu’elles entrent dans le droit commun pour le paiement des frais de garderie et d’administration de l’Office national des forêts (ONF).

M. Georges Patient, président. – L'amendement COM-83 du Gouvernement propose que l'exonération demeure jusqu'en 2020.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – J'y suis défavorable car il est satisfait par mon amendement.

M. Claude Raynal. – Argument spécieux !

M. Daniel Raoul. – Il y a quand même un an d'écart.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Mon amendement, constitue le pendant de la fin de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dont bénéficie l'ONF jusqu'en 2018. C'est plus cohérent. En outre, je demande une évaluation de la pertinence de cette exonération avant le 30 juin 2019.

M. Michel Bouvard. – Le Gouvernement va se rallier sans aucun doute à votre amendement.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Ce serait le bon sens.

L'amendement COM-177 est adopté.

L'amendement COM-83 devient sans objet.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 36 ainsi modifié.

Article 36 bis (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-178 propose de ramener la prolongation du dispositif des ZFA à un an au lieu de deux car ce dispositif doit prochainement être modifié, comme nous l'a confirmé le ministère de l'outre-mer. Il serait préférable que le nouveau dispositif amélioré entre en vigueur en 2019.

M. Philippe Dallier. – N'a-t-on pas besoin de l'accord de Bruxelles lorsqu'on touche aux ZFA ?

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Il ne s'agit ici que d'un aménagement. L'accord de Bruxelles n'est dès lors pas nécessaire. Par ailleurs, ces dispositifs étant placés sous le régime du règlement général d'exemptions par catégories (RGEC), ils ne font pas l'objet de notification.

M. Daniel Raoul. – Dans le cadre de la politique de la ville, la réforme des zones franches urbaines est en cours. Il faudrait que les dates d'entrée en vigueur de ces nouveaux dispositifs coïncident. Cela dit, je suis favorable à votre amendement.

L'amendement COM-178 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 36 bis ainsi modifié.

Article 37 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Cet article étend au secteur du bâtiment et des travaux publics le bénéfice des taux préférentiels dans le cadre des ZFA. Les représentants des entreprises que j’ai rencontrés – et ceux des ministères – ne souhaitent pas que ce dispositif soit étendu. Mon amendement COM-179 propose de supprimer cet article.

M. Daniel Raoul. – Dans le cadre des opérations de quartiers prioritaires, les entreprises du BTP bénéficient déjà de certains avantages.

L’amendement COM-179 est adopté et la commission proposera à la commission des lois de supprimer l’article 37.

Article 38 (nouveau)

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 38 sans modification.

Article 39 (nouveau)

L’amendement de coordination COM-180 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 39 ainsi modifié.

Article 39 bis (nouveau)

L’amendement rédactionnel COM-181 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 39 bis ainsi modifié.

Article 40 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Nous avons eu ce débat tout à l’heure. Je propose d’encadrer l’octroi de l’agrément préalable délivré par l’administration fiscale car nous devons sécuriser les contribuables investissant dans le logement social dans les collectivités d’outre-mer. Certes, les délais sont parfois extrêmement longs. C’est pourquoi mon amendement COM-182 propose que l’agrément du ministère du budget porte uniquement sur la définition de la base fiscale éligible à l’avantage et que le délai de deux mois ne soit renouvelable qu’une seule fois.

M. Daniel Raoul. – Il y aurait donc un agrément par défaut en cas d’absence de réponse de Bercy ?

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

M. Jacques Chiron. – Je voterai cet amendement.

L’amendement COM-182 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 40 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 40

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Serge Larcher a déposé un amendement COM-59 pour exonérer de droits d'enregistrement les actifs cédés par les sociétés de portage – créées dans le cadre des articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* – aux organismes de logement social. Cet amendement est partiellement satisfait par le droit existant. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-59.

Article 41 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Cet article ouvre le bénéfice du FIP-OM à tous les investisseurs métropolitains, comme cela se passe déjà pour la Corse. Jusqu'à ce jour, seuls les investisseurs domiciliés dans les DOM pouvaient bénéficier de cette exonération. Le taux serait réduit de 42 % à 38 %. Je suis favorable à cet article qui permettra de favoriser le développement économique des DOM, mais je vous propose de limiter le bénéfice de l'avantage fiscal aux sommes réellement investies dans les DOM, alors qu'une partie pouvant aller jusqu'à 30 % du fonds peut être constituée de supports sûrs (monétaire, obligation, action). Mon amendement COM-183 touchera également les investissements réalisés dans le reste de la France.

L'amendement COM-183 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 41 ainsi modifié.

Articles 42 (nouveau), 43 (nouveau), 45 (nouveau)

La commission proposera à la commission des lois d'adopter les articles 42, 43 et 45 sans modification.

Article 46 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Cet article relève le seuil de chiffre d'affaires en deçà duquel est ouvert le bénéfice d'une franchise de TVA. Il s'agirait d'un régime dérogatoire. Mon amendement COM-184 propose la suppression de cet article car les acteurs économiques estiment qu'une telle disposition n'aurait pas d'effets importants sur le développement ultramarin. Les niveaux de franchise actuels suffisent.

L'amendement COM-184 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 46.

Articles additionnels après l'article 48

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Notre collègue Thani Mohamed Soilihi propose deux amendements. L'amendement COM-52 prévoit l'exonération pendant cinq ans des droits de mutation, des droits d'enregistrement et de la taxe sur la publicité foncière à Mayotte. Une exonération générale me semble disproportionnée : mieux vaudrait présenter un dispositif mieux ciblé, comme en Corse où les exonérations ne concernent que

les droits de mutation par décès et ne portent que sur la moitié de la valeur des immeubles. Mon avis est donc défavorable.

M. Bernard Lalande. – Ce territoire de 380 km² connaît une surpopulation chronique due à l’immigration mais aussi à des familles dont certains membres vivent aux Comores et d’autres à Mayotte. Comme la propriété foncière n’a pas été divisée, de nombreuses familles sont indivisaires sur ce territoire. La division ayant un coût, la proposition de notre collègue me semble intéressante. En cinq ans, il serait possible de régulariser la propriété foncière et de disposer d’une assiette fiscale cohérente. Les indivisions ne permettent pas d’obtenir des recettes.

M. Michel Bouvard. – Je comprends l’argumentation, mais dans deux cents ans, nos successeurs seront confrontés aux mêmes problèmes, comme en Corse. À chaque tentative de régularisation, les élus insulaires s’y sont opposés. Des telles dispositions prolongent l’indivision plutôt qu’elles n’y mettent fin, avec les conséquences économiques que l’on connaît.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Mieux vaudrait un système d’exonérations partielles, plutôt que totales.

M. Bernard Lalande. – Aujourd’hui, il est impossible de percevoir les taxes car on ne sait pas à qui envoyer les lettres d’imposition. Nous devons trouver le moyen de connaître l’assiette fiscale de ce territoire. C’est pourquoi cet amendement me semble justifié.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Il faudrait le rectifier. Pour l’instant, mon avis reste défavorable.

M. Bernard Lalande. – Je m’abstiens.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-52.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-53 minore de 60 % la valeur locative des propriétés à Mayotte. L’évaluation des valeurs locatives ayant été effectuée récemment à Mayotte, contrairement au reste du territoire, les comparaisons avec les autres collectivités, où ces dernières sont sous-évaluées, s’en trouvent faussées. Thani Mohamed Soilihi souhaite donc cette minoration. Cet amendement ferait ainsi diminuer le potentiel fiscal de Mayotte et augmenter le montant de ses dotations. Des dispositions visant à diminuer les montants de la taxe d’habitation à Mayotte ont déjà été votées en loi de finances rectificative pour 2016, à savoir la majoration de 50 % du plafond des ressources exigées pour l’éligibilité à l’exonération de la taxe d’habitation et de la taxe foncière.

M. Richard Yung. – À combien se monterait la perte de recettes ?

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Nous ne disposons d’aucune évaluation du coût, comme pour nombre d’autres dispositions de ce texte. L’avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-53.

Article 49 (nouveau)

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 49 sans modification.

Article 50 (nouveau)

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Cet article réduit d'un point les frais d'assiette et de recouvrement de l'octroi de mer perçus au profit de l'État. L'incidence financière s'établit à 9 millions d'euros. Or les douanes ont besoin de moyens pour contrôler les frontières, notamment en Guyane. Mon amendement COM-185 propose donc de supprimer cet article.

L'amendement COM-185 est adopté et la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 50.

Article additionnel après l'article 50

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Avec cet amendement COM-62, le Gouvernement propose de réactiver l'aide financière accordée aux communes de Mayotte lorsqu'elles organisent une opération de premier numérotage. Ce dispositif a été supprimé en 2012. Nous n'avons aucune idée de l'incidence financière d'une telle opération.

M. Michel Bouvard. – À l'époque, il en coûtait 180 000 euros par commune.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Certaines années, le montant est passé à un million d'euros.

M. Michel Bouvard. – Le problème, c'est que l'on connaît l'adresse, mais on ne sait pas qui y habite.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Ce dispositif n'a apparemment pas fait preuve d'une grande efficacité. Personnellement, je suis défavorable à l'amendement, mais je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-62.

M. Georges Patient, président. – Nous en avons terminé. Michel Canevet présentera notre position à la commission des lois demain.

La réunion est close à 16 h 15.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 10 janvier 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures 5***Projet de loi relatif à la sécurité publique – Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur**

La commission entend M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique (procédure accélérée).

M. Philippe Bas, président. – Je vous souhaite une très heureuse année 2017. Nous recevons M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, avec qui nous avons commencé à travailler au cours des dernières semaines du mois de décembre et qui me semble avoir très rapidement pris goût aux travaux sénatoriaux...

Monsieur le ministre, nous sommes réunis pour discuter d'un texte important qui porte notamment sur les conditions d'usage de leurs armes par les policiers.

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – Monsieur le président, sur ce projet de loi, comme sur tous les textes que la majorité sénatoriale a examinés ces derniers mois, j'espère que nous parviendrons à un terrain d'accord afin d'aboutir à un texte riche de l'apport des deux assemblées.

Il est vrai que j'ai découvert à la fin du mois de décembre une ambiance très différente de celle que j'ai pu connaître dans mes fonctions antérieures, même s'il m'arrive de retrouver au Sénat d'anciens députés.

Je commencerai par fournir quelques éléments sur le contexte qui a présidé à l'élaboration de ce projet de loi.

Ce texte offre une forme de reconnaissance du travail accompli sur le territoire national par les policiers et les gendarmes, dans une ambiance particulièrement dure et tendue depuis plusieurs mois. Cet élément n'est pas mineur : policiers et gendarmes sont éprouvés et ont vécu des mois très difficiles, avec un temps d'emploi particulièrement chargé. Malgré cela, leur disponibilité est totale. Ils ont conscience que l'année 2017 sera marquée par une échéance démocratique et ont à cœur de participer totalement à la sécurité de ce moment important pour nos institutions. Quel que soit le choix des Français, celui-ci doit se faire dans la sérénité et la sécurité. C'est la volonté du Gouvernement, comme celle de tous ceux qui aujourd'hui assurent notre sécurité.

Vous connaissez les moyens juridiques qui ont été mis à la disposition des policiers et gendarmes depuis 2012. Je pense aux quatre lois sur le renforcement de la lutte antiterroriste, dictées par des considérations de réaction rapide et d'adaptation de nos outils à la situation créée par les terroristes. Ces textes ont tous été adoptés à une très large majorité, à l'issue d'échanges constructifs au sein de la représentation nationale. Le texte qui vous est

présenté aujourd'hui est le dernier de la législature sur la question de la sécurité publique ; il est en parfaite cohérence avec les textes précédemment examinés.

Le contexte actuel est marqué par le malaise exprimé par les policiers après que, à Viry-Châtillon, au mois d'octobre dernier, quatre d'entre eux ont été pris à partie de façon sauvage et ont failli y laisser leur vie. Si trois d'entre eux sont aujourd'hui rétablis, le dernier est encore hospitalisé en Seine-et-Marne ; je lui accorde une attention toute particulière, à l'instar de Bernard Cazeneuve avant moi. Bien qu'il soit très gravement brûlé, il ne manifeste qu'une volonté, celle de revenir dans la police nationale le plus vite possible. Après cet accident tragique, les policiers ont exprimé un malaise qui a pris différentes formes, la plus visible ayant été les manifestations en différentes parties du territoire, en civil ou en tenue.

À cette occasion, une concertation a été mise en place par le Gouvernement. Elle a abouti à plusieurs mesures, notamment la mise en œuvre d'un plan pour la sécurité publique de 250 millions d'euros destiné à renforcer les moyens dévolus aux forces de l'ordre. Cela concerne des matériels de protection nouveaux : casques balistiques, gilets pare-balles, équipements de cagoules, équipements de tous les véhicules de dispositifs anti-incendie. En effet, les techniques mises en place par les délinquants visent aujourd'hui à essayer d'enfermer des policiers à l'intérieur de leur véhicule pour y mettre le feu ; ce qui s'est produit peut se reproduire.

Ce plan prévoit également un volet législatif, qui nous réunit ce matin. Le projet de loi correspond donc aux engagements que nous avons pris vis-à-vis des policiers et des gendarmes de France. Il s'agit d'un texte resserré sur les enjeux qui s'attachent à la sécurité publique et non d'un texte fourre-tout de fin de législature. Ce texte doit conserver sa cohérence par rapport à la concertation qui a été menée.

Sur ce projet de loi, je souhaite que nous puissions aboutir à un consensus. C'est la raison pour laquelle je serai à votre entière disposition à tout moment. Sur les questions de sécurité, dans le contexte où nous sommes, les enjeux sont tels que nous ne pouvons pas ne pas rechercher cet objectif et, si celui-ci est atteignable, il faut tout faire pour y parvenir.

Ce texte est équilibré : il tient compte à la fois des impératifs opérationnels auxquels sont confrontées les forces de l'ordre et des exigences du respect des libertés publiques et de l'État de droit, lesquelles n'ont jamais été bafouées ou mises en cause sur aucun des textes précédemment adoptés. Il a reçu l'approbation du Conseil d'État comme celle des instances représentatives du personnel de la police et de la gendarmerie.

Ce projet de loi repose principalement sur trois évolutions majeures.

La première évolution concerne l'élaboration d'un cadre commun d'usage des armes pour les forces de sécurité, visant à unifier les règles applicables et à les adapter aux situations auxquelles les effectifs sont de plus en plus souvent confrontés. De nombreux débats ont eu lieu ces dernières années et la demande des policiers d'un cadre qui soit commun aux forces de gendarmerie était récurrente.

Les travaux qui ont été menés, notamment le rapport de Mme Hélène Cazaux-Charles, directrice de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, qui contient des propositions particulièrement précises, la rédaction proposée dans ce texte, le fait que les forces de gendarmerie sont aujourd'hui rattachées au ministère de l'intérieur et que les relations avec la police nationale connaissent une grande fluidité, la grande confiance issue de

ce travail commun depuis des années : tout cela conduit à unifier ces règles qui s'appliqueront aux policiers et aux gendarmes, mais aussi aux douaniers et aux militaires déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle. Bien évidemment, le cadre général de la légitime défense est maintenu.

Dès lors, les conditions d'usage des armes sont à la fois clarifiées, stabilisées et modernisées, dans le but de mieux protéger les forces de l'ordre, et ce dans un cadre juridique scrupuleusement conforme à l'État de droit. Le projet de loi présente toutes les garanties nécessaires en tenant compte des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation, notamment celles qui sont relatives à la condition d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. Nous avons donc atteint un point d'équilibre qui, à mes yeux, doit être préservé.

À cet égard, je veux dissiper un malentendu. Pour connaître les fonctions antérieures que j'ai exercées, vous savez que le droit d'amendement est à mes yeux fondamental. Bien entendu, ce projet de loi relatif à la sécurité publique, comme tout texte, sera amendé. Je m'en félicite par avance, car cela constitue un apport important. J'ai simplement déclaré devant un syndicat de police que l'équilibre de l'article premier méritait d'être examiné avec une grande circonspection. La question de l'usage des armes à feu donne lieu à un débat dans notre société. Il ne s'agit pas de croire que nous donnerions aujourd'hui aux forces de sécurité intérieure un « permis de tuer », pour reprendre l'expression que je trouve dans un certain nombre de courriers que je reçois, et de laisser ce débat se développer. Pour ce faire, nous devons le plus rapidement possible trouver un discours commun.

Bien entendu, je tiens à vous rassurer, ce texte n'est pas à prendre ou à laisser. Je souhaite bien entendu qu'il soit amendé.

L'évolution du cadre d'usage des armes est le résultat d'une réflexion de longue haleine. Dès le mois d'avril 2015, les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales ont travaillé sur cette question. Les dispositions contenues dans ce projet de loi complètent celles de la loi du 3 juin 2016, autorisant les policiers, les gendarmes et les militaires déployés à faire usage de leur arme en cas d'« absolue nécessité », s'ils sont confrontés à un « périple meurtrier », afin de prévenir tout risque de réitération lors d'une tuerie de masse, comme l'a connu notre pays. Par cohérence, un transfert de ces dispositions dans le code de la sécurité intérieure est prévu dans le texte qui vous est soumis.

La deuxième évolution majeure que nous proposons vise à protéger l'identité des policiers et des gendarmes, dès lors que sa révélation constitue un danger pour eux-mêmes ou bien pour leur famille. Dans les discussions que nous avons eues avec les policiers et les gendarmes, Magnanville occupe une place particulière : le commissaire Jean-Baptiste Salvaing et sa compagne, Jessica Schneider, ont été sauvagement tués. Le fait qu'ils vivaient sur le lieu où ils travaillaient montre bien la précaution extrême que nous devons prendre pour ceux qui mènent des enquêtes, au regard des conséquences que celles-ci peuvent avoir sur leur vie et celle de leur famille.

Tel est l'objectif du numéro d'immatriculation administrative auquel les policiers et les gendarmes seront autorisés à recourir pour s'identifier, en lieu et place de leur état civil, dans les procédures pénales et, bien entendu, sous certaines conditions. Il s'agit d'un mécanisme parfaitement encadré.

Ce dispositif existe déjà en matière de lutte antiterroriste. Dans les cas exceptionnels où la connaissance de l'état civil de l'enquêteur serait indispensable à l'exercice des droits de la défense, le juge pourra, bien entendu, ordonner la révélation de ces informations. De même, afin d'assurer la protection de l'identité des auteurs de décisions administratives en lien avec le terrorisme, l'administration sera autorisée à ne notifier à la personne concernée qu'une ampliation anonyme de l'acte, tout en aménageant les règles du contradictoire en matière contentieuse.

La troisième évolution tend à doubler les peines encourues en cas d'outrage à toute personne dépositaire de l'autorité publique, en les alignant sur celles qui sont prévues en cas d'outrage à magistrat.

Le projet de loi comporte d'autres dispositions ajustant, je le répète, des mesures d'ores et déjà en vigueur. Nous entendons ainsi compléter des dispositions de la loi Savary du 22 mars 2016 pour tirer les conséquences des enquêtes administratives concernant des salariés occupant des emplois en lien direct avec la sécurité des personnes au sein de certaines entreprises de transport. Cette question du « criblage » est aujourd'hui particulièrement importante.

Par ailleurs, nous souhaitons améliorer l'articulation entre les procédures judiciaires et les mesures administratives, afin de contrôler les personnes ayant rejoint ou cherché à rejoindre un théâtre d'opérations terroristes à l'étranger dans des conditions susceptibles de les conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de leur retour sur le territoire français.

Enfin, nous prévoyons d'ouvrir, de manière strictement encadrée, la possibilité d'un armement des agents de sécurité privée exerçant des activités de protection des personnes, lorsque ces personnes sont exposées à des risques exceptionnels d'atteinte à leur vie ou à leur intégrité physique.

Le projet de loi contient également deux articles qui concernent plus particulièrement le ministère de la justice et un article relevant du ministère de la défense.

Telles sont les principales mesures contenues dans ce projet de loi.

Je conclurai en évoquant de nouveau l'attaque de Viry-Châtillon et le malaise des policiers.

Dimanche matin, je me suis rendu à Bobigny, où ont été pris à partie vendredi des policiers qui, sans avoir été appelés, effectuaient une opération de simple contrôle sur dix jeunes à l'extérieur d'une cité. Au moment où ils ont voulu entrer dans l'immeuble s'est produit un déchaînement de violence, dans le but, non de permettre à ces individus de s'enfuir, mais uniquement de frapper longuement les policiers. Tous ceux qui ont pris part à cet acte ont été arrêtés. J'ai bien entendu pris contact avec toutes les organisations pour leur dire la fermeté extrême que je demanderai pour ceux qui ont été formellement reconnus comme voulant, ce jour-là, « se faire du policier ».

Ce texte donne aujourd'hui aux policiers des outils de nature à améliorer leur protection. Nous devons avoir pour souci majeur de protéger toujours ceux à qui nous demandons d'assurer notre sécurité et de faire respecter la loi. Nous ne pouvons pas accepter

que la tâche que nous leur demandons les mette dans une situation de plus grande insécurité que l'exercice de leur métier au quotidien.

C'est en cela que ce texte est important et c'est pourquoi je porterai la plus grande attention à toutes les améliorations du projet de loi que vous proposerez, à partir du moment où elles vont dans ce sens. Je n'ignore pas – mes propos s'adressent en particulier à M. le rapporteur – les complémentarités qui se sont manifestées ces dernières années entre les forces de police municipale et nos services de sécurité intérieure.

M. Philippe Bas, président. – Comme vous, monsieur le ministre, je pense que nous trouverons un accord sur ce texte. L'importance des questions qu'il aborde justifie pleinement que le Gouvernement ait déposé un projet de loi autonome. En effet, la problématique à laquelle il répond est d'une tout autre nature, qui n'a rien à voir avec la prorogation de l'état d'urgence que nous avons votée en décembre dernier, même si vous avez rappelé que les conditions d'emploi des forces de sécurité intérieure, auxquelles il faut ajouter militaires et douaniers, depuis cette vague d'attentats terroristes d'un genre nouveau, font que policiers et gendarmes sont soumis à rude épreuve.

Nous savons aussi que, s'il y a un véritable point de fixation sur les conditions d'emploi des armes, ce sujet n'épuise pas la question. Le lien entre les missions des forces de l'ordre et les forces de sécurité qui dépendent des municipalités est aussi une question importante, qui fait l'objet de revendications de la part des syndicats de policiers comme des syndicats de policiers municipaux.

Pour autant, sur le plan strictement juridique, il nous semble indispensable de rester prudents. Si une clarification du droit spécifiquement applicable aux policiers est utile, dans la mesure où, jusqu'à présent, ce droit est lacunaire et essentiellement d'ordre jurisprudentiel puisqu'il s'appuie exclusivement sur la légitime défense, le contenu de la règle qu'il s'agit d'écrire dans la loi ne doit pas s'écarter de certains équilibres, qui sont autant de lignes rouges à ne pas franchir. Je partage vos propos, monsieur le ministre : il ne faut pas s'orienter vers une sorte de « permis de tuer » et le Sénat, assemblée qui s'enorgueillit d'être particulièrement attentive au respect des libertés publiques, doit faire observer une absolue proportionnalité. Si la loi s'écarterait de ces principes jurisprudentiels, on peut supposer que le Conseil constitutionnel saurait les rappeler.

Monsieur le ministre, c'est donc à un exercice difficile que vous vous êtes livré et auquel nous allons nous livrer ensemble maintenant, à savoir adopter et amender une règle qui a pour objet de fixer dans la loi des principes déjà retenus par la jurisprudence, qui doivent être mieux écrits pour les gendarmes et qui – M. le rapporteur y reviendra – devront être posés aussi pour les polices municipales, lorsque, sur décision du représentant de l'État et sur demande du maire, elles auront la possibilité d'utiliser des armes. En effet, il n'y a pas de raison qu'elles ne se voient pas appliquer les mêmes règles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'article 1^{er} de ce projet de loi, qui crée un régime d'utilisation des armes commun à une partie des forces de l'ordre et non pas à toutes les forces de l'ordre, est bienvenu. Il est attendu par les syndicats de la police nationale et offre une réponse à des débats publics. Certains revendiquaient la création d'une présomption de légitime défense, revendication que nous ne pouvons satisfaire.

Si nous faisons droit à une telle demande, nous ne pourrions prévoir qu'une présomption simple, donc réfragable, dans un domaine où les enquêtes sont systématiques.

Par conséquent, cette présomption ne résisterait pas à l'enquête et ne serait donc que symbolique. En outre, elle pourrait être interprétée par certains comme un « permis de tuer », pour reprendre l'expression utilisée par un précédent ministre de l'intérieur qui avait été directeur général de la police nationale. Elle pourrait aussi être perçue par les familles et les proches de victimes de tirs de police, fussent-ils délinquants, comme une présomption protégeant réellement les policiers de toute poursuite en cas d'abus.

C'est la raison pour laquelle nous ne devons pas défendre cette revendication ; ce ne serait rendre service à personne. Peut-être faudrait-il en revanche interpeller le garde des sceaux sur la façon dont sont parfois traités les policiers ayant à faire usage de leur arme pour des raisons légitimes. Le traitement dont ils font l'objet et les gardes à vue en ajoutent au procès qui leur est fait souvent dans les médias et, toujours, par les familles des personnes blessées ou tuées. La pratique des parquets est peut-être déjà une réponse : elle ne doit pas empêcher la recherche de la vérité, mais ne doit pas non plus donner aux membres des forces de l'ordre le sentiment qu'ils sont systématiquement traités comme des présumés délinquants, dès lors qu'ils ont fait usage de leurs armes. Dans la mesure où nous ne retenons pas la présomption de légitime défense, il nous faut traiter cette question.

Je salue la rédaction de l'article 1^{er} retenue par le Gouvernement. Elle ne correspond pas aux précédentes initiatives législatives, qui consistaient à vouloir donner aux policiers le bénéfice des dispositions applicables aux gendarmes. Le régime des gendarmes, tel qu'il est actuellement prévu dans la loi, est obsolète. En effet, il ne marque pas le respect absolu de la vie humaine : les forces de l'ordre peuvent faire usage de leur arme en cas de voie de fait – vision archaïque et trop large – et non d'atteinte aux personnes. Il est important de restreindre ce cadre, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme.

De la même façon, d'après la loi et non la jurisprudence, les gendarmes peuvent tirer sur des véhicules fuyants, même sans que les occupants présentent de dangerosité particulière. Là aussi, il est mis fin à cette autorisation. Pour tirer sur un véhicule, il faut des raisons objectives de penser que les occupants pourraient attenter à la vie d'autrui s'ils échappaient aux forces de l'ordre.

Il s'agit donc de créer un régime commun aux policiers nationaux et aux gendarmes, applicable par extension aux douaniers et aux militaires employés dans les missions de sécurité intérieure. On relève que deux catégories de personnel ne sont pas incluses : les polices municipales, lorsqu'elles sont armées, et les futures unités de sécurité de l'administration pénitentiaire.

Nous ne sommes pas favorables à la généralisation de l'armement des polices municipales que demandent les syndicats de police municipale. Si nous avons un modèle unique de police municipale, cela ôterait les raisons d'être des polices municipales. Celles-ci relèvent en effet de la responsabilité du maire et exercent des missions très différentes. Dès lors qu'elles sont armées, il nous faut discuter du haut niveau d'exigence que nous devons avoir en matière de formation, de qualification, de rigueur de leurs agents. Je rappelle que c'est le préfet qui accorde le port d'armes et que le cadre d'emploi des policiers municipaux est défini par des conventions de coopération fixées conjointement avec l'État. S'il n'y a pas de généralisation des armes – ce n'est d'ailleurs pas souhaitable –, on pourrait tout de même discuter, dans le cadre de ces conventions, de l'adéquation entre les missions confiées à la police municipale et leur équipement ou leur armement. Je le répète, dès lors que les policiers

municipaux sont armés, il n'y a pas de raison de ne pas les faire bénéficier du régime défini à l'article 1^{er}, au moins en partie.

La même réflexion prévaut pour les futures unités de sécurité de l'administration pénitentiaire, qui sont évoquées à l'article 8 du projet de loi. Sans doute faudrait-il discuter avec le ministre de la justice du problème du périmètre d'intervention des forces de l'ordre : dans le projet de loi, il est réduit à la simple emprise foncière des établissements pénitentiaires, mais on connaît beaucoup d'établissements pénitentiaires situés en zone urbaine dont les limites sont la rue immédiate ; il faut donc réfléchir à un périmètre rapproché pour l'intervention de ces unités de sécurité pénitentiaire.

Par ailleurs, je souhaite savoir quel régime d'utilisation des armes est prévu pour les forces de sécurité privées appelées notamment à protéger les édifices publics et les lieux publics. Pour décharger la police nationale de gardes statiques, nous avons de plus en plus tendance à confier à des vigiles privés la garde d'édifices, y compris de ministères non régaliens. En effet, en matière de sécurité privée, ce texte ne porte que sur le port d'armes par des agents de sécurité privée chargés de la protection de personnes exposées à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie. En effet, ces agents de sécurité sont souvent bien plus qualifiés que les personnes menacées.

Par ailleurs, il faut étendre l'anonymat des forces de l'ordre et prévoir l'anonymat des autorités publiques qui peuvent avoir à signer des actes et à prendre des décisions dans le cadre de la prévention du terrorisme.

Un utile complément est prévu sur les transports publics. Nous avons déjà légiféré sur le recrutement, mais pas sur le maintien en fonction ou non d'agents de transports publics qui présenteraient des dangers.

Le renforcement des sanctions pour outrage à personne dépositaire de l'autorité publique est également bienvenu.

Enfin, il y aurait beaucoup à dire sur les établissements pénitentiaires, car les prisons sont peut-être les premières zones de non-droit de notre pays. Reste que, là aussi, les dispositions prévues sont les bienvenues ; je souhaite simplement que soient précisées les questions relatives aux abords immédiats de l'emprise pénitentiaire.

M. François Pillet. – Je rejoins les avis du président et du rapporteur ; on ne peut qu'approuver les objectifs de votre projet de loi. Une première lecture du texte, certes peut-être encore insuffisante, montre qu'il n'y a pas de contre-indication majeure avec nos principes juridiques fondamentaux – même si nous devons vérifier certains détails.

Je partage une seule réserve avec le président et le rapporteur, l'absence de mention des polices municipales – que nous avons souhaité appeler « polices territoriales ». Même sociologiquement, cela ne serait pas satisfaisant. Je me réjouis que les syndicats de police soient intéressés par votre texte, mais il ne serait pas bon d'aggraver la différence avec les autres personnes chargées d'une mission de service public et portant des armes, certes dans des conditions particulières – uniquement lorsque le maire l'a demandé et le préfet l'a autorisé.

Prenons en compte la différence entre les territoires. Dans les territoires ruraux, il est difficile de distinguer la police nationale de la police municipale. Souvent, la police

municipale est présente là où la gendarmerie n'a pas le temps d'aller. Ce texte mérite d'être retravaillé, sinon la police municipale le ressentirait assez mal. Il faut faire un travail sérieux, donnant satisfaction à tous ceux qui travaillent pour la sécurité de nos concitoyens. Le policier municipal en uniforme, sans armes, est assez rassurant, tandis que voir des agents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), armés jusqu'aux dents, vérifiant les pêcheurs de grenouilles, passe moins bien... Nos concitoyens adhèrent beaucoup moins bien à la manifestation d'une pseudo-force qu'à celle, acceptée, des policiers municipaux...

Je rejoins l'avis du rapporteur : il serait malsain d'instaurer une présomption de légitime défense, même simple. Elle serait peu compatible avec l'État de droit.

M. René Vandierendonck. – Ce texte est particulièrement bien rédigé et équilibré. L'avis du Conseil d'État rappelle son attachement à ce que les dispositions du projet « *répondent aux exigences constitutionnelles et conventionnelles, et notamment, à celles de l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », qu'elles « *prennent en compte les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de cassation sur l'usage des armes par les forces de l'ordre, notamment celles relatives à la condition d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité* », et qu'elles « *fixent à ces forces des conditions d'usage des armes plus précises et moins sujettes à difficultés d'appréciation.* »

De plus, un effort de présentation du texte met en relief le droit comparé par rapport aux autres États européens. Ce texte est absolument nécessaire et cohérent : les forces de police et de gendarmerie sont engagées et déployées depuis plusieurs années sur le territoire national dans des opérations de sécurité de même nature, et sont exposés à des risques comparables. Oui, sanctuarisons l'article 1^{er}, mais je ressens la nécessité, comme le rapporteur et M. Pillet, coauteur d'un rapport sur les polices municipales...

M. François Pillet. – ... avec vous-même !

M. René Vandierendonck. – ... de nous interroger sur les conditions de choix du maire qui signe des conventions de coopération. Comme l'affirme le Conseil d'État, il n'est pas rare que la police municipale soit engagée dans « des opérations de sécurité » de même nature et exposée à « des risques comparables » à ceux de la police nationale.

Au marché de Noël à Strasbourg, j'ai observé la présence conjointe – sur les mêmes espaces, et pour des missions d'une même dangerosité – des forces de police nationale et municipale. Il en est de même sur la promenade des Anglais à Nice... Les dispositions du texte sont toutes plus cohérentes les unes que les autres. Mais mettez-vous dans la peau d'un policier municipal lisant le chapitre sur la sécurité privée....

Mme Jacqueline Gourault. – Absolument !

M. René Vandierendonck. – ... et qui voit qu'on ne règle pas sa situation, dans un article 1^{er} délicat. Le rapport sur la police municipale a été approuvé par toutes les sensibilités de notre hémicycle. Voilà ma seule réserve sur ce texte qui est, pour le reste, un modèle d'équilibre : précisons davantage les dispositions sur la police municipale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'associe aux remarques de mes collègues. Avec ce texte nécessaire, on répond à la sensibilité des policiers nationaux, victimes de drames et vivant dans des conditions très difficiles leur métier. Tout se joue en une seconde.

Relisez l'exposé des motifs : vous avez tout à fait raison d'intégrer la jurisprudence de la CEDH. Mais selon le type de situation, en fonction de la dynamique immédiate propre à l'acte de violence, le policier doit décider de ne pas recourir aux première et deuxième sommations et d'agir dans des conditions « d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité ». La réalité concrète du métier se joue en une seconde ! Cela va de pair avec une formation très poussée de l'ensemble du personnel. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous rappeler les efforts que fournit votre ministère afin de préparer les policiers à répondre à cette situation ?

Soyons clairs sur la police municipale : il faut donner, par amendement, les garanties absolues pour la formation et le recrutement des policiers municipaux, avec tout le sérieux requis, eu égard à la grande difficulté de leur tâche.

Mme Jacqueline Gourault. – Tout à fait.

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – J'ai bien conscience du travail que vous avez réalisé sur la police municipale ces dernières années, et je suis très sensible à l'action de cette dernière, qui concourt à la réussite de notre modèle de sécurité intérieure. Je me suis également rendu au marché de Noël de Strasbourg. Partout sur le territoire, les problèmes de coordination entre policiers nationaux et municipaux se sont réduits. Beaucoup a été fait pour améliorer l'équipement de la police municipale : en 2014, ils ont été équipés de gilets pare-balles, d'aérosols incapacitants, de gaz lacrymogènes ; depuis 2014, ils peuvent recourir à des armes de calibre 357 ; depuis 2016, ils peuvent porter des caméras piétons et des armes de 9 millimètres, pour plus de protection et d'efficacité. Des textes l'ont permis depuis 2012, et nous en débattons de nouveau dans les prochaines semaines.

Mon approche ne se fonde pas arme par arme mais sur la mission des policiers. À certains s'appliquent les règles de la légitime défense, à d'autres des règles différentes – notamment mentionnées à l'article 1^{er} – sur l'usage de leur arme.

Je ne remets pas en cause la formation des policiers municipaux, et je pourrais donner des exemples sur la façon dont ils usent de leurs armes. Mais les situations diffèrent sur le territoire.

M. René Vandierendonck. – Absolument.

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – Alors que le travail, mais aussi la formation et les missions de la police nationale sont homogènes, celles de la police municipale sont très hétérogènes. Soyons prudents sur l'article 1^{er}, au risque d'ouvrir de nouveaux débats.

Oui, un certain nombre de missions de la police municipale peuvent être rapprochées de celles de la police nationale, même si le 2^o du nouvel article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure créé par l'article 1^{er} concerne plutôt les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, de même pour le 3^o qui évoque « *les personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations* ». Je suis dans un état d'esprit constructif. Nous évaluerons l'utilisation de l'article 1^{er} par les forces nationales dans ce nouveau cadre d'usage avant d'en tirer d'autres conclusions. Je ne reporte pas le débat, qui mérite d'être posé, mais ayons conscience de l'hétérogénéité des missions de la police municipale par rapport à celles de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douaniers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous partageons tous la même approche sur l'hétérogénéité des polices municipales mais elles montent en puissance, notamment en raison de la métropolisation. Beaucoup de débats sont dépassés.

Dans ma ville, nous menons des opérations conjointes entre la police municipale et la police nationale avec le substitut du procureur, notamment pour organiser des coups de filet contre le trafic de stupéfiants. On ne peut pas comprendre, dans ce contexte, que persistent deux régimes différents.

Décortiquons plutôt l'article 1^{er} : le 1^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure couvre aussi la police municipale lorsqu'elle est armée, tandis que les alinéas suivants sur les missions ne concernent pas toutes les forces. On ne protège pas un stade municipal comme le palais de l'Élysée ou une centrale nucléaire... Distinguons par alinéa plutôt que de reporter le débat... Certes, nous verrons déjà le résultat des dispositions pour la police nationale.

M. Jacques Bigot. – Vos services savent-ils le nombre de fois où les policiers ont fait usage de leur arme, et du nombre d'enquêtes internes ou judiciaires ? Les relations entre les policiers et la justice sont parfois tendues, certains policiers demandant à avoir les mêmes « droits » que les délinquants – or ceux-ci n'ont jamais eu le droit de tirer ou de porter des armes. Finalement, il y a eu peu d'affaires suivies de poursuites. Parfois le doute persiste sur l'usage des armes, mais certes pas lors des attentats...

Je crains que l'on ne puisse attendre pour traiter de la police municipale : les collectivités territoriales nous font remonter leurs interrogations. Il ne faudrait pas que les policiers municipaux aient le sentiment de faire les missions de la police nationale sans les moyens adéquats, d'autant que certains sont armés. À Strasbourg, les policiers sont armés depuis fort longtemps ; ils l'étaient déjà en 1995 lorsque j'ai été élu maire d'Illkirch-Graffenstaden. Il est important de leur préciser quel usage ils doivent faire de leur arme.

Les relations entre polices nationale et municipale sont de plus en plus construites autour de conventions, mais ne faudrait-il pas ajouter un article supplémentaire mentionnant que les policiers municipaux pourraient invoquer l'article 1^{er} si, conformément à la convention entre l'État et la commune, ils se retrouvent dans des missions prévues à cet article ? Je rejoins ainsi, monsieur le ministre, votre approche par mission. La définition de ces missions serait inscrite dans la convention et non dans le projet de loi, et cela répondrait à une certaine attente des élus et des policiers municipaux.

M. René Vandierendonck. – Oui !

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – Ma principale difficulté, c'est d'être face à un rapporteur issu d'une ville où la coordination entre les polices municipale et nationale est un modèle ! Nous devons répondre à la technicité locale sur leurs missions.

Je continue à penser que les questions posées par le 1^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure peuvent être résolues par l'application simple du principe de légitime défense, cadre protégeant les policiers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions, même si nous continuerons à travailler avec vous. Limitons cependant l'application de ce cadre aux forces de l'ordre explicitement mentionnées dans l'article 1^{er}. Je comprends votre proposition de renvoyer à une convention, mais l'hétérogénéité des polices municipales

poserait un problème majeur. Cela nécessite des précisions, sans remettre en cause les missions des polices municipales.

En 2016, 82 enquêtes ont été ouvertes pour usage d'arme à feu pour les gendarmes, et 232 pour les policiers. Les chiffres augmentent légèrement pour la gendarmerie mais diminuent pour la police, en raison de l'utilisation croissante des armes intermédiaires, comme les pistolets à impulsion électrique de type Taser.

Majoritairement, l'arme à feu est utilisée contre un véhicule, en raison de l'explosion du nombre de refus d'obtempérer, en cas de danger. Plus rarement, elle est utilisée contre des personnes, dans moins de 15 % des cas pour les gendarmes, 10 % pour les policiers. Cela montre leur parfaite maîtrise des moyens qu'ils ont à leur disposition. Dès qu'ils utilisent une arme à feu, l'autorité judiciaire est saisie, et elle-même saisit souvent les services de l'inspection. Je vous transmettrai des chiffres plus précis lors du débat en séance publique.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le ministre, pour vos réponses claires et précises.

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 – Examen des amendements aux textes de la commission

La commission procède enfin à l'examen des amendements sur son texte n° 256 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 209 (2016-2017) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur son texte n° 255 (2016-2017) 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.

Article 25 de la proposition de loi

M. Philippe Bas, président. – Une nouvelle fois, l'amendement n° 1 à la proposition de loi portant statut général des AAI et des API veut qualifier d'« autorité indépendante » le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé. Nous l'avons déjà rejeté à plusieurs reprises, le rapporteur propose de confirmer notre vote.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

La réunion est close à 10 h 10

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40

Nomination d'un rapporteur

M. Alain Vasselle est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 231 (2016-2017), présentée par M. Alain Anziani et les membres du groupe socialiste et républicain, tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques.

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose pour le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

M. Philippe Bas, président. – Je cède la parole à notre rapporteur sur le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer – pas l'égalité factice, notez-le bien, mais celle que nous recherchons... sans jamais l'atteindre !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Adopté par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2016, après engagement de la procédure accélérée, ce projet de loi a été fortement enrichi par les députés qui ont porté le nombre de ses articles de 15 à 116.

Le premier objectif du texte est la recherche d'un nouveau modèle de développement pour parvenir à une égalité réelle outre-mer. Les nombreux plans de programmation et la mise en œuvre de politiques publiques volontaristes n'ont pas supprimé l'ensemble des disparités, qui se traduisent par de réels écarts de niveau de vie au sein de chaque territoire ultramarin et entre ces territoires et l'hexagone. Les événements survenus à Mayotte et à La Réunion en 2011-2012 en témoignent.

L'enjeu majeur est de donner à chaque collectivité ultramarine les moyens de définir un modèle de développement économique prenant en compte ses caractéristiques et ses spécificités. Comme je le relevais déjà lors de l'examen de la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, il revient à ces territoires de définir eux-mêmes les leviers de leur développement, qui ne doit plus être conçu à partir de leurs relations avec l'hexagone, mais au sein de leur environnement régional. Il est temps que chaque territoire d'outre-mer soit acteur de son développement économique, social et environnemental.

Le deuxième objectif du texte est d'atteindre l'égalité réelle, définie comme « *la conjonction de l'égalité civique, politique, sociale et économique convergeant vers les niveaux de vie nationaux* », entre les outre-mer et l'hexagone.

Le titre I^{er} du projet de loi initial affirme le caractère prioritaire d'une politique de réduction des disparités et définit un dispositif de programmation visant à favoriser la convergence des standards de vie entre les populations d'outre-mer et celles de l'hexagone.

L'article 1^{er} définit le principe d'égalité réelle en tant que priorité de la Nation, ainsi que les objectifs des politiques publiques destinées à le mettre en œuvre : la résorption des écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale, environnementale, d'accès aux services publics et à la culture. Les articles 2 et 3 déclinent ce principe dans les collectivités régies respectivement par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie. La recherche de la convergence devrait, pour ces territoires, prendre en compte leurs caractéristiques et leurs contraintes particulières.

Le titre II crée un nouvel instrument de planification stratégique : les plans de convergence, déclinés en contrats de convergence, tendant à une égalité réelle entre les populations d'outre-mer et celle de la France hexagonale. Les articles 4 à 8 définissent les modalités d'élaboration, le contenu et l'évaluation de ces plans et de ces contrats.

Les articles 9 à 15, répartis entre les deux autres titres du projet de loi initial, ont été délégués au fonds aux commissions des affaires sociales et des affaires économiques.

Le titre III (articles 9 et 10) comportait ainsi initialement des dispositions sociales en faveur de l'égalité dans le département de Mayotte.

Le titre IV (articles 11 à 15) comportait des dispositions renforçant la concurrence, l'investissement dans le capital humain, l'accès aux droits économiques et la lutte contre la cherté de la vie.

L'Assemblée nationale a fortement enrichi ce texte. Ainsi, elle a complété le titre II en prévoyant notamment que les plans et les contrats de convergence devraient comprendre un diagnostic portant sur les inégalités de revenus, de patrimoines, les discriminations et les inégalités entre les femmes et les hommes, ainsi que des actions opérationnelles de lutte contre l'illettrisme. Les plans devraient être conclus au plus tard le 1^{er} juillet 2018 et les autres documents de planification rendus compatibles avec ces plans.

À l'article 8, les députés ont confié à la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (Cnepeom) l'évaluation des politiques de convergence, et adopté le principe d'une association des chambres régionales ou territoriales des comptes au suivi de la mise en œuvre des stratégies de convergence. Celles-ci seraient chargées d'examiner l'exécution de la programmation financière des plans de convergence et l'économie des moyens mis en œuvre, ainsi que d'évaluer les résultats atteints à l'aune des objectifs.

Au titre VI, introduit par l'Assemblée nationale, l'article 14 *bis* prévoit, en cas d'inexécution par les sociétés commerciales de leur obligation de déposer divers documents, notamment leurs comptes annuels au registre du commerce et des sociétés, que le greffier du tribunal de commerce informe le représentant de l'État dans le département de ce manquement.

L'article 19 prévoit, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, un *Small business act* consistant à donner la faculté aux pouvoirs adjudicateurs, aux entités adjudicatrices et aux acheteurs publics de réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux

petites et moyennes entreprises (PME) locales. Le montant total des marchés ainsi conclus ne pourrait excéder 15 % du montant annuel moyen des marchés du secteur économique concerné conclus par l'entité visée.

Dans le titre VII, introduit par l'Assemblée nationale, l'article 20 A consolide la politique mémorielle de l'esclavage en fixant au 10 mai la journée nationale de commémoration de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions, et en créant une nouvelle journée nationale de commémoration en hommage aux victimes de l'esclavage colonial, fixée au 23 mai.

À l'article 21 *bis*, l'Assemblée nationale a prévu la transformation du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge en un Grand Conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges, afin de lui donner une plus grande visibilité.

L'article 26 autorise l'expérimentation, pour cinq ans, d'une mutualisation des politiques de ressources humaines des agents de l'État sur les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et dans les îles Wallis et Futuna, sous la forme d'une direction des ressources humaines unique placée, dans chaque collectivité, sous l'autorité du représentant de l'État.

Les articles 30 *bis*, 30 *ter*, 30 *quater* et 30 *quinquies* ont pour objet d'étendre à différentes catégories d'agents publics, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le pouvoir de rechercher et de constater des infractions édictées localement en matière environnementale, de sécurité routière et sanitaire.

Afin de donner une base symbolique et juridique forte à l'existence des délégations parlementaires aux outre-mer, l'article 31 confère à ces dernières une consécration législative tout en renforçant certaines de leurs prérogatives.

L'article 33 proroge de trois ans le délai accordé pour achever la transformation des plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU) dans les seules communes d'outre-mer.

L'article 34 prévoit l'expérimentation, pendant une durée de trois ans, dans les départements et les régions d'outre-mer qui en font la demande, d'un dispositif d'attraction des talents étrangers.

Le titre XI, lui aussi introduit par l'Assemblée nationale, est composé du seul article 35 qui crée, à titre expérimental, des observatoires des violences faites aux femmes.

Je vous proposerai plusieurs amendements.

Il s'agit notamment d'insérer à l'article 1^{er} les dispositions prévues aux articles 2 et 3, portant sur le caractère concerté des politiques publiques de convergence et sur la prise en compte des caractéristiques des collectivités ultramarines et, par conséquent, de supprimer ces deux derniers articles.

J'ai de nombreuses réserves quant à la création d'une nouvelle journée nationale de commémoration en hommage aux victimes de l'esclavage colonial le 23 mai, proposée à l'article 20 A.

Par ailleurs, je vous proposerai de supprimer la pléthore de demandes de rapports insérées par l'Assemblée nationale dans le projet de loi, ainsi que certains articles dont les dispositions sont déjà satisfaites par le droit en vigueur.

M. Philippe Bas, président. – M. Michel Magras intervient pour la commission des affaires économiques, mais je rappelle qu'il est également président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques. – Saisie des 25 articles du volet économique de ce projet de loi, notre commission s'est efforcée non seulement d'en améliorer la cohérence et le réalisme, mais aussi de rendre plus percutantes les dispositions inscrites dans le texte.

Ce projet de loi a changé de volume et de nature après son passage chez nos collègues députés. Pour tirer le meilleur parti de cette rafale de 116 mesures, six commissions sénatoriales se sont saisies de l'examen de ces dernières.

Le socle juridique opérationnel pour le législateur dans le domaine économique est l'adaptation aux réalités et la différenciation. Ainsi, à notre initiative, le Sénat vient d'adopter une résolution sur les normes agricoles européennes, pour une meilleure distinction entre le climat tempéré et le climat tropical, indispensable pour éviter un sort désastreux à l'agriculture ultramarine. De même, pour lutter contre la fourmi manioc qui détruit une récolte en 24 heures et pour valoriser les productions ultra-marines haut de gamme par la signalétique, il n'y a pas d'autre guide que le principe d'adaptation aux exigences du réel : c'est ainsi que l'on favorisera la création de richesse dont nos outre-mer ont tant besoin.

Nos amendements répondent à trois lignes directrices. D'abord, nous approuvons sans modification ou en nous limitant à des correctifs rédactionnels plusieurs dispositions, notamment l'amélioration de la péréquation tarifaire des lettres, un monopole juridiquement protégé tandis que les colis relèvent d'un marché ouvert et concurrentiel.

Nous approuvons également les quatre articles insérés dans le code des transports pour favoriser la continuité territoriale et l'aide à la formation des jeunes ultramarins. Encore faut-il que ces aides n'alimentent pas une hausse des prix des billets d'avion, objet de l'une des demandes de rapport que nous proposons de supprimer, tout en soulignant l'intérêt des questions posées.

Concernant les dispositions touchant au code de commerce et l'enjeu fondamental de la formation des prix dans les outre-mer, nos amendements traduisent deux préoccupations.

La première est de remettre de la cohérence entre des dispositions contradictoires, les unes visant à lutter contre la vie chère et les autres contre les denrées alimentaires à bas prix. Il est fondamental de protéger les producteurs locaux, mais les consommateurs pauvres qui achètent des denrées alimentaires à prix sacrifiés n'ont de toutes les façons pas les moyens de choisir autre chose.

Le deuxième impératif est de trouver le bon *timing* et le bon curseur pour l'intervention de l'administration dans la fixation des prix outre-mer. L'automatisme et l'ampleur de l'intervention du préfet me paraissent un peu excessives dans le projet de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale. Néanmoins, les prix à la consommation étant un sujet

explosif, l'État doit utiliser au bon moment des moyens d'action efficaces et bien ciblés, sans tomber dans l'interventionnisme systématique.

Nous vous proposons enfin de faire preuve d'audace en soutenant l'idée d'une expérimentation d'un *Small business act* ultramarin et en fortifiant son dispositif. L'article 19 réserve 30 % des marchés publics aux PME locales – entendons les PME déjà installées sur le territoire – avec un plafonnement par secteur. Certes, le juge constitutionnel est attentif au respect du principe de libre accès à la commande publique. Mais, d'abord, il s'agit d'une expérimentation limitée à cinq ans. Ensuite, les outre-mer bénéficient en droit européen et en droit français de larges possibilités d'adaptation, consacrées par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Enfin, la philosophie du *Small business act* américain consiste à faciliter l'émergence de nouveaux candidats susceptibles de fortifier la libre concurrence : il serait dommage que le législateur s'autocensure en se pliant par avance à une conception trop statique du principe de libre accès à la commande publique.

Le dispositif serait fortifié en prévoyant – une mesure inspirée du *Small business act* américain – que les appels d'offres d'une valeur de plus de 500 000 euros remportés par une grande entreprise doivent comporter un plan de sous-traitance garantissant la participation des PME locales. Ce, afin de favoriser les réseaux de micro-entreprises ultramarins. C'est la réactivité exceptionnelle de tels réseaux qui a fait de l'Italie du Nord la deuxième région industrielle de l'Europe.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales. – Notre commission a été saisie de 29 articles, dont 25 délégués au fond. Il est difficile de donner une vision d'ensemble sur des dispositions qui traitent de sujets aussi divers que l'assurance maladie, la santé, la politique familiale, l'assurance vieillesse, la solidarité et le logement, l'emploi et la formation professionnelle. Ce sont des mesures éparpillées, parfois adoptées dans la précipitation, complaisantes et non appuyées sur une étude d'impact.

Je proposerai par conséquent la suppression de plusieurs dispositions trop peu normatives, déjà satisfaites ou relevant d'un objectif d'affichage. Ce n'est pas une posture politique : nous avons donné un avis favorable aux dispositions qui répondent à de véritables problèmes.

Nous avons également enrichi le texte, en particulier en adoptant la convergence sur dix ans des cotisations sociales dans la métropole et dans les outre-mer sur les boissons alcooliques. S'il est un domaine où seule l'égalité parfaite est acceptable, c'est bien la santé.

L'expression d'égalité réelle, déjà employée dans un autre texte, me plonge dans la perplexité : il y a donc une égalité de principe qui ne se traduit pas dans les faits ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Eh oui, c'est hélas la réalité...

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – C'est reconnaître l'impuissance des textes et des politiques publiques. Face à des défis majeurs, privilégions une approche plus claire, humble et mieux adaptée. Quant à l'application de cette notion à tous les outre-mer, il convient à mes yeux non pas d'aller vers une uniformité chimérique, une égalité parfaite et inatteignable, mais au contraire de prendre en compte les différences et d'enclencher une dynamique de convergence.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Malgré des mesures de rattrapage continues, les indicateurs du taux de chômage et de pauvreté, de la richesse par habitant, de la mortalité infantile ou de l'illettrisme mettent toujours en évidence des écarts de développement importants. Les dépenses d'investissement de l'État par habitant sont inférieures de 30 % dans les outre-mer et, dans certains territoires, de 80 à 90 % à ce qu'elles sont dans l'hexagone. C'est le nœud du problème. Pour que les outre-mer soient des acteurs à part entière de leur développement, monsieur le rapporteur, l'État doit leur donner les mêmes possibilités qu'aux autres territoires.

Cette absence d'égalité a contraint le législateur à accélérer la marche, avec ce texte qui a pour objectif de favoriser l'égalité des chances. Le rapport remis le 16 mars dernier par le député Victorin Lurel sur l'égalité réelle a été une pierre importante à l'édifice, en proposant une méthodologie pour réaliser cette égalité, et en s'inscrivant dans une dynamique de développement de moyen et long terme.

Parmi les apports majeurs de ce texte, je relève la mise en place de plans programmés et pluriannuels de convergence propres à chaque territoire, un dispositif de suivi pour accompagner la réalisation des objectifs prévus et, enfin, des mesures pour conforter les perspectives dessinées par la loi du 5 décembre 2016 dite « Letchimy », relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

La rédaction du projet de loi a été précédée d'une campagne participative sur Internet : les citoyens ont pu s'exprimer.

Ce projet comporte également des dispositions en faveur de l'égalité hommes-femmes, de la lutte contre l'illettrisme, l'obésité et l'alcoolisme, pour l'accès aux soins, la représentativité des syndicats locaux et, enfin, de l'extension du principe de l'égalité sociale, initialement consacré à Mayotte, à l'ensemble des collectivités.

Enfin, plusieurs dispositions financières et fiscales ont été introduites : le thème de la continuité territoriale et numérique fait l'objet d'un titre entier au profit de la jeunesse ultramarine étudiante. La préservation de l'environnement n'a pas été oubliée.

Certes ambitieux, ce texte est néanmoins une base intéressante ; il introduit une nouvelle approche du développement des territoires d'outre-mer, appuyée sur une programmation et des modalités de suivi. Il est particulièrement attendu et suscite de grands espoirs ; les outre-mer doivent continuer à se prendre en main, oui, si l'État assume son aide et son appui aux collectivités concernées.

M. Hugues Portelli. – J'ai lu ce texte avec un certain amusement. À l'approche de la fin de la législature, son caractère électoral est criant. Deux choses me gênent particulièrement dans son contenu. D'abord, je ne sais pas ce qu'est l'égalité réelle, qui aurait vocation à régir des politiques publiques... Ce n'est pas sérieux. Appliquer le principe d'égalité, ce ne serait déjà pas mal. Ce nouveau principe est-il constitutionnel ? Sûrement pas. Législatif ? Regardons-y de plus près.

Second problème, depuis 2008, nous n'avons cessé d'affirmer l'autonomie de toutes les collectivités d'outre-mer, y compris celles jadis régies par l'assimilation. Même dans les anciens départements, des régimes dérogatoires peuvent être introduits. Soit l'on fait confiance à l'autonomie territoriale, et il faut revoir le principe d'égalité à cette aune ; soit

l'on y renonce pour revenir à l'égalité de traitement entre l'outre-mer et l'hexagone, mais nous savons que ce n'est pas possible. Que veut-on ? Ce texte ne le dit pas.

M. Félix Desplan. – Je salue l'action du Gouvernement qui a pris le parti d'agir en faveur de l'amélioration du quotidien, des conditions de vie des 2,75 millions d'habitants des douze territoires d'outre-mer.

L'action menée à travers ce texte rappelle que la loi de départementalisation, adoptée il y a maintenant soixante-dix ans dans certains territoires ultramarins, n'était qu'une amorce dans la marche sur le chemin de l'égalité.

Elle rappelle que l'égalité n'est pas seulement une notion philosophique, mais un principe fondamental de notre République. Elle rappelle que la famille politique à laquelle j'appartiens n'a eu de cesse de s'engager avec force et d'œuvrer en faveur des outre-mer. Elle me rappelle que, d'où je viens, les écarts de niveau de vie persistent en dépit des politiques de développement volontaristes.

Cette quête pour l'égalité républicaine semble inassouvie, sans fin. En attestent les réussites que le parti socialiste, à travers le quinquennat de François Hollande, peut mettre à son actif : la loi relative à la régulation économique outre-mer, le plan logement outre-mer, ou encore la loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer. Ce dernier texte poursuit cette lente et longue démarche sans pour autant y mettre un terme.

Parce que l'égalité formelle ne suffit plus. Parce que la convergence entre tous les territoires de la République s'impose. Rome ne s'est pas faite en un jour ! Il en est de même pour l'égalité réelle.

Là où certains n'y voient qu'une déclaration d'intention, j'y vois un nouvel élan dans un lent et long processus. Ceux qui ont mené le combat politique pour la reconnaissance des outre-mer – Aimé Césaire, Léopold Bissol, Raymond Vergès, Joseph Pitat et Joseph Lagrosillière qui continuent à vivre dans nos esprits – avaient un rêve, ils se sont fixé des objectifs, un but. Il appartient à chaque ultramarin, quel que soit son département, sa région ou l'article de la Constitution dont il relève, d'embrasser leurs causes.

Ce texte est loin d'être parfait, il est jugé incomplet, il ne semble pas faire l'unanimité mais il a le mérite de faire entendre ces voix trop lointaines que nous, élus ultramarins, avons à cœur de défendre pour rappeler qu'elles font aussi la richesse de la France.

Mme Lana Tetuanui. – Je suis très solidaire vis-à-vis des territoires ultramarins, mais fort dubitative sur ce texte sans queue ni tête qui arrive en fin de mandature. Si j'avais le pouvoir d'en retirer la Polynésie française, je le ferais ! L'égalité réelle... C'est du rêve. On ne peut pas comparer Wallis-et-Futuna à la Guyane, à la Polynésie française ou à La Réunion. Je défendrai ma paroisse et son statut d'autonomie, qui ne nous empêche pas d'aller à Paris taper du poing sur la table de temps en temps et de renégocier les conventions.

Mme Éliane Assassi. – Ce texte semble susciter des interrogations chez nos collègues, quelle que soit leur formation politique. On peut en effet s'interroger sur le caractère tardif de ce texte. Le nombre d'amendements déposés et l'inflation des articles mettent en évidence son manque d'ambition et de force.

En effet, sa portée est très réduite. Des pans entiers, comme le logement, l'emploi et la formation, ne sont pas abordés. Ce n'est pas pour autant un texte d'affichage, mais le souffle politique y manque même s'il y a du positif.

Les mots ont du sens ; l'égalité dans les outre-mer n'est pas à la hauteur de la volonté affichée.

M. Philippe Bas, président. – Si je comprends bien, plus l'on est favorable au principe de l'égalité réelle, plus l'on est sceptique sur la portée de ce texte.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est amusant : nous semblons découvrir que l'on fait des lois pour éviter d'agir...

M. Philippe Bas, président. – Nous ne sommes pas obligés de les voter !

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne fais pas partie de ceux qui les votent le plus. C'est une loi d'affichage ; mais il y en a tant que l'on pourrait en tapisser les murs... Ce n'est pas vertueux mais, dans notre système où l'on ne fait pas des lois pour agir, on peut avoir la faiblesse de l'accepter.

Mme Catherine Tasca. – Je partage les critiques sur le caractère tardif du texte, son ampleur et le manque d'une vision d'ensemble ; mais je ne partage aucunement l'ironie. La question de l'outre-mer est essentielle pour la République.

Oui, ce texte est imparfait, incomplet et tardif, pour deux raisons : l'indifférence de nos concitoyens et des élus qui ne sont pas d'outre-mer aux problématiques de ces territoires, et l'extraordinaire diversité de ces derniers. Pour légitimes qu'elles soient, les critiques n'empêchent pas de porter ces questions dans le débat public. Le Gouvernement aurait pu ne rien faire. Cette contribution est utile au débat public. Si l'on ne fait rien, on regardera ces territoires comme des charges, plus que comme des apports.

Nous n'avons pas, comme le prétend M. Portelli, un choix manichéen à faire entre l'autonomie et l'égalité, mais une réponse politique à apporter aux problèmes de ces territoires. Nous progressons à petits pas, ce projet de loi n'est pas une réponse complète mais il trace un chemin. Examinons-le avec tout le sérieux nécessaire.

M. Yves Détraigne. – Connaissant mal l'outre-mer, je n'entrerai pas dans le débat sur l'utilité de ce texte. Une remarque cependant : aux termes de l'article 13 A, dans les territoires d'outre-mer, « *les établissements scolaires du premier degré organisent une sensibilisation des élèves sur les questions nutritionnelles, notamment sur les liens entre une alimentation trop riche en sucre et la survenance éventuelle du diabète* ». Cela relève-t-il de la loi ou du domaine réglementaire, voire d'une circulaire locale ?

M. Philippe Bas, président. – À une réponse politique, notre rapporteur préférerait, je crois, des réponses pratiques et concrètes. C'est parce que l'outre-mer est en butte à des difficultés structurelles rares que le législateur doit éviter de se payer de mots, et se garder de produire une série de déclarations politiques découpées en articles.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je partage l'avis de Michel Magras sur la complexité de l'idée d'égalité réelle. Sans être entièrement d'accord avec Hugues Portelli, je conviens que la notion manque de lisibilité. L'audition de la ministre a offert une illustration de ce jargon qui rend les textes illisibles.

N'ayons pas peur de parler de différenciation territoriale. Catherine Tasca a raison de dire que les problématiques ne sont pas les mêmes ni entre les territoires ultramarins et l'hexagone, ni entre les territoires ultramarins eux-mêmes. Expliciter les spécificités de ces territoires, ce n'est pas remettre en cause le principe d'égalité et d'équité de traitement dans les territoires de la République. Mayotte ne souffre pas des mêmes maux que la Polynésie française, la Guyane ou le Finistère. Il est essentiel que les textes relatifs à l'outre-mer apportent des réponses concrètes et lisibles.

Mes critiques ne portent pas tant sur le caractère tardif du texte que sur sa forme de voiture-balai, au prix d'une perte de lisibilité et d'efficacité. La menace d'une irrecevabilité sur le fondement de l'article 40 de la Constitution a ainsi été contournée par d'innombrables demandes de rapports. Cantonnons-nous à ce qui fait œuvre utile.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-84 insère dans cet article les dispositions prévues aux articles 2 et 3, relatives au caractère concerté des politiques publiques de convergence et à leur prise en compte des caractéristiques des collectivités ultramarines.

L'amendement COM-84 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – *Avis favorable à l'amendement COM-2 de Mme Tetuanui qui vise à élargir les objectifs des politiques de convergence à la formation professionnelle.*

L'amendement COM-2 est adopté.

Article 2

L'amendement de suppression COM-85 est adopté.

Article 3

L'amendement de suppression COM-86 est adopté.

Article 3 bis

L'amendement COM-87 est adopté.

Article 3 ter

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Cet article fixe un objectif de construction de 150 000 logements dans les outre-mer en dix ans – le plan logement outre-mer prévoit la construction de 100 000 logements sur la même période, mais il n'inclut pas la Polynésie française et ne concerne que les logements sociaux.

Il manque, dans cette rédaction, la référence aux besoins de réhabilitation des logements existants. Mon amendement COM-163 propose d'y pourvoir.

L'amendement COM-163 est adopté.

L'amendement de suppression COM-21 devient sans objet.

Article 3 quater

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'article 3 *quater* ne pose pas de problème de fond, mais il n'est pas placé au bon endroit. Par l'amendement COM-202, je le supprime ici, pour le réintroduire, en tant qu'article additionnel, après l'article 30 *quinquies*.

L'amendement de suppression COM-202 est adopté.

Article 3 quinquies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-3. Je vous propose de conserver cette demande de rapport du Gouvernement au Parlement consacré principalement aux questions économiques.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-37.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

Article 3 sexies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-4 qui propose la suppression de l'article relatif à la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la question des déplacements et de la continuité territoriale.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 3 septies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-88 propose de supprimer cet article, comme le COM-5 de M. Grand, sur la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement qui ne nous paraît pas utile.

Les amendements de suppression COM-88 et COM-5 sont adoptés.

Article 3 octies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-89, ainsi que l'amendement COM-6, supprime cet article, sur une autre demande de rapport du Gouvernement au Parlement.

Les amendements de suppression COM-89 et COM-6 sont adoptés.

Article 3 nonies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Là encore, je propose de supprimer l'article par l'amendement COM-90, identique aux amendements COM-203 et COM-7, et qui est relatif, là encore, à une autre demande de rapport du Gouvernement au Parlement.

Les amendements de suppression COM-90, COM-203 et COM-7 sont adoptés.

Article 4

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-91 tend à simplifier l'architecture des plans de convergence en rassemblant dans un même volet du dispositif contractuel les actions à entreprendre et leur programmation financière.

L'amendement COM-91 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-92 est lui aussi de simplification.

L'amendement COM-92 est adopté.

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-93 et l'amendement COM-144 du Gouvernement rendent le dispositif proposé par l'article 5 plus conforme à la Constitution en créant une faculté, et non une obligation, de conclure des plans de convergence entre l'État et les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie. Je préfère la rédaction de mon amendement.

L'amendement COM-93 est adopté.

L'amendement COM-144 devient sans objet.

Article 5 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-94 et l'amendement COM-145 du Gouvernement ont la même finalité avec des rédactions différentes : ils proposent la faculté de conclure des contrats de convergence pour les signataires des plans de convergence.

L'amendement COM-94 est adopté.

L'amendement COM-145 devient sans objet.

Article 6

Les amendements COM-95 et COM 146 sont adoptés.

Article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-147 du Gouvernement relatif à une nouvelle dénomination des plans de convergence.

L'amendement COM-147 est adopté.

Article 8

L'amendement de précision rédactionnelle COM-96 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-97 supprime la mission d'évaluation des plans de convergence confiée aux chambres régionales ou territoriales des comptes.

L'amendement COM-97 est adopté.

Article additionnel avant l'article 9 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-75.

L'amendement COM-75 est adopté.

Article 9 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-186 propose de supprimer l'article 9 A, qui est satisfait par les dispositifs existants relatifs au parc social, notamment Locapass.

L'amendement de suppression COM-186 est adopté.

Articles additionnels après l'article 9 A

L'amendement COM-57 n'est pas adopté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-67 du Gouvernement.

L'amendement COM-67 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-154.

L'amendement COM-154 n'est pas adopté.

Article 9 B

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-201 tend à supprimer cet article prévoyant un suivi spécifique par le Conseil d'orientation des retraites (COR) de la situation comparée des hommes et des femmes au regard de l'assurance vieillesse dans les outre-mer. En effet, ce suivi est déjà assuré par le COR.

L'amendement de suppression COM-201 est adopté.

Article 9 C

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-187 vise à supprimer cet article prolongeant jusqu'à l'âge de 18 ans le bénéfice de la prestation d'aide à la restauration scolaire (Pars) : l'enveloppe étant constante, cela impliquerait un reste à charge plus important pour les familles et les collectivités.

L'amendement de suppression COM-187 est adopté.

Article additionnel après l'article 9 C

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-74.

L'amendement COM-74 est adopté.

Article 9 D

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-188 propose la suppression de cet article qui n'a pas fait l'objet d'une concertation et qui est, au demeurant, satisfait par l'article 26 de la loi « Travail » du 8 août 2016.

L'amendement de suppression COM-188 est adopté.

L'amendement COM-157 devient sans objet.

Article 9 E

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-204 ainsi que l'amendement COM-31 visent à supprimer cet article prévoyant que le processus de l'égalité réelle conduit à Mayotte intégrera l'égalité sociale et s'appuiera sur le document stratégique Mayotte 2025.

Les amendements de suppression COM-204 et COM-31 sont adoptés.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Notre groupe est défavorable à l'ensemble des amendements de suppression que vous avez fait adopter.

Articles additionnels après l'article 9 E

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-51 rectifié.

L'amendement COM-51 rectifié est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Mon amendement COM-24 étend à Mayotte le champ d'application du régime micro-social ; c'est une mesure positive pour l'emploi et pour la lutte contre certaines pratiques informelles.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Retrait ou avis défavorable : l'ordonnance du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte prévoit déjà une convergence progressive des taux de cotisation jusqu'en 2026.

M. Thani Mohamed Soilihi. – La loi sur la départementalisation de Mayotte n’a pas mis en vigueur ce régime sur notre île, car il relève de la législation sur la fiscalité qui fait partie des sept domaines réservés. La fiscalité de droit commun a été mise en place à Mayotte par une loi de 2014 qui n’y a toutefois pas étendu le régime de l’auto-entrepreneur.

Dans notre territoire, où le travail clandestin est massif, une telle disposition permettrait pourtant à des personnes de régulariser leur situation par une immatriculation en tant qu’auto-entrepreneurs. C’est une demande de bon sens. Beaucoup de volets ont été oubliés lors de la départementalisation.

M. Philippe Bas, président. – La commission des affaires sociales s’étant prononcée, nous nous en remettons à son avis, mais nous entendrons votre point de vue en séance publique.

L’amendement COM-24 n’est pas adopté.

Article 9 F

L’amendement rédactionnel COM-189 est adopté.

Article additionnel après l’article 9 F

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l’amendement COM-81.

L’amendement COM-81 est adopté.

Article 9

L’amendement de correction d’une erreur matérielle COM-190 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-191.

Article 9 bis

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Dans les départements d’outre-mer, pour pouvoir bénéficier des prestations, les travailleurs indépendants doivent justifier du paiement de leurs cotisations. Actuellement, le taux de recouvrement est de 50 %. Or, pour l’instant, le Gouvernement ne propose pas d’améliorer la perception des cotisations. C’est la raison pour laquelle l’amendement COM-192 vise à supprimer cet article.

L’amendement de suppression COM-192 est adopté.

Article 9 ter

L’amendement de précision rédactionnelle COM-193 est adopté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Favorable à l’amendement COM-82.

L’amendement COM-82 est adopté.

Articles additionnels après l'article 9 ter

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Favorable à l'amendement COM-76.

L'amendement COM-76 est adopté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-77 est un cavalier au titre de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat

L'amendement COM-77 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Articles additionnels après l'article 10

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-60 sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-211, qui vise à supprimer la nouvelle composition des futurs conseils économiques, sociaux, environnementaux, de la culture et de l'éducation de Guyane et de Martinique. La création de ces deux conseils, issus de la fusion des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) et des conseils de la culture et de l'éducation de ces deux territoires, est une proposition du Sénat visant à créer un « super » Cese dans ces deux collectivités uniques. La modification des deux collèges n'apparaît pas justifiée.

Le sous-amendement COM-211 est adopté, l'amendement COM-60, modifié, est adopté.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Défavorable à l'amendement COM-70.

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Défavorable à l'amendement COM-71.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-153, déposé tardivement, n'a pas pu être expertisé. C'est la raison pour laquelle je propose de le rejeter à ce stade pour me laisser le temps de l'examiner plus précisément d'ici la séance publique.

L'amendement COM-153 n'est pas adopté.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Favorable aux amendements identiques COM-156 et COM-55.

Les amendements COM-156 et COM-55 sont adoptés.

Article 10 bis

L'amendement rédactionnel COM-210 est adopté.

Article 10 quinquies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-205 tend à supprimer l’article 10 *quinquies*, dont l’objet est déjà satisfait par la Stratégie nationale de santé ultramarine.

L’amendement de suppression COM-205 est adopté.

Article 10 sexies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-207 tend à supprimer l’article 10 *sexies*, pour les mêmes raisons.

L’amendement de suppression COM-207 est adopté.

Article 10 septies A

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-98 et les amendements COM-206 et COM-8 tendent à supprimer cet article relatif à la demande d’un rapport du Gouvernement au Parlement.

Les amendements de suppression COM-98, COM-206 et COM-8 sont adoptés.

Article 10 nonies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-200 tend à supprimer l’article 10 *nonies*, qui introduit une dérogation dans les modalités de recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Outre-mer, les montants de récupération seraient limités à 39 000 euros, alors que le seuil de récupération sur l’ensemble du territoire s’élève à 100 000 euros.

L’amendement de suppression COM-200 est adopté.

Article 10 decies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-99 et les amendements identiques COM-194 et COM-9 tendent à supprimer cet article, également relatif à la remise d’un rapport du Gouvernement au Parlement.

Les amendements de suppression COM-99, COM-194 et COM-9 sont adoptés.

Article additionnel après l’article 10 decies

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-195 vise à prévoir la convergence sur dix ans du tarif de la cotisation sociale applicable outre-mer sur les alcools par rapport à l’hexagone.

L’amendement COM-195 est adopté.

Article 10 undecies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-100, comme les amendements COM-196, COM-10 et COM-56, tendent à supprimer cet article. Ce dernier porte, une fois de plus, sur une demande de rapport du Gouvernement au Parlement.

Les amendements de suppression COM-100, COM-196, COM-10 et COM-56 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 10 undecies

M. Christophe-André Frassa. – On se demandera peut-être ce que vient faire mon amendement COM-27, concernant les Français de l'étranger, dans un texte relatif à l'outre-mer. Les véhicules législatifs sur les Français de l'étranger sont si rares de nos jours que nous avons voulu profiter du présent texte, qui prévoit des dispositions d'ordre social et économique, pour insérer ces dispositions souhaitées par la Caisse des Français l'étranger (CFE) afin d'améliorer sa politique commerciale d'offre.

La CFE est un organisme de sécurité sociale régi par le code de la sécurité sociale, qui doit répondre à des critères très stricts, bien que son offre soit totalement commerciale et doive rester compétitive. Il lui faut donc répondre à ce double impératif. Elle doit aussi se mettre en conformité à la fois avec les textes européens et avec nos propres textes, notamment la suppression des critères de nationalité.

Aujourd'hui, la CFE rembourse ses adhérents en référence aux tarifs de sécurité sociale français, qui peuvent être très éloignés des tarifs pratiqués à l'étranger. Il est donc proposé d'offrir aux adhérents un niveau de prise en charge clair et lisible en fonction de la destination de l'expatriation, par exemple un pourcentage du coût des soins. Ainsi, la CFE deviendra un acteur central du secteur, au service de tous les Français de l'étranger.

La condition de nationalité est supprimée afin de mettre la législation interne en conformité avec les règles européennes qui proscrivent toute discrimination entre ressortissants des États membres de l'Union européenne même si, en pratique, la CFE accepte d'ores et déjà les adhésions de ressortissants de l'Union européenne et de pays tiers aux assurances volontaires.

Enfin, avec la mise en place de la protection universelle maladie (Puma) et la suppression progressive de la notion d'ayants droit majeur, il est proposé, à droit constant, de gommer la référence à l'ayant droit de l'adhérent de la CFE afin de renvoyer à la définition stricte des membres de familles de l'adhérent au titre de l'assurance volontaire maladie-maternité-invalidité.

Je sais que l'irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution peut m'être opposée, mais ne pourrait-on passer outre en première lecture et laisser perdurer une disposition qui se raccroche – de très loin, certes – à l'objet du texte ? Je sais que ce n'est pas bien, mais Noël n'est pas si loin encore et l'on peut espérer ! Je m'en remets à la sagesse proverbiale de la commission sur ce sujet transversal et non politique. Cette disposition est attendue par la CFE et les assurés français à l'étranger.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Cet amendement ne présente aucun lien avec le texte. Il est donc irrecevable, tout comme l'amendement COM-38 qui lui est identique.

M. Alain Vasselle. – La gestion de la CFE est un exemple dont notre caisse nationale ferait bien de s’inspirer ! Cependant, Monsieur Frassa, pourquoi ne pas avoir déposé cet amendement pendant l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale ? Nous aurions pu l’examiner à ce moment-là.

M. Christophe-André Frassa. – Les négociations entre le conseil d’administration de la CFE et le cabinet de Marisol Touraine n’avaient pas encore abouti et l’amendement n’était pas prêt. Je le regrette.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J’entends bien les arguments avancés par M. Frassa, mais la période de Noël est achevée. Nous suivons donc l’avis de la commission des affaires sociales.

Les amendements COM-27 et COM-38 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Défavorable à l’amendement COM-68, car les ressources proposées pour étendre le bénéfice du Fonds d’appui aux politiques d’insertion ne sont pas pérennes et disparaîtront à l’horizon 2018. Avis favorable à l’amendement COM-69 du Gouvernement, et défavorable à l’amendement COM-73.

L’amendement COM-68 n’est pas adopté.

L’amendement COM-69 est adopté.

L’amendement COM-73 n’est pas adopté.

Article 11 B

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-101 vise à intégrer l’aide au voyage pour obsèques au sein des dispositions relatives à l’aide à la continuité territoriale.

L’amendement COM-101 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-102 supprime des incohérences au sein des dispositions relatives à l’aide au transport de corps.

L’amendement COM-102 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-103 est un amendement de conséquence.

L’amendement COM-103 est adopté.

L’amendement COM-164 devient sans objet.

Article 11

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-48 soulève de délicats problèmes de recevabilité financière : raisonne-t-on ici à enveloppe budgétaire

constante ou l'État doit-il ajouter des fonds, auquel cas l'amendement tomberait sous le coup de l'article 40 de la Constitution ? Impossible, en l'état, de donner un avis favorable...

L'amendement COM-48 n'est pas adopté.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

Article 12 ter

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques COM-104, COM-165 et COM-11 tendent à supprimer cet article, portant sur la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement.

Les amendements de suppression COM-104, COM-165 et COM-11 sont adoptés.

Article 12 quater

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-105 et les amendements COM-166 et COM-12 tendent à supprimer cet article, qui porte sur le même objet que le précédent.

Les amendements de suppression COM-105, COM-166 et COM-12 sont adoptés.

Article 12 quinquies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-106 ainsi que les amendements COM-167 et COM-13 tendent à supprimer cet article, toujours sur le même sujet.

Les amendements de suppression COM-106, COM-167 et COM-13 sont adoptés.

Article 13 A

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-208 tend à supprimer cet article, déjà satisfait par le code de l'éducation.

L'amendement de suppression COM-208 est adopté.

Article 13 B

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Avis favorable à l'amendement COM-197 qui apporte une précision rédactionnelle.

L'amendement COM-197 est adopté.

Article 13 C

L'amendement de précision rédactionnelle COM-159 est adopté.

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – Défavorable à l'amendement COM-58, satisfait par le droit existant.

L'amendement COM-58 n'est pas adopté.

Article 13 D

Les amendements de suppression COM-107 et COM-14 sont adoptés.

Article 13 F

Les amendements de suppression COM-108 et COM-15 sont adoptés.

Article 13 bis

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – Notre amendement COM-160 vise à supprimer l'article 13 bis.

L'amendement de suppression COM-160 est adopté.

Article 13 ter

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Notre amendement COM-198 supprime l'article.

L'amendement de suppression COM-198 est adopté.

Article 13 quater

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Notre amendement COM-199 vise à supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-199 est adopté.

Article 14

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Il est demandé aux compagnies de transport de participer systématiquement aux négociations conduites par le préfet pour établir le bouclier qualité-prix. Or une telle participation incombe davantage aux transitaires et, le cas échéant, aux sociétés de fret car celles-ci, la plupart du temps, ne connaissent pas avec précision la composition des conteneurs et ne peuvent donc pas calculer le coût à appliquer à telle ou telle marchandise. Tel est l'objet de l'amendement COM-168.

L'amendement COM-168 est adopté.

L'amendement de suppression COM-25 devient sans objet.

Article 14 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-109, ainsi que les COM-169 et COM-22 tendent à supprimer l'article 14 bis prévoyant l'information des préfets par les greffes des tribunaux de commerce en cas d'inexécution par les sociétés commerciales de leur obligation de déposer divers documents, notamment leurs comptes annuels, au registre du commerce et des sociétés.

Les amendements de suppression COM-109, COM-169 et COM-22 sont adoptés.

Article 14 ter

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-170 tend à insérer une disposition spécifique à Mayotte et à la Guyane.

L'amendement COM-170 est adopté.

Article 14 quater A

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Nous abordons un sujet plus délicat, celui des marchés dits de « dégagement », qui concerne les produits venant de l'étrangers pour arriver dans les territoires d'outre-mer à des prix plus bas que les prix les plus bas pratiqués dans l'hexagone. Cela vient concurrencer de manière importante la production locale, qu'il devient dès lors difficile de protéger. L'amendement COM-171 tend à améliorer la rédaction de l'article, pour donner aux préfets des critères permettant de déclencher des négociations.

L'amendement COM-171 est adopté.

Article 16

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit d'aligner les tarifs bancaires en Nouvelle-Calédonie sur ceux de la métropole. Or il s'agit d'une collectivité à statut particulier, avec une autre monnaie, des doubles comptes. Cette disposition semble donc difficile à mettre en place. C'est la raison pour laquelle nous proposons dans un délai de cinq ans un dispositif de rapprochement du prix des services bancaires de base pratiqués dans l'hexagone.

L'amendement COM-172 est adopté.

Article 17

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-110 tend à supprimer l'article 17 dont l'objet est satisfait par le droit en vigueur.

L'amendement de suppression COM-110 est adopté.

Article 18

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Défavorable à l'amendement COM-35.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Article 19

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-111 tend à supprimer le *Small business act*. Sur le fond, nous sommes favorables à l'article 19, mais nous en souhaitons la suppression à titre conservatoire, pour retravailler la rédaction avec la

commission des affaires économiques et la rendre conforme aux principes constitutionnels et communautaires qui régissent les marchés publics.

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Je me battraï pour l'adoption de notre amendement COM-173 lors de l'examen en séance publique, car cette initiative permet d'affirmer clairement une volonté de différenciation territoriale. Tant que nous estimerons que ce qui est valable sur le territoire métropolitain doit s'appliquer de façon intégrale sur les territoires ultramarins, nous n'avancerons pas.

Nous voulons favoriser les entreprises locales, c'est-à-dire déjà présentes sur le territoire, dans l'attribution des marchés. Ce faisant, on touche au code des marchés publics, je ne le nie pas, mais faut-il continuer à prêcher l'uniformité de la République ou faut-il accepter le principe de différenciation tant qu'il ne porte pas atteinte à l'unité de la République ?

M. Philippe Bas, président. – Cet article 19 pose un problème de constitutionnalité. On devrait pouvoir le faire évoluer dans un sens qui donne un peu plus de souplesse en faveur de l'outre-mer.

M. Alain Vasselle. – Au-delà de la difficulté constitutionnelle, l'adoption de cet amendement ne poserait-elle pas un problème au regard des directives européennes concernant les marchés publics ? Je comprends le souci du rapporteur pour avis, mais nous sommes soumis à un certain nombre de règles opposables !

L'amendement de suppression COM-111 est adopté ; l'amendement COM-173 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 19

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Article 20 A

M. Félix Desplan. – L'amendement COM-39 vise à supprimer cet article, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, qui n'est en aucun cas consensuel et ravive d'anciennes querelles sur les dates de commémorations. Il sacralise ainsi une vision victimaire et porte à faire croire aux descendants d'esclaves que leurs ancêtres étaient totalement soumis alors qu'ils n'ont cessé, au contraire, de lutter contre l'oppression pour leur émancipation, soit lors de soulèvements, soit dans leur vie quotidienne.

Il est essentiel de rendre aux jeunes des outre-mer leur fierté d'être des descendants de personnes qui combattaient pour leur dignité et d'éviter qu'ils ne se construisent sur une identité figée de victime.

Par conséquent, il est préférable de s'en tenir à l'équilibre actuel : une journée nationale, le 10 mai, pour célébrer l'abolition de la traite et de l'esclavage, crimes contre l'humanité, et les jours fériés propres à chaque territoire d'outre-mer, établis en fonction de leur histoire particulière.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ces arguments sont convaincants : avis favorable.

L'amendement de suppression COM-39 est adopté.

Article 21

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-161 vise à modifier la rédaction, ambiguë et sans grande portée de l'article 21.

L'amendement COM-161 est adopté.

Article additionnel après l'article 21

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'amendement COM-78 rectifié complète la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit que les programmations audiovisuelles doivent refléter la diversité de la société française et contribuent notamment au rayonnement de la France d'outre-mer. Cette disposition n'est accompagnée d'aucune mesure coercitive. Il s'agit d'y remédier.

Mme Vivette Lopez, rapporteur pour avis. – Défavorable à cet amendement, par cohérence avec la position du Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. La transmission au conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) par les chaînes de radio et de télévision d'indicateurs de suivi de la représentation de la diversité exigerait une classification ethnique des personnes apparaissant à l'écran ! Se pose également la question de la légitimité de cette démarche au regard des principes fondamentaux de notre droit.

L'amendement COM-78 rectifié n'est pas adopté.

Article 21 bis

L'amendement de précision rédactionnelle COM-113 est adopté.

Article 21 ter

Les amendements de suppression COM-114 et COM-16 sont adoptés.

Article 22

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-115 vise à déplacer dans le code de l'environnement des dispositions relatives aux obligations spécifiques à l'outre-mer qui incombent aux éco-organismes.

L'amendement COM-115 est adopté.

L'amendement COM-32 devient sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-36.

L'amendement COM-36 n'est pas adopté.

Article 22 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-116 vise à supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-116 est adopté.

Articles additionnels après l'article 22 bis

M. Félix Desplan. – Les amendements COM-44, COM-45, COM-46 et COM-47 tendent tous à relancer le débat sur le transfert à la Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et à la Guyane de l'ancien domaine colonial toujours géré par l'État. Il s'agit d'abroger un vestige de la période coloniale qui donne à l'État un droit d'usage quasi illimité sur ces biens.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je comprends ces motivations. Cependant, de telles dispositions nécessitent une analyse plus approfondie. Quel serait l'impact budgétaire d'un tel transfert ? *Quid* des moyens techniques, des responsabilités pour les territoires concernés ? Bien plus, je m'interroge sur la recevabilité de ces amendements au regard de l'article 40 de la Constitution ; la commission des finances a été saisie, c'est la raison pour laquelle je demande le retrait de ces amendements. À défaut de retrait de cette question, la commission y sera défavorable.

Ils pourraient être redéposés pour la séance, sous réserve de leur recevabilité financière.

Les amendements COM-44, COM-45, COM-46, COM-47 sont retirés.

Article 24 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-117 vise à supprimer cet article car les dispositions qu'il prévoit sont couvertes par l'article L. 541-13 du code de l'environnement.

L'amendement de suppression COM-117 est adopté.

Article additionnel après l'article 24 bis

M. Félix Desplan. – L'amendement COM-40 vise à étendre le SRADDET aux régions ultramarines.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable. Ce débat a déjà eu lieu lors de l'examen de la loi NOTRe.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

Article 25 A

L'amendement de codification COM-118 est adopté.

Article 25

L'amendement COM-64 est adopté.

Article additionnel après l'article 25

L'amendement COM-23 est retiré.

Article 26

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-65 sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-158.

Le sous-amendement COM-158 est adopté. L'amendement COM-65, modifié, est adopté.

L'amendement de précision rédactionnelle COM-119 est adopté.

Article 27

L'amendement COM-66 est adopté.

Article 28

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques COM-120 et COM-17 tendent à supprimer cet article.

Les amendements de suppression COM-120 et COM-17 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 28

M. Félix Desplan. – Mon amendement COM-41 limite à quatre ans, contre six à huit ans actuellement, les obligations de mobilité pour les agents de catégorie A de la fonction publique territoriale pour accéder à des promotions.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec votre rédaction, cette réduction de durée s'appliquerait à tous les agents de catégorie A de la fonction publique territoriale, ultramarins ou non. Il ne me semble pas opportun de modifier ainsi le régime de la fonction publique territoriale au détour de ce texte, sans consultation des représentants des employeurs ou des fonctionnaires.

M. Félix Desplan. – La mobilité est plus simple en métropole ! Je le représenterai en séance publique.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 29

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-72 permet de renforcer les effectifs du tribunal de première instance en cas de surcharge. Je n'y suis pas opposé *a priori* mais je souhaiterais pouvoir analyser davantage cette disposition. J'y suis donc défavorable pour l'instant.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

Articles additionnels avant l'article 29 bis

M. Thani Mohamed Soilihi. – Dans la mesure où je veux avoir des explications du Gouvernement, je retire l'amendement COM-50 pour le présenter à nouveau en séance publique.

L'amendement COM-50 est retiré.

L'amendement COM-34 rectifié n'est pas adopté.

Article 29 bis

L'amendement de suppression COM-121 est adopté.

Article 29 ter

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-123 tend à réduire l'extension du pouvoir de constatation des infractions d'orpaillage illégal en Guyane aux seuls agents du Parc amazonien de Guyane.

L'amendement COM-123 est adopté.

Article 30

L'amendement de suppression COM-124 est adopté.

Article 30 bis

L'amendement de précision rédactionnelle COM-126 est adopté.

Article 30 ter

L'amendement de précision rédactionnelle COM-127 est adopté.

Article 30 quater

L'amendement de reformulation COM-129 est adopté.

Articles additionnels après l'article 30 quinquies

M. Félix Desplan. – L'amendement COM-43 vise à adapter aux conditions de vie et de circulation outre-mer le taux de transparence des vitres avant des véhicules en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017 sur tout le territoire français, de façon indifférenciée. En effet, le climat sous ces latitudes est très différent de celui de l'hexagone, les températures sont bien plus élevées, les rayons du soleil plus intenses. Il s'agit de protéger les conducteurs et leurs passagers et de préserver le bon état intérieur des véhicules, tout en assurant le maintien des exigences de sécurité routière. L'égalité réelle, c'est aussi, en cas de situations différentes, concevoir des solutions adaptées.

M. Philippe Bas, président. – Nous abordons des questions très concrètes. Celle-ci relève-t-elle de la loi ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il s'agit bien sûr d'une disposition de nature réglementaire. La commission y est donc défavorable, même si l'objet de cet amendement est pertinent. Il faudrait demander la modification du décret en séance publique.

M. Félix Desplan. – C'est un amendement d'appel.

M. Alain Marc. – Il est aberrant d’adopter une telle disposition. Les forces de l’ordre doivent pouvoir reconnaître l’identité des conducteurs de véhicules.

M. Philippe Bas, président. – Le débat aura lieu...

M. Félix Desplan. – L’application de ce décret pose problème. C’est un peu au « pifomètre » que les agents de la circulation estimeront qu’une vitre est trop teintée ou non. En outre, la question de la rétroactivité n’a pas été posée.

L’amendement COM-43 n’est pas adopté.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Défavorable à l’amendement COM-148 au profit de l’amendement COM-209 dont la rédaction est meilleure et qui vise à réintroduire l’article 3 *quater*, avec quelques améliorations rédactionnelles.

L’amendement COM-148 n’est pas adopté.

L’amendement COM-209 est adopté.

Article 31

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-131, il s’agit, outre des améliorations rédactionnelles, de renvoyer au choix de chaque assemblée parlementaire le soin de fixer les prérogatives dont devraient bénéficier les délégations parlementaires aux outre-mer pour l’exercice de leur mission. La définition des prérogatives qui peuvent être accordées aux délégations aux outre-mer relève de l’autonomie fonctionnelle des assemblées. À chacune de définir le rôle qu’elle souhaite confier à de telles structures.

L’amendement COM-131 est adopté.

Article 32

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis de la commission des finances. – L’amendement COM-176 vise à adapter l’application de la taxe sur les logements vacants là où il y a un déséquilibre entre l’offre et la demande.

L’amendement COM-176 est adopté.

Article 33

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-132 tend à supprimer cet article. Aucun élément de fait ni motif d’intérêt général ne justifie l’introduction d’une différence de traitement entre communes ultramarines et hexagonales.

L’amendement de suppression COM-132 est adopté.

Articles additionnels après l’article 33

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement COM-61 du Gouvernement qui vise à ratifier l’ordonnance du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l’outre-mer du code rural et de la pêche maritime.

L’amendement COM-61 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux baux emphytéotiques ne s’appliquent pas outre-mer en raison d’une erreur de recodification par l’ordonnance du 31 mars 2016. L’amendement COM-54 tend à corriger cette erreur.

L’amendement COM-54 est adopté.

Article additionnel avant l’article 34

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-152 opère une coordination avec la loi relative au droit des étrangers en France, adoptée à l’initiative de notre collègue M. Thani Mohamed Soilihi. Favorable.

L’amendement COM-152 est adopté.

Article 34

L’amendement de suppression COM-133 est adopté.

Articles additionnels après l’article 34

Mme Lana Tetuanui. – L’amendement COM-1 applique en Polynésie française la carte pluriannuelle « passeport talent ». Il s’agit d’encourager les investissements économiques directs.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Favorable, même si la disposition prévue à cet amendement laisse de côté deux publics : les jeunes entreprises innovantes et la création d’entreprises.

L’amendement COM-1 est adopté.

L’amendement de coordination COM-149 est adopté.

Article 34 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-135 et l’amendement COM-162 visent à étendre à tous les éditeurs de services de communication audiovisuelle l’obligation de rendre compte des résultats des élections outre-mer.

Les amendements identiques COM-135 et COM-162 sont adoptés.

Article 34 quater

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-136 tend à supprimer cet article relatif à l’allongement, pour l’outre-mer seulement, de la durée au cours de laquelle les notaires âgés de 70 ans et plus peuvent demeurer en fonction. En limitant l’application de cette disposition à l’outre-mer, alors que la problématique est la même sur l’ensemble du territoire, l’article 34 *quater* est contraire au principe constitutionnel d’égalité. J’aurais souhaité pouvoir proposer un allongement de la durée pour l’ensemble de la profession mais une telle disposition aurait été un « cavalier législatif » dans un texte consacré à l’outre-mer.

L’amendement de suppression COM-136 est adopté.

Articles additionnels après l'article 34 quater

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'amendement COM-49 du Gouvernement vise à mettre en cohérence la composition de certaines juridictions ultramarines avec une récente décision du Conseil constitutionnel.

L'amendement COM-49 est adopté.

L'amendement COM-63 est adopté.

Les amendements COM-150 et COM-151 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3 du Règlement du Sénat.

Article 35

L'amendement de précision COM-137 est adopté.

Article 36

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Notre amendement COM-177 prévoit une exonération, jusqu'en 2019, des frais d'administration perçus au profit de l'Office national des forêts (ONF) en Guyane pour assurer la correspondance avec l'exonération de la taxe foncière dont bénéficient l'État et l'ONF sur les forêts.

L'amendement COM-177 est adopté ; l'amendement COM-83 devient sans objet.

Article 36 bis

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-178 vise à prolonger jusqu'à fin 2018 le régime actuel des zones franches d'activité (ZFA).

L'amendement COM-178 est adopté.

Article 37

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-179 vise à supprimer cet article qui n'est pas opportun. Il n'y a pas lieu en effet d'étendre au secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) les taux dont bénéficient les ZFA.

L'amendement de suppression COM-179 est adopté.

Article 39

L'amendement de coordination COM-180 est adopté.

Article 39 bis

L'amendement de précision rédactionnelle COM-181 est adopté.

Article 40

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-182 vise à limiter la procédure d'agrément préalable à la définition de la base fiscale déductible.

L'amendement COM-182 est adopté.

Article additionnel après l'article 40

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Défavorable à l'amendement COM-59, dont l'objet est satisfait.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

Article 41

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Il est intéressant d'étendre aux contribuables métropolitains la possibilité d'investir dans les départements d'outre-mer. Mais il faut limiter la base déductible aux sommes effectivement investies outre-mer.

L'amendement COM-183 est adopté.

Article 46

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-184 vise à supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-184 est adopté.

Article 48

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-138 tend à supprimer cet article, dont les dispositions relatives à l'établissement du cadastre guyanais sont sans effet.

L'amendement de suppression COM-138 est adopté.

Articles additionnels après l'article 48

M. Thani Mohamed Soilihi. – La régularisation foncière à Mayotte aurait dû être achevée en 2007, préalablement à l'introduction de la fiscalité de droit commun. Il n'en a pas été ainsi. Aujourd'hui, des occupants qui s'estiment propriétaires de leurs biens immobiliers ne peuvent immatriculer ceux-ci à leur nom et, par voie de conséquence, les taxes relatives à ces terres ne sont pas prélevées.

Par l'amendement COM-52, je propose une exonération de taxe pendant une période de cinq ans, le temps de boucler la réforme, qui est un gage de bonnes recettes pour les collectivités de Mayotte. Cela représente un coût minime pour l'heure et permet de sortir de ce blocage.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L'intention est louable, mais une exonération totale semble disproportionnée. Il existe un régime analogue sur certains territoires de Corse, mais avec une exonération partielle. J'invite donc les auteurs à modifier cet amendement.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il faudra nous dire quel pourcentage vous semble acceptable...

L'amendement COM-52 n'est pas adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'amendement COM-53 devrait échapper à la critique précédemment émise. Il s'agit non pas d'exonérer totalement les valeurs locatives, mais de les réduire de 60 %.

Aujourd'hui, à Mayotte, les valeurs locatives sont exorbitantes. Donc, du jour au lendemain, des citoyens qui ne payaient pas cet impôt se sont retrouvés avec des taxations à hauteur de 5 000 euros, voire 10 000 euros. La disposition proposée est de nature à revenir à des niveaux équivalents à ce qui se pratique ailleurs dans la République.

Il s'agit également de répondre à une injustice vis-à-vis des Mahorais, car nous avons été trop vertueux. Nous avons appliqué les valeurs locatives d'aujourd'hui alors qu'en métropole, vous le savez, les bases n'ont pas été réévaluées depuis 1971. Bercy ne veut rien entendre.

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Là encore, l'intention est louable, mais je rappelle que des dispositions particulières d'exonération ont déjà été adoptées l'année dernière. Par ailleurs, les conséquences de la mesure proposée ne sont pas évaluées.

L'amendement COM-53 n'est pas adopté.

Article 50

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-185 vise à supprimer cet article. Il ne nous paraît pas opportun aujourd'hui de réduire les moyens alloués aux douanes, alors même que les besoins sont importants. Cela aurait un effet psychologique désastreux.

L'amendement de suppression COM-185 est adopté.

Article additionnel après l'article 50

M. Michel Canevet, rapporteur pour avis. – Défavorable à l'amendement COM-62. Le coût de cette disposition n'est pas indiqué.

L'amendement COM-62 n'est pas adopté.

Article 51

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques COM-139 et COM-18 tendent à supprimer cet article.

Les amendements de suppression COM-139 et COM-18 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 51

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-174 vise à pallier une conséquence négative de la loi d'avenir pour l'agriculture qui encadre de manière trop rigide la possibilité de refuser les nouvelles demandes d'exploitation. Outre-mer, et en particulier à La Réunion, on constate une recrudescence des demandes par des candidats qui

ne sont pas du métier. Les autorisations sont accordées mais ne débouchent pas, dans un trop grand nombre de cas, sur des activités économiquement viables.

L'amendement COM-174 est adopté.

Article 52

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-140 vise à préciser l'article 52 qui étend aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie les enquêtes statistiques réalisées sur les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Il prévoit que cet article s'appliquerait pour les enquêtes réalisées dans un domaine relevant de la compétence de l'État ou de ses établissements publics.

L'amendement COM-140 est adopté ; l'amendement COM-175 devient sans objet.

Article 53

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques COM-141 et COM-19 tendent à supprimer cet article.

Les amendements de suppression COM-141 et COM-19 sont adoptés.

Articles additionnels après l'article 53

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-29. Rien ne justifie de créer une dotation spécifique aux communes et aux EPCI de Mayotte pour compenser des charges d'intercommunalité et de fiscalité de droit commun. Nous ne nions pas pour autant la gravité de la situation économique, sociale et budgétaire de ce département.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-30, qui vise à modifier les opérations de recensement applicables à Mayotte.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-28, qui vise à parachever l'évolution institutionnelle de Mayotte.

Outre de nombreuses inexactitudes légistiques, il soulève plusieurs interrogations. Tout d'abord, le législateur a adopté le principe selon lequel Mayotte était un département, bien qu'exerçant également quelques compétences régionales. Il s'agit d'une collectivité unique qui ne dit pas son nom. Ensuite, il modifie le droit en vigueur en matière d'évaluation des transferts et d'extension de compétences entre l'État et Mayotte. Enfin, plusieurs dispositions proposées par cet amendement sont quelque peu obscures.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il n'y a pas si longtemps, j'ai présenté devant la commission des lois une proposition de loi pour parachever par étapes ce processus institutionnel en changeant le mode de scrutin et en augmentant le nombre d'élus. Mon collègue de Mayotte s'y était alors opposé et la commission l'avait suivi. Aujourd'hui, il poursuit dans la même voie, mais sans étude d'ensemble. Je m'oppose à cet amendement dont

les conséquences ne sont pas évaluées. Si elles l'avaient été, j'aurais été prompt à suivre mon collègue.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

Article 54

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques COM-142 et COM-20 tendent à supprimer cet article.

Les amendements de suppression COM-142 et COM-20 sont adoptés.

Intitulé du projet de loi

M. Félix Desplan. – L'amendement COM-42 vise à modifier l'intitulé du projet de loi pour prendre en compte les nombreux ajouts adoptés par l'Assemblée nationale et le champ immense que couvre ce texte. C'est la raison pour laquelle je propose d'intituler ce texte « projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale, économique, fiscale, juridique, judiciaire, environnementale et culturelle ».

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je comprends pleinement vos motivations, mais nous avons voulu pour notre part nous concentrer sur l'essentiel. Nous préférons nous en tenir à l'intitulé initial. Avis défavorable.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Affirmation de l'objectif d'égalité réelle entre les outre-mer et l'hexagone			
M. DARNAUD, rapporteur	84	Concertation des politiques publiques de convergence et prise en compte des caractéristiques des collectivités ultramarines	Adopté
Mme TETUANUI	2	Élargissement des objectifs des politiques de convergence	Adopté
Article 2 Définition des politiques publiques en faveur de l'égalité réelle dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution			
M. DARNAUD, rapporteur	85	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Définition des politiques publiques en faveur de l'égalité réelle dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie			
M. DARNAUD, rapporteur	86	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 bis Affirmation de la continuité territoriale comme priorité de l'action de l'État			
M. DARNAUD, rapporteur	87	Suppression d'une disposition contraire aux règles du droit international relatives à la souveraineté des États sur leur territoire	Adopté
Article 3 ter Affirmation d'un objectif de construction de logements			
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	163	Prise en compte des besoins en réhabilitation dans l'objectif de construction de 150 000 logements	Adopté
M. GRAND	21	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 3 quater Pouvoirs d'enquête en matière de santé publique en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	202	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 quinquies Rapport du Gouvernement au Parlement sur la garantie aux populations d'outre-mer de l'effectivité des mêmes droits dans divers domaines			
M. GRAND	3	Suppression de l'article	Rejeté
M. BOCKEL	37	Élargissement du périmètre d'un rapport du Gouvernement au Parlement (accès aux crédits et services bancaires dans les outre-mer)	Rejeté
Article 3 sexies Rapport du Gouvernement au Parlement sur la garantie aux populations d'outre-mer de l'effectivité des mêmes droits dans divers domaines			
M. GRAND	4	Suppression de l'article	Rejeté
Article 3 septies Rapport du Gouvernement au Parlement sur la garantie aux populations d'outre-mer de l'effectivité des mêmes droits dans divers domaines			
M. DARNAUD, rapporteur	88	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	5	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 octies Rapport du Gouvernement au Parlement sur la garantie aux populations d'outre-mer de l'effectivité des mêmes droits dans divers domaines			
M. DARNAUD, rapporteur	89	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	6	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 nonies Rapport du Gouvernement au Parlement sur la garantie aux populations d'outre-mer de l'effectivité des mêmes droits dans divers domaines			
M. DARNAUD, rapporteur	90	Suppression de l'article	Adopté
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	203	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	7	Suppression de l'article	Adopté
Article 4 Création de plans de convergence dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution			
M. DARNAUD, rapporteur	91	Simplification	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	92	Simplification	Adopté
Article 5 Faculté de conclusion de plans de convergence dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie			
M. DARNAUD, rapporteur	93	Faculté de conclure des plans de convergence entre l'État et les collectivités de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie	Adopté
Le Gouvernement	144	Faculté de conclure des plans de convergence entre l'État et les collectivités de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie	Satisfait ou sans objet
Article 5 bis Signature de contrats de convergence			
M. DARNAUD, rapporteur	94	Faculté de conclure des contrats de convergence pour les signataires de plans de convergence	Adopté
Le Gouvernement	145	Faculté de conclure des contrats de convergence entre les collectivités et l'État	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Dérogations au principe d'interdiction des financements croisés et de cumul de subventions entre plusieurs niveaux de collectivité			
M. DARNAUD, rapporteur	95	Cantonement des dérogations au principe d'interdiction des financements croisés et de cumul de subventions entre plusieurs niveaux de collectivité à la signature des contrats de convergence	Adopté
Le Gouvernement	146	Dénomination des contrats de convergence	Adopté
Article 7 Prise en compte des plans de convergence dans les rapports et débats d'orientations budgétaires des collectivités ultra-marines			
Le Gouvernement	147	Dénomination des plans de convergence	Adopté
Article 8 Suivi des stratégies de convergence			
M. DARNAUD, rapporteur	96	Précision	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	97	Suppression de la mission d'évaluation des plans de convergence confiée aux chambres régionales ou territoriales des comptes	Adopté
Article additionnel avant l'article 9 A			
Le Gouvernement	75	Conséquences financières du transfert aux caisses d'allocations familiales du versement des prestations familiales des agents publics outre-mer	Adopté
Article 9 A Expérimentation de la caution solidaire VISALE dans les outre-mer			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	186	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 9 A			
M. S. LARCHER	57	Extension de la décote aux logements en accession sociale	Rejeté
Le Gouvernement	67	Affiliation au régime d'assurance maladie de Mayotte des mineurs pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance ou la protection judiciaire de la jeunesse	Adopté
Le Gouvernement	154	Interdiction de sortie du territoire néo-calédonien pour les mineurs en danger	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9 B Prise en compte de l'impact du renforcement du système de retraites à Mayotte par le conseil d'orientation des retraites			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	201	Suppression de l'article	Adopté
Article 9 C Prise en charge par les caisses d'allocations familiales de la prestation accueil et restauration scolaire pendant toute la durée de la scolarité			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	187	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 9 C			
Le Gouvernement	74	Ratification de l'ordonnance instituant un régime de garantie des salaires à Mayotte	Adopté
Article 9 D Représentativité des syndicats locaux			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	188	Suppression de l'article	Adopté
Le Gouvernement	157	Report de la création du conseil de prud'hommes de Mayotte	Satisfait ou sans objet
Article 9 E Égalité sociale à Mayotte			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	204	Suppression de l'article	Adopté
M. SOILIHI	31	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 9 E			
M. MOHAMED SOILIHI	51 rect.	Extension à Mayotte de la déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI	24	Application à Mayotte du régime micro-social	Rejeté
Article 9 F Prestation partagée d'éducation de l'enfant			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	189	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 9 F			
Le Gouvernement	81	Affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant à Saint-Pierre-et-Miquelon	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9 Prestations familiales à Mayotte			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	190	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	191	Rédactionnel	Adopté
Article 9 bis Suppression de l'exigence de production d'une attestation de compte à jour pour la perception des cotisations d'allocation familiale			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	192	Suppression de l'article	Adopté
Article 9 ter Alignement progressif des montants du complément familial et du complément familial majoré en vigueur dans les départements d'outre-mer sur ceux de la métropole			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	193	Rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	82	Mise en œuvre d'un complément dégressif	Adopté
Articles additionnels après l'article 9 ter			
Le Gouvernement	76	Extension à Mayotte de deux compléments de l'allocation aux adultes handicapés	Adopté
Le Gouvernement	77	Inscription du budget des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations au sein du budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie	Irrecevable (48-3)
Articles additionnels après l'article 10			
Le Gouvernement	60	Prorogation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux de Guyane et de Martinique	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	211	Suppression de la nouvelle composition des futurs conseils économiques, sociaux, environnementaux de la culture et de l'éducation de Guyane et de Martinique	Adopté
Le Gouvernement	70	Application en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des règles de bioéthique	Rejeté
Le Gouvernement	71	Application du droit des recherches biomédicales à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	Rejeté
Le Gouvernement	153	Conséquences outre-mer de la loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	156	Ratification de l'ordonnance n° 2016-415 du 7 avril 2016 relative à l'économie sociale et solidaire dans le Département de Mayotte	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	55	Ratification de l'ordonnance n° 2016-415 du 7 avril 2016 relative à l'économie sociale et solidaire dans le Département de Mayotte	Adopté
Article 10 bis Ratification d'ordonnances			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	210	Rédactionnel	Adopté
Article 10 quinquies Qualité du système de santé outre-mer			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	205	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 sexies Protocoles de coopération entre professionnels de santé ultramarins			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	207	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 septies A Rapport du Gouvernement au Parlement sur les possibilités de prise en charge par l'État ou un établissement public des frais d'accompagnement d'un enfant par l'un de ses parents pour toute évacuation sanitaire			
M. DARNAUD, rapporteur	98	Suppression de l'article	Adopté
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	206	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	8	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 nonies Récupération sur succession au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	200	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 decies Rapport du Gouvernement au Parlement sur le lien entre le prix des boissons alcooliques et la consommation d'alcool			
M. DARNAUD, rapporteur	99	Suppression de l'article	Adopté
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	194	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	9	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 10 <i>decies</i>			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	195	Alignement progressif du tarif de la cotisation de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer et l'hexagone	Adopté
Article 10 <i>undecies</i> Rapport du Gouvernement au Parlement sur les modalités d'ajustement des plafonds de ressources applicables aux prestations, allocations, rentes et pensions délivrées par la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon			
M. DARNAUD, rapporteur	100	Suppression de l'article	Adopté
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	196	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	10	Suppression de l'article	Adopté
Mme CLAIREAUX	56	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 10 <i>undecies</i>			
M. FRASSA	27	Dispositions relatives à l'adhésion, aux cotisations et aux prérogatives de la Caisse des Français de l'étranger	Irrecevable (48-3)
M. LECONTE	38	Dispositions relatives à l'adhésion, aux cotisations et aux prérogatives de la Caisse des Français de l'étranger	Irrecevable (48-3)
Le Gouvernement	68	Extension du bénéfice au fonds d'appui aux politiques d'insertion	Rejeté
Le Gouvernement	69	Extension à Mayotte du bénéfice du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	Adopté
Le Gouvernement	73	Report au 1 ^{er} janvier 2020 de l'application de la carte d'identification professionnelle des salariés des bâtiments et travaux publics dans les collectivités d'outre-mer	Rejeté
Article 11 B Création d'une aide au voyage pour obsèques et d'une aide au transport de corps			
M. DARNAUD, rapporteur	101	Intégration de l'aide au voyage pour obsèques au sein des dispositions relatives à l'aide à la continuité territoriale	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	102	Suppression d'une incohérence au sein des dispositions relatives à l'aide au transport de corps	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	103	Amendement de conséquence	Adopté
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	164	Création d'une aide aux voyages pour obsèques et d'une aide au transport de corps	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 Soutien à la formation en mobilité à Mayotte			
M. BOCKEL	48	Élargissement à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française du dispositif de soutien à la formation en mobilité prévu pour Mayotte	Rejeté
Article 12 ter Rapport du Gouvernement au Parlement sur la création de mécanismes d'interconnexion dans la Caraïbe, dans l'océan Pacifique et l'océan Indien			
M. DARNAUD, rapporteur	104	Suppression de l'article	Adopté
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	165	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	11	Suppression de l'article	Adopté
Article 12 quater Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'accès des consommateurs ultramarins au commerce électronique			
M. DARNAUD, rapporteur	105	Suppression de l'article	Adopté
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	166	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	12	Suppression de l'article	Adopté
Article 12 quinquies Rapport du Gouvernement au Parlement sur les processus de formation des prix des billets d'avion entre les outre-mer et la France continentale			
M. DARNAUD, rapporteur	106	Suppression de l'article	Adopté
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	167	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	13	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 A Organisation d'une sensibilisation sur les questions nutritionnelles à l'intention des élèves du primaire			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	208	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 B Interdiction de tout affichage publicitaire concernant les boissons alcooliques à proximité d'un établissement scolaire			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	197	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13 C Financement d'échanges scolaires avec des pays de l'environnement régional des territoires ultramarins			
Mme LOPEZ, rapporteur pour avis	159	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme CLAIREAUX	58	Extension à Saint-Pierre-et-Miquelon du bénéfice du fonds d'échange à but éducatif, culturel ou sportif	Rejeté
Article 13 D Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'aide à la mobilité des étudiants ultramarins			
M. DARNAUD, rapporteur	107	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	14	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 F Rapport du Gouvernement au Parlement sur les financements mobilisés en matière d'actions de formation relatives à l'acquisition de la langue française			
M. DARNAUD, rapporteur	108	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	15	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 bis Possibilité d'expérimenter l'école obligatoire entre trois et dix-huit ans			
Mme LOPEZ, rapporteur pour avis	160	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 ter Possibilité d'expérimenter l'extension du périmètre des dépenses éligibles au titre de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	198	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 quater Possibilité d'expérimenter la réduction de la durée minimale du contrat de professionnalisation			
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	199	Suppression de l'article	Adopté
Article 14 Intégration des transporteurs maritimes et des transitaires dans les négociations de modération des prix			
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	168	Inclusion facultative des entreprises de transports maritimes dans la négociation des accords annuels de modération des prix	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REVET	25	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 14 bis Information obligatoire du représentant de l'État dans le département en cas de non-respect de l'obligation de dépôt des comptes			
M. DARNAUD, rapporteur	109	Suppression de l'article	Adopté
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	169	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	22	Suppression de l'article	Adopté
Article 14 ter Obligation pour les grandes et moyennes surfaces à Mayotte et en Guyane de négocier un tarif de gros à l'égard des petites surfaces de détail			
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	170	Caractère expérimental de l'obligation pour les grandes et moyennes surfaces de négocier avec le préfet un tarif de gros à l'égard des petites surfaces de détail	Adopté
Article 14 quater A Signature obligatoire d'un accord territorial sur la pratique des commercialisations à bas prix			
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	171	Définition de critères permettant au préfet de déclencher une négociation portant sur les produits alimentaires vendus à des prix sacrifiés afin de mettre en valeur les productions locales	Adopté
Article 16 Alignement progressif des tarifs pratiqués par les banques locales de Nouvelle-Calédonie sur les tarifs moyens pratiqués par les banques en métropole			
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	172	Trajectoire de plafonnement des tarifs bancaires en Nouvelle-Calédonie	Adopté
Article 17 Discrimination en raison de la domiciliation bancaire			
M. DARNAUD, rapporteur	110	Suppression de l'article	Adopté
Article 18 Élargissement du dispositif de l'aide au fret			
M. BOCKEL	35	Inclusion de la nouvelle Calédonie dans le dispositif d'aide au fret	Rejeté
Article 19 Expérimentation d'un <i>Small business act</i> outre-mer			
M. DARNAUD, rapporteur	111	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	173	Ajustement des dispositions relatives au <i>Small business act</i>	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 19			
M. SOILIH	33	Application de taux de cotisations sociales spécifiques à Mayotte	Rejeté
Article 20 A Journée nationale de commémoration de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions et journée nationale en hommage aux victimes de l'esclave colonial			
M. DESPLAN	39	Suppression de l'article	Adopté
Article 21 Valorisation des outre-mer par les chaînes de radio et de télévision du service public			
Mme LOPEZ, rapporteur pour avis	161	Suppression, par coordination avec le projet de loi Égalité et citoyenneté, de l'exigence de valorisation des outre-mer par les chaînes de radio et de télévision du service public et modification rédactionnelle	Adopté
Article additionnel après l'article 21			
M. MOHAMED SOILIH	78 rect.	Obligation, pour les chaînes de radio et de télévision, de transmettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel des indicateurs relatifs à la représentation de la diversité dans leurs émissions	Rejeté
Article 21 bis Grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges			
M. DARNAUD, rapporteur	113	Modification rédactionnelle	Adopté
Article 21 ter Rapport du Gouvernement au Parlement sur les conditions d'un alignement possible du bouquet de chaînes de la télévision numérique terrestre dans les outre-mer sur le bouquet existant dans l'Hexagone			
M. DARNAUD, rapporteur	114	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	16	Suppression de l'article	Adopté
Article 22 Objectifs nationaux en matière de gestion des déchets			
M. DARNAUD, rapporteur	115	Déplacement dans le code de l'environnement des dispositions relatives aux obligations spéciales qui incombent aux éco-organismes	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOILIH	32	Augmentation du taux de couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement des déchets par les producteurs	Satisfait ou sans objet
M. BOCKEL	36	Application à la Nouvelle-Calédonie de ces objectifs nationaux	Rejeté
Article 22 bis Interdiction du transfert et de la circulation de véhicules endommagés			
M. DARNAUD, rapporteur	116	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 22 bis			
M. DESPLAN	44	Suppression du régime spécial de gestion des espaces naturels et forestiers applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion	Retiré
M. DESPLAN	45	Suppression du régime spécial de gestion des espaces naturels et forestiers applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion	Retiré
M. DESPLAN	46	Suppression du régime spécial de gestion des espaces naturels et forestiers applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion	Retiré
M. DESPLAN	47	Suppression du régime spécial de gestion des espaces naturels et forestiers applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion	Retiré
Article 24 bis Plan régional de prévention et de gestion des déchets			
M. DARNAUD, rapporteur	117	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 24 bis			
M. DESPLAN	40	Extension du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux régions ultramarines	Rejeté
Article 25 A Données sur l'emploi des personnes en situation de handicap dans les collectivités ultramarines			
M. DARNAUD, rapporteur	118	Codification	Adopté
Article 25 Priorité d'affectation accordée à un agent de l'État justifiant du centre de ses intérêts matériels et moraux outre-mer			
Le Gouvernement	64	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour encadrer l'édition de lignes directrices pour définir des critères supplémentaires et subsidiaires de priorité de mutation	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 25			
Mme TETUANUI	23	Ouverture des concours internes de la fonction publique communale de la Polynésie française aux agents contractuels et à tous les fonctionnaires présents sur le territoire	Retiré
Article 26 Expérimentation d'une direction des ressources humaines unique pour les agents de l'État affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna			
Le Gouvernement	65	Modifications du dispositif expérimental	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	158	Systématisation de la consultation des représentants des territoires	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	119	Rédactionnel	Adopté
Article 27 Expérimentation de formations communes aux trois fonctions publiques dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna			
Le Gouvernement	66	Modifications du dispositif expérimental de formations communes aux trois fonctions publiques	Adopté
Article 28 Rapport du Gouvernement au Parlement sur les aides accordées aux fonctionnaires ultramarins en cas de changement de résidence administrative			
M. DARNAUD, rapporteur	120	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	17	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 28			
M. DESPLAN	41	Limitation à 4 ans des obligations de mobilité pour les agents de catégorie A de la fonction publique territoriale pour accéder à des promotions	Rejeté
Article additionnel après l'article 29			
Le Gouvernement	72	Renforcement des effectifs du tribunal de première instance de Nouméa en cas de surcharge d'activité	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 29 bis			
M. MOHAMED SOILIH	50	Acquisition de la nationalité à Mayotte	Retiré
M. SOILIH	34 rect. bis	Lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 29 bis Constatation des infractions au code minier et lutte contre l'orpaillage illégal			
M. DARNAUD, rapporteur	121	Suppression de l'article	Adopté
Article 29 ter Extension des pouvoirs de constatation des infractions au code minier en Guyane			
M. DARNAUD, rapporteur	123	Réduction de l'extension du pouvoir de constatation des infractions d'orpaillage illégal en Guyane aux seuls agents du Parc amazonien de Guyane	Adopté
Article 30 Encadrement de la détention de matériel minier en Guyane			
M. DARNAUD, rapporteur	124	Suppression de l'article	Adopté
Article 30 bis Constatation des infractions en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française			
M. DARNAUD, rapporteur	126	Rédactionnel	Adopté
Article 30 ter Constatation des infractions en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française			
M. DARNAUD, rapporteur	127	Rédactionnel	Adopté
Article 30 quater Constatation des infractions en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française			
M. DARNAUD, rapporteur	129	Reformulation.	Adopté
Articles additionnels après l'article 30 quinquies			
M. DESPLAN	43	Adaptation des dispositions du code de la route relatives à la transparence des vitres des véhicules	Rejeté
Le Gouvernement	148	Prérogatives des agents compétents en matière de contrôles de santé publique en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française	Rejeté
Mme DESEYNE, rapporteur pour avis	209	Prérogatives des agents compétents en matière de contrôles de santé publique en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 31 Délégations parlementaires aux outre-mer			
M. DARNAUD, rapporteur	131	Renvoi à l'autonomie fonctionnelle des assemblées pour la définition des prérogatives accordées aux délégations des outre-mer	Adopté
Article 32 Zones tendues en matière de logement dans les outre-mer			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	176	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 33 Prorogation du délai de transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme dans les communes d'outre-mer			
M. DARNAUD, rapporteur	132	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 33			
Le Gouvernement	61	Ratification de l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	54	Utilisation des baux emphytéotiques dans les territoires ultramarins	Adopté
Article additionnel avant l'article 34			
Le Gouvernement	152	Coordination	Adopté
Article 34 Expérimentation d'un dispositif d'attraction des talents étrangers dans les départements et régions d'outre-mer volontaires			
M. DARNAUD, rapporteur	133	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 34			
Mme TETUANUI	1	Application en Polynésie française de la carte pluriannuelle « Passeport talent »	Adopté
Le Gouvernement	149	Amendement de coordination	Adopté
Article 34 bis Obligation de diffusion des résultats des élections générales			
M. DARNAUD, rapporteur	135	Extension à tous les éditeurs de services de communication audiovisuelle de l'obligation de rendre compte des résultats des élections outre-mer	Adopté
Mme LOPEZ, rapporteur pour avis	162	Extension à tous les éditeurs de services de communication audiovisuelle de l'obligation de rendre compte des résultats des élections outre-mer	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 34 quater Durée d'exercice des fonctions de notaire outre-mer			
M. DARNAUD, rapporteur	136	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 34 quater			
M. MOHAMED SOILHI	49	Modification de la composition et du fonctionnement du tribunal correctionnel de Wallis-et-Futuna, de la cour d'assises de Mayotte et du tribunal criminel de Saint-Pierre-et-Miquelon	Adopté
Le Gouvernement	63	Action extérieure des collectivités territoriales ultramarines	Adopté
Le Gouvernement	150	Attribution préférentielle du logement	Irrecevable (48-3)
Le Gouvernement	151	Modification des règles de partage dans le cadre d'une succession	Irrecevable (48-3)
Article 35 Expérimentation d'observatoires des inégalités entre les femmes et les hommes chargés notamment d'étudier les violences faites aux femmes			
M. DARNAUD, rapporteur	137	Précision	Adopté
Article 36 Exonération des collectivités territoriales de Guyane des frais de garderie et d'administration des forêts			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	177	Limitation de l'exonération des frais de garderie et d'administration aux années 2017, 2018 et 2019	Adopté
Le Gouvernement	83	Limitation de l'exonération des frais de garderie et d'administration à la Collectivité territoriale de Guyane à une période de trois ans	Satisfait ou sans objet
Article 36 bis Arrêt de la dégressivité des taux d'abattement dans les zones franches d'activités et prolongation de deux ans du dispositif des zones franches			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	178	Réduction de la prolongation du dispositif de zones franches d'activité à un an au lieu de deux	Adopté
Article 37 Ajout du secteur du bâtiment et des travaux publics dans la liste des secteurs prioritaires bénéficiant d'exonérations bonifiées dans les zones franches d'activités en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	179	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 39 Suppression de la distinction entre investissement initial et investissement de renouvellement pour bénéficier de diverses réductions d'impôts au titre d'investissements productifs outre-mer			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	180	Coordination	Adopté
Article 39 bis Facilitation de la réhabilitation de logements par les opérateurs sociaux présents outre-mer			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	181	Rédactionnel	Adopté
Article 40 Suppression de l'agrément préalable pour bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu vers le logement social dans les collectivités d'outre-mer			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	182	Limitation de l'agrément préalable à la détermination de la base fiscale déductible	Adopté
Article additionnel après l'article 40			
M. S. LARCHER	59	Exonération de droits d'enregistrement des actifs cédés par les sociétés de portage créées dans le cadre de l'article 217 <i>undecies</i> et 199 <i>undecies</i> C du code général des impôts	Rejeté
Article 41 Élargissement de la souscription du fonds d'investissement de proximité outre-mer à l'ensemble des contribuables français			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	183	Mise en conformité du dispositif avec le droit de l'Union européenne	Adopté
Article 46 Relèvement du seuil de chiffre d'affaires des micro-entreprises en deçà duquel est ouvert le bénéfice d'une franchise de taxe sur la valeur ajoutée			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	184	Suppression de l'article	Adopté
Article 48 Établissement du cadastre en Guyane			
M. DARNAUD, rapporteur	138	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 48			
M. MOHAMED SOILHI	52	Exonération pendant cinq ans de droits de mutation, de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière à Mayotte	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOHAMED SOILIH	53	Minoration de la valeur locative à Mayotte	Rejeté
Article 50 Réduction des frais d'assiette et de recouvrement de l'octroi de mer			
M. CANEVET, rapporteur pour avis	185	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 50			
Le Gouvernement	62	Renouvellement de l'aide financière de premier numérotage à Mayotte	Rejeté
Article 51 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la rationalisation du dispositif de zones franches outre-mer			
M. DARNAUD, rapporteur	139	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	18	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 51			
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	174	Aménagement des critères reçus pour accorder une autorisation d'exploitation agricole dans les départements d'outre-mer	Adopté
Article 52 Extension des enquêtes statistiques réalisées par l'État et ses établissements publics aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie			
M. DARNAUD, rapporteur	140	Extension aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution des enquêtes statistiques dans un domaine relevant de la compétence de l'État ou de ses établissements publics	Adopté
M. MAGRAS, rapporteur pour avis	175	Suppression de l'extension des enquêtes statistiques réalisées dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution	Satisfait ou sans objet
Article 53 Rapport du Gouvernement au Parlement sur les méthodes de calcul du seuil de pauvreté			
M. DARNAUD, rapporteur	141	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	19	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 53			
M. SOILIH	29	Création d'une dotation spécifique aux communes et aux intercommunalités de Mayotte	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOILIH	30	Opérations de recensement à Mayotte	Rejeté
M. SOILIH	28	Régime institutionnel de Mayotte	Rejeté
Article 54 Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'intégration du PIB des collectivités d'outre-mer dans la comptabilité nationale			
M. DARNAUD, rapporteur	142	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	20	Suppression de l'article	Adopté
Intitulé du projet de loi			
M. DESPLAN	42	Nouvel intitulé du projet de loi	Rejeté

Proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (nouvelle lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission

Enfin, la commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de M. Christophe-André Frassa et le texte qu'elle propose pour 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.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nous sommes saisis en nouvelle lecture de ce texte, pour la troisième fois...

M. Michel Mercier. – C'est la reprise de vieux thèmes !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Oui. Nous avons pourtant, en deuxième lecture, fait des pas vers nos collègues députés, en proposant de transposer une partie des obligations en matière de vigilance prévues par la directive de 2014 sur la publication d'informations non financières par les grandes entreprises. Nous n'avons hélas pas convaincu les députés et la commission mixte paritaire a échoué.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a réécrit son texte, mais en conservant son approche punitive de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Ce n'est pas la nôtre. Et cette nouvelle version du texte ne répond que très partiellement aux objections de notre commission.

En première lecture, tout en souscrivant à l'objectif de la proposition de loi, le Sénat l'avait rejetée en raison des incertitudes juridiques, notamment constitutionnelles, et des risques économiques d'atteinte disproportionnée à la compétitivité des entreprises françaises et à l'attractivité de la France. Il avait considéré que le niveau pertinent pour traiter d'une telle problématique était celui de l'Union européenne. Contrairement à ce qui s'était passé en deuxième lecture, la position des députés en nouvelle lecture a évolué, mais pas suffisamment pour répondre à nos critiques économiques et juridiques.

Les problèmes de nature économique et pratique soulevés par le principe même de cette proposition de loi demeurent entiers : les obligations résultant du plan de vigilance recèlent un risque d'ingérence des sociétés mères dans la gestion de leurs filiales, et même de leurs sous-traitants, par l'alourdissement des obligations contractuelles destinées à contrôler la mise en œuvre du plan, ainsi qu'un risque contentieux accru pour les entreprises françaises, et plus précisément un risque d'instrumentalisation des nouvelles procédures judiciaires.

Une des difficultés constitutionnelles exprimées en première lecture a bien été prise en compte par nos collègues députés, au regard du principe constitutionnel de légalité des délits et des peines : l'Assemblée nationale a ainsi précisé le contenu du plan, c'est-à-dire le contenu de l'obligation sanctionnée par une amende civile et un régime spécifique de responsabilité. Votre commission avait relevé l'incertitude entourant les normes de référence sur la base desquelles le plan de vigilance devait être élaboré, rendant incertain le contenu même de l'obligation, alors que des sanctions seraient encourues en cas de manquement à cette obligation ! Une telle incertitude soulevait une difficulté réelle au regard du principe de légalité des délits et des peines.

Outre la finalité générale du plan de vigilance, qui doit comporter des « *mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement* », la proposition de loi précise désormais la nature de ces mesures, même si un décret en Conseil d'État peut en « *compléter* » la liste, ce qui soulève à nouveau une difficulté au regard du principe de légalité des délits et des peines.

Le texte précise désormais, utilement, que les filiales et les sociétés contrôlées dépassant les seuils sont réputées remplir leur obligation de vigilance si la société mère met en place un plan de vigilance qui les englobe. Cela ne doit cependant pas conduire à une ingérence irrégulière de la société mère dans la direction et la gestion de ses filiales et sociétés contrôlées.

Dans un souci de simplification qui doit être salué, la prévention de la corruption n'est plus abordée dans le cadre du plan de vigilance, par coordination avec l'obligation de mettre en place des mesures destinées à prévenir et à détecter la commission de faits de corruption ou de trafic d'influence, déjà instaurée, pour un périmètre plus large de sociétés, par l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 ». Toutefois, si la finalité préventive de ces deux dispositifs est comparable, je déplore le manque de cohérence entre eux, notamment sur le périmètre et les outils juridiques.

En outre, certaines imprécisions subsistent à l'article 1^{er}, par exemple le champ exact des sous-traitants et fournisseurs devant être pris en compte dans le plan de vigilance. Les sous-traitants et fournisseurs de la société mère sont-ils seuls visés, ou ceux des sociétés contrôlées par la société mère le sont-ils également ? Dans le second cas, je n'exclus pas un risque d'incompétence négative du législateur, ou d'atteinte au principe de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Autre exemple, faisant encourir le même risque : la rédaction ne précise pas qui pourrait mettre en demeure une société de respecter son obligation de vigilance avant une saisine du juge.

Dernier exemple d'imprécision, le texte énonce que « *le plan a vocation à être élaboré en association avec les parties prenantes de la société, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale* ». Le plan doit-il être

élaboré en association avec les parties prenantes de la société, et si oui lesquelles ? Ou s'agit-il simplement d'une faculté laissée à l'appréciation de la société ? Je m'interroge au demeurant sur la normativité de cette disposition, alors que le Conseil constitutionnel vient de rappeler son attachement au caractère normatif de la loi. Je l'avais déjà indiqué en première lecture, les imprécisions et ambiguïtés de la rédaction peuvent porter atteinte au principe de clarté de la loi.

Les autres difficultés constitutionnelles soulignées dès la première lecture persistent voire sont aggravées par la rédaction adoptée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, concernant le régime de l'amende civile et le régime de responsabilité.

D'une part, s'agissant de l'amende civile encourue par la société en cas de manquement à l'obligation d'établir, rendre public et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance, la rédaction précise certes désormais que le montant de l'amende civile est fixé par le juge « *en proportion de la gravité du manquement et en considération des circonstances de celui-ci et de la personnalité de son auteur* », afin de se prémunir d'un risque constitutionnel au regard du principe d'individualisation des peines. Pour autant, le montant manifestement disproportionné de l'amende encourue soulève un problème sérieux de constitutionnalité – il constitue en lui-même une atteinte aux principes constitutionnels de proportionnalité et de nécessité des peines. Une sanction ayant le caractère d'une punition doit respecter les principes du droit pénal ; en l'espèce, même si elle est prononcée par le juge civil à l'occasion d'un litige entre personnes privées sur l'élaboration ou le contenu du plan de vigilance, cette amende n'en revêt pas moins le caractère d'une punition.

D'autre part, s'agissant du régime spécifique de responsabilité prévu par le texte en cas de dommage susceptible de résulter d'un manquement à l'obligation d'établir, rendre public et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture aggrave le risque constitutionnel.

Le non-respect des obligations concernant le plan de vigilance « *engage la responsabilité de son auteur* » dans les conditions prévues par le code civil. La rédaction de nouvelle lecture dispose que, dans les conditions prévues par le code civil, le manquement à ces obligations « *engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter* ». Une telle formulation soulève une difficulté constitutionnelle plus grande, en raison de sa portée incertaine et ambiguë et de la rupture potentielle qu'elle représente avec le principe de responsabilité tel que l'a consacré le Conseil constitutionnel, en dénaturant le lien de causalité entre la faute et le dommage et en pouvant faire naître un régime de responsabilité du fait de la faute d'autrui.

Si l'on pouvait prétendre que la rédaction antérieure se bornait à appliquer le droit commun de la responsabilité – à tort selon moi, car il était possible d'en faire une interprétation extensive en raison de son ambiguïté – cette nouvelle rédaction va plus loin. Comme je l'ai dit en deuxième lecture, le texte peut être compris, dans son ambiguïté, comme instaurant implicitement un régime de responsabilité pour la faute d'autrui, lequel serait évidemment contraire au principe constitutionnel de responsabilité. Le texte adopté en nouvelle lecture va plus loin et heurte davantage la conception traditionnelle et constitutionnelle du principe de responsabilité, en allant au-delà de la simple responsabilité pour négligence, admise par le code civil.

En dernier lieu, la mise en demeure adressée à une société de remplir ses obligations en matière de plan de vigilance, si elle peut être adressée par une association, et

l'engagement de l'action en responsabilité, dans la même hypothèse, *a priori* pour le compte de tiers victimes d'un préjudice, semblent heurter le principe juridique traditionnel selon lequel nul ne plaide par procureur, auquel le Conseil constitutionnel a reconnu une certaine valeur, en étant très rigoureux sur les conditions permettant à une organisation d'agir en justice pour le compte d'une autre personne, exigeant notamment le consentement de celle-ci.

Enfin, l'entrée en vigueur différée de ce nouveau dispositif, introduite par le Sénat en deuxième lecture, a été approuvée dans son principe par l'Assemblée nationale, selon des modalités différentes toutefois, et dans une rédaction à l'interprétation délicate. En effet, l'obligation d'établir, de publier et de mettre en œuvre un plan de vigilance, assortie des sanctions afférentes et du régime de responsabilité, s'appliquerait « *à compter du rapport (...) portant sur le premier exercice ouvert après la publication de la présente loi* », c'est-à-dire le rapport présenté à l'assemblée générale des actionnaires en 2019, lequel portera sur l'exercice 2018, premier exercice postérieur si la loi est publiée en 2017. Mais que signifie une application à compter d'un rapport ? Serait-ce à compter de la publication de ce rapport ? Votre commission avait retenu cette formulation en deuxième lecture, car elle avait modifié le texte en prévoyant une obligation de publication sur les risques et les mesures de vigilance destinées à les prévenir dans le rapport du conseil... Cette formulation n'est plus adaptée au texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Ainsi, outre les objections de nature économique et pratique, toujours pleinement valables, les dispositions essentielles de la présente proposition de loi demeurent affectées par de sérieux problèmes constitutionnels, que nos collègues députés n'ont pas voulu prendre en compte. L'ambition généreuse qui anime les auteurs de cette proposition de loi ne saurait conduire le législateur à méconnaître les exigences du droit. Si les grandes entreprises françaises doivent évidemment veiller aux conséquences sociales et environnementales de leur activité économique, les obligations qui peuvent leur être imposées doivent être raisonnables et proportionnées : elles ne sauraient se substituer à des législations étrangères insuffisantes ou à des États défailants pour protéger leurs populations. En tout état de cause, il est peu probable qu'une telle législation, si elle était adoptée par la France, conduise à une amélioration de la situation sociale et environnementale des pays en développement, où sont installés nombre de sous-traitants de multinationales occidentales, ou fasse évoluer la législation de ces pays. En revanche, elle ne manquerait pas de perturber profondément le tissu économique français.

Puisque les députés ont voulu conserver leur approche punitive, il est vain de persister dans notre approche de conciliation en tentant d'apporter au texte des améliorations et des clarifications. En conséquence, au vu des graves risques constitutionnels que recèle toujours le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, je suggère de proposer au Sénat l'adoption d'une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

M. Didier Marie. – Je salue la constance du rapporteur qui, depuis la première lecture, a tout fait pour éviter la discussion. Au Sénat, les articles ont été vidés de leur contenu. Aujourd'hui, notre rapporteur exprime une fois encore sa volonté d'empêchement : je le regrette.

Ce texte représente une avancée considérable pour lutter contre certains abus de grandes sociétés. Le détonateur aura été le drame du Rana Plaza au Bangladesh. Il n'est pas possible de laisser faire. Des mesures de régulation doivent contenir cette concurrence effrénée qui fait fi des droits humains et de l'environnement, et favorise la corruption.

Au motif que le texte pénaliserait les entreprises, il ne faudrait pas en discuter ? C'est un signe de renoncement, d'impuissance. Nous ne pouvons pas, pour notre part, nous résoudre à ce que des entreprises piétinent les droits de l'homme au nom d'une concurrence sans limite. La rédaction a été complétée, précisée grâce au dialogue parlementaire. Je songe au contenu du plan de vigilance, dont le périmètre a été précisé, en coordination avec la loi « Sapin 2 ». Il inclut à présent des actions de prévention, des mécanismes d'alerte, un suivi des mesures. Les procédures de sanction ont été précisées également, conditionnées à une mise en demeure et à la constatation du non-respect des obligations. Les amendes suivent un principe de proportionnalité et peuvent être majorées si les manquements ont conduit à des dommages. Nous nous exprimerons sur tous ces points en séance publique.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Pas de débat ? Il y a eu débat à chaque stade de la navette, mais nos approches sont différentes. Pour vous, les entreprises ne sont pas vertueuses, sauf si elles en apportent la démonstration. Nous, nous leur faisons confiance et leur donnons des outils, au premier rang desquels le plan de vigilance. S'il n'est pas mis en place, les députés prévoient un arsenal de punitions, passant même le montant de l'amende de 10 à 30 millions d'euros dans la dernière rédaction ! L'objectif initial était vertueux, mais le texte est punitif. Par ailleurs, on ne sait pas qui met en demeure l'entreprise...

M. Didier Marie. – Le juge !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – C'est votre interprétation...

Vous habillez de quelques oripeaux un texte qu'il s'agit pour vous de rendre présentable alors qu'il n'est pas viable. Nous avons fait des gestes en deuxième lecture : l'Assemblée n'en a tenu aucun compte. Au contraire, les députés se sont crispés sur leurs positions initiales. La seule solution, quand l'autre assemblée refuse le débat et adopte des dispositions présentant des difficultés juridiques dirimantes, est de voter une exception d'irrecevabilité.

M. Philippe Bas, président. – En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement du Sénat, nous demanderons que le vote sur la motion intervienne après la discussion générale, non après les interventions du ministre et du rapporteur. Cela est plus conforme à notre *gentlemen's agreement*...

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à la proposition de loi.

Question diverse - Sécurité publique - Délégation au fond de l'examen d'articles

M. Philippe Bas, président. – La commission des affaires étrangères a décidé de se saisir pour avis du projet de loi relatif à la sécurité publique. En accord avec le rapporteur M. François Grosdidier, nous pourrions lui déléguer au fond l'examen de l'article 10 relatif au service militaire volontaire qui relève clairement de sa compétence, non de la nôtre.

Il en est ainsi décidé.

Question diverse - Prorogation de l'état d'urgence - Examen d'une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête

M. Philippe Bas, président. – Si vous en étiez d'accord, nous pourrions demander au Sénat qu'il confère à notre commission pour une durée de six mois les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour le suivi de la loi du 19 décembre 2016, prorogeant jusqu'au 15 juillet prochain l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Il est important que le Parlement puisse pleinement exercer son pouvoir de contrôle dans le suivi de l'état d'urgence.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 15

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES
EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN**

Mardi 3 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 11 h 5.

**Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil
d'administration de la Fondation Robert Schuman**

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman, qui connaît bien le Sénat puisqu'il y a travaillé de 1983 à 1998, en particulier en tant que directeur de cabinet du président René Monory de 1992 à 1998.

La Fondation Robert Schuman est un *think tank* qui participe régulièrement aux travaux de notre assemblée et qui a notamment publié plusieurs études sur des sujets intéressant notre commission d'enquête, notamment s'agissant du retour aux frontières.

Monsieur le Président, notre commission d'enquête a souhaité vous entendre afin que vous lui présentiez l'état de votre réflexion sur les difficultés auxquelles est aujourd'hui confronté l'espace Schengen, ainsi qu'une mise en perspective.

Schengen permet-il de mettre en œuvre correctement la liberté de circulation des personnes et des marchandises, proclamée par les traités européens ? Quelle est votre appréciation des récentes mesures, dont certaines ont déjà été prises, avancées pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures ? Plus généralement, ne sommes-nous pas confrontés à un manque de confiance et de solidarité, et comment, dans ce cas, y remédier ?

Que penser de ce retour aux frontières sur lequel votre fondation a réfléchi ? Quels en seraient les bénéfices attendus, et les désavantages ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu public.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Dominique Giuliani prête serment.

M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman. – Permettez-moi de dire tout le plaisir que j'ai à me retrouver devant votre Haute Assemblée, qui, une fois de plus, fait la preuve de son sérieux et de son sens de l'opportunité en se penchant sur l'un des problèmes qui préoccupent le plus nos concitoyens et les citoyens européens.

Comme le rappelait M. Gattolin lors de la précédente audition, l'Union européenne a été construite comme une confédération d'États à l'envers, car la construire à l'endroit dans les années 1950 aurait impliqué de poursuivre les conflits, les guerres et les oppositions. Concernant la libre circulation, qui est l'un des objectifs des traités européens, celle des personnes est venue après celle des biens, et la libéralisation progressive de la circulation des services et des capitaux. Elle est venue naturellement, comme une liberté supplémentaire qui a été offerte aux citoyens européens.

Il n'y a donc pas lieu d'en faire un fondement idéologique de la construction européenne. C'est une liberté qui nous a été permise par l'Union européenne et dont l'origine est intergouvernementale. Je tenais à le rappeler, puisque, dans l'ensemble des critiques que l'on porte sur l'espace Schengen, on met en cause les institutions communes de l'Union européenne. Or, comme le disait Yves Bertoncini, ce sont cinq États membres de l'Union européenne, dont le nôtre, qui ont jugé nécessaire d'offrir à nos acteurs économiques, sociaux, politiques et à nos citoyens une liberté supplémentaire qui, selon eux, a contribué, à partir de 1985, au développement de nos intérêts communs, qu'ils soient économiques, sociaux, matériels ou politiques. Si nous devons revenir sur cette liberté, il faudrait le faire en fonction des principes qui sont les nôtres, c'est-à-dire avec mesure et proportionnalité en fonction des impératifs de sécurité et de défense de nos concitoyens.

La question de l'immigration est devenue l'un des défis majeurs de l'Union européenne, car elle suscite des peurs et des mouvements de réaction politique. Les citoyens européens, notamment les Français, ont le sentiment que nous ne maîtrisons pas les mouvements migratoires. De ce point de vue, la crise de l'espace Schengen doit être analysée avec le plus de lucidité et d'objectivité possible.

Elle a été engendrée par une crise d'une exceptionnelle ampleur qui n'a pas été prévue. Elle était pourtant prévisible, parce que l'Europe est et restera encore pour longtemps le continent le plus exposé à la pression migratoire. Je rappelle que, dans les années 1960, Robert Schuman écrivait déjà que le destin de l'Afrique conditionnerait celui de l'Europe. Les prévisions démographiques de l'Organisation des Nations unies concluant à un doublement de la population du continent africain d'ici à 2050, on peut penser que la pression migratoire est devant nous pour longtemps.

En prévoyant l'ouverture progressive de la libre circulation en contrepartie d'un renforcement des frontières extérieures, il est clair que nous n'avons pas fait porter

suffisamment notre attention sur le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne.

De plus, il me semble que certains de nos choix de politique étrangère à nos frontières mériteraient d'être questionnés par votre commission d'enquête, qu'il s'agisse des positionnements de nos diplomaties lors des « printemps arabes » ou des relations avec nos partenaires à nos frontières orientales. Ces prises de position diplomatiques ont des conséquences évidentes en termes de pression migratoire, qu'il s'agisse de migration économique ou de réfugiés.

Je rappelle que le Préambule de la Constitution de 1946, qui a été intégré à celle de 1958, rappelle que le droit d'asile fait partie de nos obligations juridiques et pas seulement morales. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes trouvés dans la difficulté d'accueillir à la fois des flots de réfugiés engendrés par les conflits à nos frontières et des flux de migrants économiques qui vont continuer.

Nous analysons la crise actuelle de l'espace Schengen comme un recul de la solidarité entre les États membres – nous l'observons dans d'autres domaines –, un affaiblissement de l'engagement des États membres au sein de l'Union européenne et la multiplication de vaines tentatives de repli national, particulièrement dangereuses pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne, non seulement sur le plan collectif mais aussi sur le plan individuel.

Cette liberté supplémentaire qui a été donnée aux Européens a eu pour conséquence un développement des échanges économiques à l'intérieur de l'Union européenne, dont je rappelle qu'elle reste la première puissance commerciale du monde, le commerce intracommunautaire en faisant vraisemblablement la zone la plus importante dans ce domaine au monde. C'est une liberté de commercer à l'intérieur de l'Union européenne, mais aussi, pour les États tiers, de commercer avec l'Union européenne, qui reste le premier continent pour les investissements étrangers dans le monde et découle naturellement de l'Union économique et monétaire.

Le bilan est difficile à chiffrer. Vous évoquiez précédemment le coût d'une sortie de l'espace Schengen. Monsieur le Rapporteur, vous connaissez les travaux de France Stratégie ou de la fondation Bertelsmann. Je leur laisserai le soin d'exposer ces travaux qui sont ce qui se fait de plus sérieux, bien qu'ils alignent les milliards d'euros sans qu'il soit possible de confirmer ces chiffres en cas d'un retour à des frontières nationales. Toutefois, l'intérêt de ces études est de rappeler qu'au moins trois domaines seraient concernés : le tourisme, qui représente 85 millions de visiteurs pour la France, soit un apport de près d'un demi-point de PIB chaque année ; les travailleurs frontaliers, qu'évoquait précédemment M. Bertoncini ; le commerce et nos acteurs économiques en général. Dans une fourchette large, la fondation Bertelsmann estime que, pour l'Allemagne, le coût d'un retour à la situation précédant les accords de Schengen pourrait dépasser les 200 milliards d'euros d'ici à 2025.

Vous évoquez dans votre questionnaire la souveraineté nationale : avons-nous eu raison de partager notre souveraineté ? Je ne suis pas sûr que les accords de Schengen aient vraiment organisé des transferts de souveraineté. Ce dont je suis certain, en revanche, c'est que nous devons nous interroger sur une conception moderne de la souveraineté nationale. Si, en vertu de la définition traditionnelle, est souverain celui qui peut décider – chez nous, démocratiquement –, des grandes options économiques, politiques et sociales sur un territoire

défini, nul État dans le monde ne peut aujourd'hui être souverain sans coopération avec ses voisins et partenaires.

Cette coopération ne fait pas l'objet d'une communication politique sur le plan intérieur où que ce soit dans le monde. Nous rejoignons la question évoquée précédemment : cette interdépendance oriente et conditionne la politique de tous les États du monde, mais, au sein de l'Union européenne, elle a l'avantage de s'inscrire dans un droit connu et codifié par des traités, basé sur des valeurs partagées entre des États aux systèmes proches, même si certains sont différents.

Vous évoquiez notamment des États qui avaient moins de pouvoir, moins de prérogatives. Personnellement, je pense que c'est plutôt une question de volonté politique. C'est la raison pour laquelle je crois que mieux assurer nos choix souverains en matière d'immigration, c'est aussi accepter, dans la communication politique avec nos concitoyens européens, qu'en matière de sécurité, de défense et d'immigration, notre souveraineté passe par la coopération. Il nous faut rester pragmatiques pour assurer une maîtrise des flux migratoires dans la durée, pour notre pays, mais aussi pour l'ensemble de l'Union européenne, car nous ne pourrions pas rester isolés au sein d'un continent relativement petit par la taille et, par ailleurs, nous ne saurions faire face seuls à l'ampleur des défis posés par la pression migratoire que nous subissons à l'avenir.

Concernant les mesures qui ont été mises en œuvre récemment, nous considérons que le chemin parcouru est considérable. Le renforcement de Frontex et son nouveau statut, la révision du code frontières Schengen et les possibilités d'une application souple de ses dispositions, le dispositif « frontières intelligentes », le partenariat avec cinq pays d'Afrique qui devrait être développé, sont autant d'avancées que nous devons à la Commission européenne, et particulièrement à son président, Jean-Claude Juncker, qui, dès l'origine, s'est engagé pour une meilleure maîtrise des flux migratoires. Dans son programme présenté en 2014, il mesurait déjà combien cette question était essentielle pour l'Union européenne. Personnellement, je regrette que nous ayons laissé aux institutions communes le soin de le faire. Je pense que c'est l'absence de volonté politique de certains États membres, dont peut-être le nôtre, qui explique que ces questions soient traitées ainsi. En tant que compétences partagées, l'immigration et l'asile ne peuvent être exercées seulement par des institutions communes. Elles nécessitent une volonté politique des États membres.

Pour améliorer la situation de l'espace Schengen, il faut d'abord renforcer les mesures qui ont déjà été prises, notamment pour Frontex. Monsieur le Rapporteur, vous rappelez que son premier budget était de 19 millions d'euros, alors qu'il est maintenant de 254 millions d'euros ; cela prouve qu'on a tout de même pris la mesure, même tardivement, de la situation.

Par ailleurs, nous devons faire preuve de plus de fermeté, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'espace Schengen. Certains États membres, comme la Grèce ou l'Italie, devraient instaurer une sorte de conditionnalité interne. Nous devrions nous montrer plus fermes dans l'application des principes de Schengen vis-à-vis de ces États, en contrepartie d'une aide et du renforcement de Frontex ou de la création d'un parquet européen permettant de traquer les infractions aux législations européennes. Nous devrions instaurer une conditionnalité dans notre aide et étendre cette conditionnalité aux pays qui se montrent réticents à accueillir des réfugiés, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, avec lesquels nous sommes particulièrement généreux.

Cette conditionnalité va de soi en matière externe. C'est d'ailleurs ce qu'a commencé à faire Mme Mogherini. Je crois qu'il faut développer cette action. Les fonds d'aide au développement de l'Union européenne sont considérables aussi bien en Afrique de l'Ouest qu'en Afrique de l'Est. Il faut conditionner nos aides à la signature d'accords de réadmission et à l'acceptation du retour des personnes qui seraient en infraction avec notre législation sur l'immigration. La France est le pays qui totalise le plus d'accords de réadmission signés, une quarantaine - même notre partenaire allemand n'en a pas signés autant ! Nous pourrions utiliser l'échelon européen pour en signer davantage.

Toutefois, cela ne saurait remplacer une volonté politique forte des États membres. Pour renforcer l'espace Schengen et en assurer la survie, ces derniers pourraient, par exemple, recourir à des accords qui ne seraient pas forcément signés à vingt-six. Il s'agit d'une réflexion générale concernant l'évolution de l'Union européenne que je suis prêt à défendre devant votre commission.

Je pense notamment que le mouvement d'intégration doit désormais se faire par l'exemple. Si notre pays prenait l'initiative, avec l'Allemagne, l'Italie, la Grèce ou l'Espagne, d'harmoniser les conditions de l'asile, les conditions d'accueil faites aux réfugiés, et bien sûr les politiques migratoires, sachant que les besoins sont différents dans chaque pays, avec un peu de temps et de délai, nous aurions peut-être un exemple de coopération qui pourrait ensuite être étendu à d'autres pays de l'Union européenne.

Comme Yves Bertoncini, nous ne souhaitons pas que la liberté donnée par l'espace Schengen puisse être amputée pour des raisons, au reste légitimes, de sécurité et de maîtrise des flux migratoires. Nous pensons que nous aurons besoin d'une immigration maîtrisée, que certains États membres de l'Union européenne, notamment l'Allemagne, auront plus de besoins de main-d'œuvre et d'immigration que d'autres. Nous pensons également que les questions de sécurité, notamment face à la menace terroriste, devront être traitées avec le sérieux qui convient et que, pour cela, une préférence européenne est la condition de la puissance européenne évoquée par M. Bertoncini. Nous pensons, enfin, que c'est peut-être plus par l'exemple que par les procédures et les mécanismes législatifs que nous pourrions démontrer que nous avons la volonté politique de préserver cet espace de libre circulation.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pensez-vous qu'à ce stade, indépendamment de la volonté politique de tel ou tel pays, une réelle politique migratoire européenne soit possible ? En effet, nous savons que, si la problématique est européenne, nos législations sont nationales. Sommes-nous, de votre point de vue, capables de nous doter d'une législation migratoire européenne ?

M. Jean-Dominique Giuliani. – Non, je ne le crois pas, Monsieur le Rapporteur. C'est la raison pour laquelle j'évoquai une politique migratoire partagée par quelques États membres. Je pense que c'est ainsi, dans ce secteur comme dans d'autres, que l'Union européenne pourrait rebondir.

M. Gattolin rappelait que j'avais pris position personnellement pour dire qu'il ne fallait pas refonder l'Europe. Je crois en effet que les fondations sont solides. L'idée de coopération a été acceptée par nos opinions publiques. On le voit dans toutes les études. En revanche, il faut peut-être rebâtir les murs et refaire le toit. C'est la raison pour laquelle, en matière migratoire, je pense qu'il faut donner l'exemple à quelques-uns, sans forcément s'inscrire dans une optique communautaire.

J'ai tout à fait conscience, disant cela, de ne pas répondre au schéma traditionnel qui est celui de la Fondation Robert Schuman, mais je crois qu'il faut être très pragmatique : c'est comme cela que Schengen est né, et c'est comme cela qu'il peut rebondir et devenir plus efficace.

M. Jean-Pierre Vial. – M. Gattolin disait précédemment que l'Europe avait été construite à l'envers, et que le régalien ne faisait pas partie de son *corpus* politique. Or, des mesures sont prises aujourd'hui pour donner à l'Europe les moyens d'intervenir en matière d'immigration, comme Frontex et les garde-frontières. Je m'interroge sur la nécessité de mettre en place de tels moyens plutôt que d'utiliser les capacités des États en mobilisant davantage leur police et leur justice, y compris au niveau européen. Quelle est votre position à ce sujet ?

M. Jacques Legendre. – J'entends bien l'appel au pragmatisme qui vient de nous être lancé, mais si, au sein de l'espace Schengen, certains pays ont des politiques d'accueil migratoire différentes, cela ne va-t-il pas conduire à créer des frontières à l'intérieur de Schengen ? Comment gérer cette situation ?

M. André Gattolin. – La commission des affaires européennes a eu l'occasion d'auditionner Fabrice Leggeri, directeur de Frontex. Il ressort de nos entretiens qu'en raison de la localisation du siège de l'agence à Varsovie, les postes ne sont pas du tout attractifs pour ceux qui ont choisi une carrière européenne. Je crois que le niveau de salaire est de 60 sur 100. De ce fait, une administration qui est essentiellement polonaise ou issue des pays baltes gère des questions qui concernent très directement les pays du Sud, et qui appellent des niveaux de compétence élevés.

J'évoquai le fédéralisme inversé et la manière parfois un peu baroque que l'on a de construire l'Europe. Il est positif d'avoir donné à la Pologne une grande agence comme Frontex, mais on n'en a pas mesuré toutes les conséquences, y compris en termes de compréhension des problèmes de frontières maritimes du sud de l'Europe et de capacité de recruter les meilleurs éléments au niveau européen.

M. Jean-Dominique Giuliani. – S'agissant de Frontex, le risque est effectivement de créer une unité européenne de sauvetage en mer. Étant moi-même officier de marine de réserve, je sais que la fonction de garde-côte est précise. Par exemple, en France, la marine et les douaniers travaillent sous l'autorité du Premier ministre, et c'est ce dernier ou son cabinet qui donnent l'ordre d'ouvrir le feu si l'on doit intercepter des trafiquants de drogue en mer, ce qui n'existe pas au niveau européen. Je suis donc extrêmement sceptique sur l'idée de garde-côtes européens. En revanche, il est tout à fait essentiel d'avoir un contrôle de nos frontières et d'aider les États défaillants à le faire, et il me semble que Frontex peut le faire correctement. Son directeur est tout à fait dans cet état d'esprit. Il est l'un de nos compatriotes et, ayant servi dans l'administration française, il en connaît le fonctionnement.

Vous avez raison, Monsieur Gattolin, le fait que le siège de Frontex se trouve en Pologne n'est pas forcément le choix le plus opportun, mais ce sont nos chefs d'État et de gouvernement qui en ont ainsi décidé. Personnellement, j'aurais trouvé intéressant de situer ce siège au sud de l'Europe. D'après mes informations, la Pologne n'avait pas ratifié l'année dernière l'accord de siège de Frontex. Mais, comme je l'ai écrit dans un éditorial, peut-être l'a-t-elle fait depuis.

Quoi qu'il en soit, la situation de Frontex en Pologne n'est pas satisfaisante, tant sur le plan matériel que vous évoquiez que par l'engagement des autorités polonaises en faveur de l'agence. Nos amis polonais ont le tort de regarder plus à l'Est qu'au Sud, et je crois que, si nous devons avoir des relations normalisées avec nos grands voisins de l'Est, il ne faut pas multiplier les obstacles. Les grands sujets que nous avons au Sud sont à mon avis plus importants pour l'Union européenne. Vous avez raison, Monsieur Vial, c'est une question de mobilisation des moyens nationaux et de volonté politique.

C'est pourquoi je comprends très bien la question de M. Legendre, qui évoquait le risque de recréer des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen. Ce risque existe, mais je ne verrais que des avantages à ce que la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, par exemple, essaient d'harmoniser leurs conditions d'accueil, au moins des réfugiés et des demandeurs d'asile, ne serait-ce, dans un premier temps, que pour l'autorisation de travail et le pécule servi aux demandeurs d'asile. Des efforts sont faits au niveau européen mais, puisqu'on n'arrive pas réellement à avancer, il me semble que l'on pourrait le faire sur le plan intergouvernemental, montrant ainsi l'exemple.

C'est évidemment plus compliqué en matière d'immigration économique, mais l'on sait bien que les besoins sont différents selon les États membres de l'Union européenne. Une tentative de politique migratoire commune avait été initiée en 2008 sous la présidence française, mais, comme nous étions vingt-huit, elle a avorté. C'est la raison pour laquelle, avec beaucoup de pragmatisme, je pense que nous devons essayer de montrer l'exemple à quelques-uns.

L'esprit extrêmement pragmatique et un peu nouveau qui anime la Fondation Robert Schuman me porte à croire que, si nous voulons profiter pleinement de ce que nous avons déjà réussi ensemble au sein de l'Union européenne, le préserver pour l'avenir et espérer rebâtir les murs, peut-être avec de nouvelles compétences sur un certain nombre de sujets, nous avons besoin d'une intégration par l'exemple sur l'initiative des États membres, à l'échelon intergouvernemental. C'est la condition pour permettre à un train européen d'intégration de repartir, et peut-être, d'être un jour communautarisé.

Ce pragmatisme, ce réalisme m'ont par exemple permis de trouver quelques points d'accord avec Hubert Védrine, qui était encore plus critique que moi et qui estimait qu'il fallait refonder l'Europe. Il a accepté de corriger ce terme en disant qu'il s'agissait plutôt de reconstruire le toit et les murs de la maison.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie, Monsieur Giuliani.

La réunion est close à 12 h 45.

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

La réunion est ouverte à 14 h 40.

**Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête va conclure son cycle d'auditions de la journée en entendant Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France, qui est une agence des Nations unies.

La crise migratoire qui touche l'Union européenne, et plus particulièrement certains de ses États membres, constitue l'un des phénomènes qui, avec le terrorisme, ont mis en lumière les limites, voire les dysfonctionnements de l'espace Schengen.

Quelles sont les caractéristiques de ces migrations ? Dans quel contexte plus général se situent-elles ? Les routes de transit observables aujourd'hui présentent-elles des particularités et ont-elles récemment évolué ? Quelle appréciation portez-vous sur les politiques migratoires menées en Europe et sur leurs conséquences pour la mise en œuvre de Schengen ?

Outre les réponses aux interrogations de notre commission d'enquête, l'OIM a sans doute des informations à nous apporter sur les relations que l'Union européenne entretient, ou pourrait entretenir, avec les pays d'origine des flux de migrants afin de les tarir.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

À la demande de Mme Abbas, cette audition ne sera pas captée par vidéo ni retransmise sur internet, mais fera bien l'objet d'un compte rendu publié.

Vous avez la parole, Madame la Directrice.

Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations en France. – L'OIM est une organisation internationale qui regroupe 166 États membres et dont le siège est à Genève. Avec près de 450 bureaux à travers le monde et près de 10 000 collaborateurs, l'OIM travaille sur des projets liés à la question migratoire. Depuis quelques années, nous nous attachons aux flux migratoires en direction de l'Europe.

L'OIM est présente sur les îles grecques et en Italie – à Lampedusa – pour accueillir les migrants. En 2016, environ 360 000 personnes sont entrées en Europe, principalement en Grèce et en Italie, mais aussi en Espagne et à Chypre. Ce chiffre est en diminution par rapport à 2015, année durant laquelle plus d'un million de personnes sont arrivées en Europe.

Nous les accueillons à leur arrivée, puis nous les orientons vers les services idoines. Ces flux ne concernent pas seulement des personnes pouvant prétendre au statut de réfugié, mais aussi des mineurs non accompagnés, des familles, des femmes avec ou sans enfants, des personnes âgées... La situation est donc assez complexe.

L'OIM est aussi présente dans les Balkans. Nous avons des équipes en Slovénie, en Croatie, en Serbie, en Grèce, en Italie, en Hongrie, qui vont à la rencontre des personnes pour connaître leur pays d'origine. En Italie, on trouve principalement des Nigériens, des Érythréens, des Guinéens, des Ivoiriens et des Gambiens ; en Grèce, ce sont plutôt des Syriens, des Irakiens, des Afghans et des Iraniens.

Les équipes présentes dans les Balkans et les pays limitrophes réalisent des sondages pour obtenir des profils plus précis. Nous ignorons quels sont les projets des migrants, mais l'Italie semble être le pays de destination privilégié des personnes arrivées à Lampedusa qui ont accepté de répondre à nos questions, devant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas... Les migrants passés par la Grèce privilégient l'Allemagne comme pays de destination.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Manifestement, la France n'est pas le pays de destination des migrants...

Mme Sara Abbas. – Si nous mettons de côté l'exemple de Calais, où l'on a vu jusqu'à 10 000 personnes se rassembler l'année dernière avant de tenter de rejoindre la Grande-Bretagne, les demandes d'asile n'ont que peu augmenté en France ces dernières années, très loin derrière l'Allemagne, la Suède ou l'Autriche, par exemple.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Une personne que nous avons auditionnée ce matin a posé la problématique du règlement de Dublin et de son éventuelle modification de sorte que le pays de destination soit chargé d'examiner la demande d'asile du migrant et non plus seulement le pays d'arrivée. Que pensez-vous de cette idée au regard des réalités de terrain auxquelles sont confrontées vos équipes dans cette crise migratoire ?

Par ailleurs, le programme de relocalisation mis en place par l'Europe pour essayer de contrecarrer ce règlement de Dublin n'apparaît pas très efficace. Confirmez-vous cette analyse et, si oui, quelles autres solutions pourriez-vous préconiser ?

Mme Sara Abbas. – Si mes chiffres sont corrects, environ 8 % des 160 000 migrants visés ont été relocalisés, ce qui est très faible. Il existe un profond désaccord entre les États sur cette question : certains pays, comme la France, ont ouvert leurs portes pour accueillir les migrants relocalisés – la France est d'ailleurs en tête des pays d'accueil –, mais d'autres, comme la Hongrie, refusent de participer à ce dispositif. Il est certain que la Grèce et l'Italie ne peuvent faire face, seules, à ces flux. Il faut aider ces pays et faire en sorte de diminuer la pression migratoire qu'ils subissent.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Que pensez-vous de l'absence de politique migratoire à l'échelle européenne ? On nous a confirmé ce matin ce que nous savions déjà : l'absence de politique migratoire uniforme, sinon convergente, au sein de l'espace Schengen crée des contraintes lourdes. Est-ce un phénomène que vous constatez quotidiennement sur le terrain ?

Mme Sara Abbas. – Oui. Surtout depuis l'année dernière, nous voyons une Europe très divisée, qui n'arrive pas à se mettre d'accord...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour quelles raisons ? S'agit-il d'une absence de volonté politique, d'un désaccord sur la vision des choses ou, pire encore, d'une volonté de laisser faire, du moment que cela se passe chez les autres et pas chez nous ?

Mme Sara Abbas. – Depuis quelques années, nous constatons un retour du nationalisme dans un certain nombre de pays européens qui n'ont peut-être pas la même culture d'accueil que d'autres États. Nous avons réalisé une étude avec l'institut Gallup qui montre que l'Europe reste la région du monde la plus fermée : près de 54 % des personnes interrogées souhaitent que l'immigration se stabilise, voire qu'elle diminue.

Il faut toutefois regarder ces chiffres plus en détail : les pays du Nord sont plus ouverts, à l'exception de la Grande-Bretagne, et ceux du Sud plus fermés. Ce sont surtout dans ces derniers que la population souhaite voir diminuer l'immigration.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'objectif de notre commission d'enquête étant d'analyser et d'évaluer des politiques dans le cadre de l'espace Schengen, quel regard portez-vous sur les mesures consistant à renforcer le contrôle aux frontières ?

Mme Sara Abbas. – Ce n'est pas en renforçant les frontières que l'on arrêtera les flux. Cela ne changera rien aux causes des migrations : conflits armés, comme en Syrie, par exemple, persécutions, instabilité politique, pauvreté extrême, changement climatique... On oublie souvent que l'aléa climatique fait bouger 20 millions de personnes par an.

Il faudrait plutôt s'attaquer aux causes profondes des migrations, à commencer par la question du développement économique des pays d'origine. Que se passera-t-il si Schengen disparaît ? Cela ne changera rien à l'ampleur, inédite depuis la Seconde Guerre mondiale, des flux migratoires que nous constatons aujourd'hui.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Indépendamment de la crise migratoire de 2015 et de 2016, dont nous connaissons les causes, avez-vous des chiffres illustrant la mobilité mondiale ? Pensez-vous que ces flux vont continuer de croître ? Peuvent-ils se stabiliser, à défaut de diminuer ?

Mme Sara Abbas. – D'après nos chiffres, une personne sur sept dans le monde est un migrant. Il ne s'agit pas nécessairement de personnes qui franchissent une frontière : un migrant peut aussi rester à l'intérieur de son pays. Nous dénombrons actuellement 242 millions de migrants internationaux. La mobilité humaine est aujourd'hui sans précédent.

M. André Gattolin. – S'agit-il de 242 millions de nouveaux migrants par an ou au total ?

Mme Sara Abbas. – Il s'agit de l'estimation du nombre total de migrants internationaux. Au regard de tout ce qui se passe en Afrique et au Moyen-Orient, je ne vois pas comment ces flux pourraient diminuer. Si cette migration peut être réglementée, encadrée, elle peut s'avérer positive : si les prévisions du marché du travail sont bonnes, en 2050, l'Europe aura besoin de ces migrants. Il faut s'efforcer d'intégrer ces personnes, ce qui constitue un grand défi en Europe. Peut-être faudrait-il investir autant d'argent en faveur de l'intégration des migrants que pour garder les frontières...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avez-vous analysé les différentes réglementations – plus dures ou plus souples – des pays d’arrivée des migrants ? Qu’en pensez-vous ?

Mme Sara Abbas. – Je ne peux parler de chaque pays européen, mais il est évident que certains ont des politiques beaucoup plus souples que d’autres. La Suède, par exemple, a subi une très forte pression l’année dernière, avec près de 160 000 demandeurs d’asile, en raison de sa politique plus favorable aux migrants, notamment en matière de regroupement familial. Elle a aujourd’hui fermé sa frontière avec le Danemark, ne pouvant plus faire face à ces flux, quand d’autres pays n’ont pas joué le jeu en instaurant des politiques d’accueil beaucoup plus dures. Je pense que l’harmonisation en cours de ces politiques est une bonne chose pour éviter que certains pays n’accueillent davantage de migrants que d’autres.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’Allemagne, par exemple, a annoncé qu’elle souhaitait accueillir 700 000 migrants – sauf erreur de ma part. Elle en a accueillis beaucoup plus et revient aujourd’hui quelque peu en arrière. Comment analysez-vous cette situation ? Ces personnes seront-elles obligées de repartir ou vont-elles rester en Allemagne ?

Mme Sara Abbas. – L’Allemagne est le pays européen qui a connu le plus grand nombre de retours volontaires. Selon nos chiffres, entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2016, 50 000 retours volontaires assistés par l’OIM ont eu lieu depuis l’Europe, dont 35 000 depuis l’Allemagne.

M. Jean-Yves Leconte. – À ceux qui voient dans l’immigration une menace, on répond souvent – comme vous venez de le faire, Madame – qu’il est préférable d’aider les pays d’origine à se développer plutôt que de renforcer ses frontières. Vous avez raison, mais il ne s’agit pas de la seule solution. D’abord, parce que, bien souvent, les migrants sont ceux qui apportent le plus d’argent aux pays d’origine. Ensuite, parce que quitter son pays pour un autre est une décision individuelle et qu’il faut donc traiter cette question de manière individuelle. Il ne suffit pas de dire que les migrants doivent rester chez eux pour favoriser le développement de leur pays pour qu’il en aille ainsi.

L’Europe en a donné la meilleure illustration en 2004, au moment de l’élargissement : des pays à même de garantir à leurs citoyens un développement relativement correct en matière économique et sociale n’ont pu retenir ceux de leurs citoyens qui ont eu la possibilité de partir. En matière d’immigration, le développement n’est pas forcément la solution miracle. Il s’agit d’un processus parallèle.

Certains pays ne pratiquent absolument pas le regroupement familial. Le conjoint d’une personne ayant obtenu le droit d’entrer et de travailler dans l’un de ces pays ne peut y travailler ni même, parfois, s’y installer. J’en parle en connaissance de cause en tant que sénateur des Français de l’étranger. Quelles différences constatez-vous entre les pays qui pratiquent le regroupement familial et ceux qui ne le pratiquent pas, en termes d’intégration ?

À la suite des événements de 2015, l’Union européenne a lancé un processus de révision de l’ensemble du fonctionnement de l’espace Schengen, à la fois en matière de surveillance des frontières et de politique d’asile.

La révision du dispositif de surveillance des frontières a été très rapide – on n’a probablement jamais vu un règlement être modifié aussi rapidement ! Aujourd’hui, Frontex a un nouveau mandat et de nouvelles compétences qu’elle met déjà en œuvre.

Parallèlement, la réforme des politiques d'asile et du règlement de Dublin est toujours en discussion. Nous nous trouvons donc dans une situation complètement asymétrique, très problématique pour les pays de première arrivée. Pensez-vous que ces derniers pourront tenir encore longtemps si nous ne parvenons pas à nous mettre d'accord sur la réforme de la politique d'asile et du règlement de Dublin ?

M. Olivier Cigolotti. – Nous aurons beaucoup parlé d'un certain nombre de flux migratoires en provenance des Balkans, de Roumanie, de Bulgarie ou d'autres pays, mais nous avons peu parlé du continent africain. La personne que nous venons d'auditionner nous a rappelé combien l'évolution démographique de ce continent était dynamique. J'y étais voilà quelques mois encore et près de quatre jeunes sur cinq envisagent de venir dans l'espace Schengen. Quelle est votre analyse d'une augmentation éventuelle des flux migratoires en provenance d'Afrique au regard des éléments que vous avez rappelés : extrême pauvreté de certains pays, difficultés climatiques croissantes et instabilité politique d'un certain nombre de pays de ce continent ?

M. Jacques Legendre. – Pourriez-vous nous préciser quelle est la position de l'OIM sur l'accord passé entre l'Union européenne et la Turquie ? Pour décharger la Grèce du poids des réfugiés bloqués sur son territoire, il avait été convenu d'inciter ces derniers à revenir en Turquie, à charge pour l'Europe d'accueillir, à due proportion, des réfugiés syriens actuellement présents en Turquie. Or il semble que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'UNHCR, a critiqué cette politique et a incité les réfugiés présents en Grèce à demander le droit d'asile, ce qui bloque le processus. Dans la mesure où l'OIM relève également des Nations unies, j'aimerais savoir si vous préconisez le blocage ou l'application de ce processus.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vois trois causes principales à l'immigration.

Il s'agit tout d'abord, nous le constatons depuis plusieurs mois, de l'immigration pour cause de survie : des hommes, des femmes et des enfants dont la vie est menacée décident de partir pour « sauver leur peau ».

Il s'agit ensuite d'une immigration économique en raison de la très grande pauvreté. Vous avez évoqué la nécessité de favoriser le développement des pays à la source de l'immigration. C'est une question de moyen et de long terme, loin des réactions émotionnelles. C'est d'autant plus important que les moyens de communication permettent aux populations, notamment aux plus jeunes, de connaître la manière dont nous vivons en Occident. Cette immigration est très importante.

Le réchauffement climatique constitue, enfin, la troisième cause d'immigration. Et ce n'est pas aujourd'hui ni demain que nous pourrions apporter une solution à ce problème.

Disposez-vous d'éléments chiffrés sur ces trois causes d'immigration ?

Mme Sara Abbas. – Monsieur Leconte, lorsque vous évoquez la question du regroupement familial, faites-vous référence aux seuls pays européens ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je pensais plutôt à certains pays hors Union européenne qui accueillent des travailleurs étrangers sans accorder le regroupement familial ou, quand ils l'accordent, n'autorisent pas le conjoint arrivant à travailler sur leur sol. À partir de là se

posent des questions d'intégration et d'attractivité sur lesquelles j'aimerais avoir votre analyse.

Mme Sara Abbas. – Il me semble fondamental de pouvoir s'installer avec sa famille dans le pays d'accueil. S'y opposer va à l'encontre des droits humains...

M. Jean-Yves Leconte. – Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais je constate que certains pays ne le font pas. Ma question porte sur les conséquences de cette politique en termes d'attractivité et sur la manière dont ces pays gèrent leur immigration – je pense notamment à la Chine et à l'Inde...

Mme Sara Abbas. – J'avoue ne pas être très au fait de la politique de regroupement familial de ces pays. Ne pas pouvoir se faire accompagner de sa famille aura évidemment une grande incidence sur le choix du pays où l'on souhaite s'installer.

M. Jean-Yves Leconte. – Je m'interrogeais aussi sur la capacité d'intégration de ces pays, ou plutôt sur le manque d'intégration que ces politiques engendrent : les gens vont travailler dans ces pays, mais ne parviennent pas à s'y intégrer. Peut-être pourriez-vous nous donner quelques chiffres pour confirmer ou infirmer ce sentiment...

Mme Sara Abbas. – Je ne dispose malheureusement d'aucun chiffre sur ces points... L'évolution des flux migratoires en provenance du continent africain est une question complexe. Le Niger est aujourd'hui l'un des principaux pays africains de transit, mais c'est aussi un pays de destination. Ces dernières semaines, notamment au mois de novembre dernier, nous avons constaté une baisse très importante des flux sortants du Niger en raison du renforcement des contrôles d'identité dans ce pays. Sans papiers, les migrants ne peuvent plus traverser le Niger vers la Libye.

Nous ne disposons pas de chiffres sur la volonté de venir en Europe. Nous savons qu'environ un million de migrants sont aujourd'hui en Libye. Cela ne veut pas dire qu'ils veulent tous venir en Europe. La Libye est depuis très longtemps un pays de destination en soi. Les événements de 2011 et l'instabilité politique poussent aujourd'hui les migrants à prendre les bateaux pour venir en Europe. Ils sont 160 000 à être arrivés en Italie de cette façon en 2016. Comme je l'ai souligné, beaucoup de raisons peuvent pousser les gens à migrer – extrême pauvreté, instabilité politique... Pour autant, sur ce million de personnes, nous ne savons pas combien souhaitent réellement venir en Europe.

Depuis l'accord conclu entre la Turquie et l'Union européenne, et d'après les chiffres dont je dispose, 777 personnes ont été renvoyées en Turquie. On constate une baisse énorme d'arrivées entre la Turquie et la Grèce. L'OIM s'efforce de garantir les droits des personnes présentes dans les *hotspots* qui ont été mis en place. Il me semble aussi très important de renforcer la réinstallation des Syriens depuis la Turquie, ce à quoi la France s'est attelée : 10 000 réfugiés syriens seront ainsi réinstallés d'ici à la fin de l'année – nous en sommes aujourd'hui à environ 700... Cet accord semblait assez instable au vu de la situation en Turquie. On a pensé qu'il ne serait pas viable, mais il continue d'être mis en œuvre aujourd'hui. Environ 60 000 migrants attendent en Grèce d'être relocalisés ou de retourner dans leur pays – la Grèce pratique en effet le retour volontaire depuis plusieurs années. Ces retours sont nettement en hausse depuis l'augmentation des arrivées par la Méditerranée. Les migrants qui savent qu'ils n'obtiendront pas le statut de réfugié envisagent souvent de rentrer dignement dans leur pays d'origine.

On connaît le nombre de Syriens présents dans les pays limitrophes de la Syrie, mais je ne dispose d'aucun chiffre précis sur les migrants économiques. J'essaierai de me renseigner auprès du siège de l'OIM, si vous le souhaitez.

M. Philippe Kaltenbach. – Il serait illusoire de penser que les migrations vont décliner ou se stabiliser. Elles vont continuer d'augmenter, notamment parce qu'il est de plus en plus facile de communiquer, de se déplacer, d'étudier à l'étranger... S'y ajoutent les crises et les difficultés que nous connaissons. Il n'y a donc aucune raison pour que les migrations diminuent.

En Europe, on mesure mal le fait que les migrations sont beaucoup plus importantes à l'échelle de l'Afrique ou de l'Asie que vers nos frontières. Les chiffres sont sans commune mesure. Voilà quelques années, Jacques Legendre et moi-même étions au Niger, petit pays de 15 millions d'habitants. L'immigration vers l'Europe y est assez faible, alors que plusieurs millions de Nigériens travaillent dans d'autres pays africains, notamment sur la côte atlantique. Les migrations sont donc beaucoup plus importantes dans les sous-ensembles régionaux que vers l'Europe, sans doute parce qu'elles sont plus faciles...

En France, c'est par le mariage qu'est attribué le plus grand nombre de titres de séjour. S'agit-il d'un phénomène propre à notre pays ? De mémoire – je parle sous le contrôle de M. Buffet – 80 000 titres de séjour sont délivrés chaque année en France pour raison de mariage, contre 30 000 titres pour les migrants économiques et 40 à 50 000 titres pour les étudiants étrangers... D'autres pays européens connaissent-ils le même phénomène d'intégration « idéale » ?

Mme Sara Abbas. – Je vous confirme tout d'abord que l'immigration sud-sud est aujourd'hui aussi importante que l'immigration sud-nord et qu'elle pourrait même la dépasser prochainement. Faites-vous référence au problème des mariages de complaisance ?

M. Philippe Kaltenbach. – Le fait que les couples vivent ensemble favorise l'immigration. Sur 250 000 titres de séjour distribués chaque année, 80 000 sont délivrés pour permettre au conjoint d'un Français de venir s'installer dans notre pays, soit le tiers du nombre total des titres de séjour. Je me demande simplement si ce phénomène est propre à la France ou si cette proportion est la même dans les autres pays européens. Avez-vous des statistiques sur ce sujet ?

M. Jean-Yves Leconte. – En gros, l'amour est-il la première raison d'être légalement en France quand on est étranger ?...

Mme Sara Abbas. – C'est une question très intéressante. J'imagine que les proportions doivent être les mêmes dans les autres pays européens, mais je n'ai pas de statistiques sur cette question. L'OIM suit de près les demandes d'asile, en Europe ou ailleurs, et non ce type de demandes...

M. Jean-Claude Requier, président. – Le mariage est une spécificité française, c'est l'un des charmes de notre pays.

Nous vous remercions d'avoir bien voulu répondre à nos questions, Madame la Directrice.

La réunion est close à 17 h 15.

Mercredi 4 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête a exprimé le souhait d'entendre les ambassadeurs de plusieurs États membres de l'Union européenne confrontés aux conséquences de la crise migratoire. M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France, est le premier d'entre eux.

La Méditerranée centrale a longtemps accaparé les esprits et les débats, mais les Balkans représentent une voie d'accès privilégiée vers l'Allemagne et la Suède. La Hongrie, troisième pays de transit, est très exposée. Son gouvernement a pris des décisions controversées – l'érection d'un mur en a été le symbole.

Naturellement, il intéresse notre commission d'enquête d'en connaître le contexte et les conséquences. D'autant plus que la Hongrie n'est pas isolée et que son point de vue est en partie partagé par d'autres, en particulier au sein du groupe de Visegrad.

Schengen s'appuie sur deux piliers : la libre circulation et le contrôle effectif des frontières extérieures. L'un ne doit pas aller sans l'autre. Quelles réflexions vous inspire cette situation ? Vous pourrez également nous indiquer la position de votre pays dans les négociations au Conseil sur les mesures préconisées, et pour certaines d'entre elles déjà entrées en application, pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention.

M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France. – C'est un grand honneur de venir m'exprimer devant vous sur un sujet qui fait la une de l'actualité. Même si par les temps qui courent cela tient plus du vœu pieux ou de l'incantation, je voudrais vous souhaiter une bonne année. Que 2017 soit aussi favorable que possible à ceux qui exercent une fonction politique, car la qualité de ce qu'ils pourront faire en dépend.

La position de la Hongrie au sujet de l'espace Schengen n'a jamais varié. Nous considérons ce système comme un grand acquis de la construction européenne. Nous tenons à ce qu'il soit maintenu et à ce que ses règles de fonctionnement soient appliquées. Pour qu'il en soit ainsi, nous avons déposé sur le bureau de la Commission européenne, en mars 2016, notre plan « Schengen 2.0 », qui adapte le dispositif au contexte actuel. Défense des frontières extérieures par les pays membres, avec éventuellement l'aide de l'agence européenne de protection des frontières ; processus d'identification par enregistrement biométrique de toute personne qui franchit les frontières extérieures de l'Union ; correction de la politique migratoire européenne, avec la restauration intégrale du système de Dublin, y compris en Grèce ; mise en place de centres d'accueil fermés et protégés en dehors du territoire de l'Union européenne pour diligenter les procédures de demandes d'accueil ; conclusion d'accords de réadmission et de retour avec les pays d'origine et de transit des migrants ; renvoi des migrants illégaux dans leurs pays d'origine ou de transit sûrs ; conditionnalité du respect de la politique migratoire de l'Union pour bénéficier des politiques d'aide au développement et d'octroi de visas ; assistance aux pays situés sur les routes migratoires, et

sur ce point nous sommes particulièrement attachés à ce que les pays des Balkans occidentaux, notamment la Macédoine et la Serbie, bénéficient le plus rapidement possible d'un élargissement de l'Union ; création d'une liste européenne commune de pays sûrs, pour prendre en compte le fait que les demandeurs d'asile ne sont plus directement menacés après avoir traversé un certain nombre de pays tiers sûrs ; accueil des migrants sur la base du volontariat, car il faut maintenir dans la compétence souveraine des États membres les réponses au défi démographique du marché de l'emploi, conformément à l'article 5, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne. Tels sont les dix points sur lesquels nous estimons qu'il faut intervenir, si nous voulons que le système Schengen continue de fonctionner.

Depuis l'adhésion de la Hongrie à l'espace Schengen en 2007, ce sont les services de police qui sont chargés de la surveillance de nos frontières. Ils sont assistés par le service des douanes qui dépend du ministère de l'Économie, et par le service migratoire qui dépend du ministère de l'Immigration et de la Nationalité, l'équivalent de votre Office français de protection des réfugiés et apatrides. Une loi de septembre 2015 a autorisé le déploiement de l'armée. Au printemps 2016, un corps de garde-frontières supplétif composé de volontaires a été progressivement mis en place pour prêter main forte aux forces publiques. La totalité du dispositif est placé sous la responsabilité des services de police et du ministère de l'Intérieur.

Le premier problème auquel la Hongrie est confrontée dans la mise en œuvre des règles de l'espace Schengen tient au fait qu'en passant nos frontières, les migrants pénètrent une seconde fois dans cet espace. Entre la Grèce et la Hongrie, les migrants traversent des pays qui ne sont pas membres de l'Union, passant ainsi de Schengen en Schengen. La Hongrie subit les répercussions du non-respect de ses obligations par un État doté d'une frontière extérieure, à savoir la Grèce.

La Hongrie doit aussi faire face à l'abus qui caractérise la plupart des demandes d'asile. Chacun sait que les migrants n'ont pas pour but de s'installer en Hongrie ou en Grèce, mais qu'ils y font une demande d'asile afin d'obtenir leur placement en centre d'accueil ouvert pour pouvoir poursuivre leur route clandestinement vers l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni.

En 2015, on a recensé 391 000 entrées illégales en Hongrie, dont 186 000 par la Serbie et 205 000 par la Croatie. En 2016, ces chiffres ont radicalement diminué, avec 18 000 entrées illégales, dont 17 500 par la Serbie. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, ils étaient 177 000 en 2015, provenant d'abord de Syrie, puis d'Afghanistan, du Kosovo, du Pakistan et d'Irak. Cette répartition change en 2016, puisque les demandeurs d'asile sont désormais essentiellement afghans et pakistanais. En 2015, la Hongrie a accepté 508 demandes d'asile et 414, en 2016. Cependant, à peine le migrant a-t-il déposé sa demande d'asile en Hongrie qu'il quitte le pays pour disparaître dans un autre, de sorte que l'administration doit clôturer 90 % des demandes pour cause de disparition de l'intéressé. L'argument statistique selon lequel la Hongrie ne donnerait son aval qu'à un nombre infime de demandes d'asile n'est donc pas recevable.

Aujourd'hui, la Hongrie n'est plus un lieu de passage. Les statistiques ne recensent que quelques dizaines de migrants appréhendés par jour, et les passages illégaux ont pratiquement disparu. Depuis le 5 juillet 2016, près de 6 700 migrants ont été reconduits à la frontière – de même que dans les Alpes-maritimes on reconduit en Italie les migrants qui ont été interpellés en France – et 8 200 entrées illégales ont été physiquement empêchées.

La Serbie n'applique que très partiellement l'accord qu'elle a signé en 2007 avec l'Union européenne, puisqu'elle n'accepte de reprendre sur son territoire que les Turcs, les Albanais et les Macédoniens pourvus de documents d'identité, mais refuse les Afghans, les Syriens, et les Somaliens qui représentent l'essentiel des migrants illégaux.

Face à la crise migratoire, la Hongrie a développé un triptyque de mesures matérielles, humaines et juridiques. Elle a érigé une clôture de sécurité sur la ligne verte que constitue le linéaire de la frontière avec la Serbie. Elle a déployé des forces publiques, des forces armées et des corps complémentaires sur la frontière, avec l'appui d'autres pays, qu'il s'agisse de l'Autriche, ou bien de la Pologne, de la Slovaquie et de la Tchéquie. Des garde-frontières hongrois interviennent également plus en aval, aux frontières macédonienne, grecque et bulgare. Grâce à cette collaboration bilatérale, la frontière n'est pas uniquement une barrière physique ; elle se double d'un contrôle humain. Enfin, la Hongrie a aménagé sa législation, en adoptant en septembre 2015 une loi autorisant la création de zones de transit sur le linéaire de la frontière avec la Serbie, dans un contexte de crise liée à une immigration massive.

Nous saluons les propositions de la Commission européenne des 7 et 8 décembre derniers visant au retour de la Grèce dans le système de Dublin. Loin de jeter la pierre à la Grèce, la Hongrie est parfaitement consciente des difficultés auxquelles ce pays doit faire face. Nous n'en regrettons pas moins que les propositions de la Commission européenne ne prennent pas effet avant le 15 mars, car tout retard est un prétexte de plus pour maintenir les contrôles aux frontières intérieures que nous condamnons. Dans l'ensemble que constitue Schengen, le contrôle des frontières extérieures est le corollaire de l'absence de contrôle aux frontières intérieures. Prolonger les contrôles aux frontières intérieures, c'est prendre le risque de voir le système se déliter. Mieux vaut les réduire et les supprimer dès que possible.

En ce qui concerne le règlement de Dublin, nous avons indiqué à plusieurs reprises que nous ne pouvions pas accepter le retour en Hongrie de migrants passés par la Grèce, et cela quand bien même ils auraient été enregistrés pour la première fois à la frontière hongroise. La responsabilité incombe au pays où les migrants ont fait leur première entrée. En application de ce principe, nous nous chargeons de raccompagner dans leur pays d'origine les Kosovars ou les Albanais que l'Allemagne nous renvoie, car ils ont franchi la frontière de l'Europe en pénétrant en Hongrie. En revanche, c'est à la Grèce de se charger des migrants qui ont franchi ses frontières en provenance du Moyen Orient, et cela même s'ils n'ont pas été enregistrés en 2015. Nous ne pouvons pas être rendus responsables de la défaillance d'un autre pays.

M. André Gattolin. – Parmi les migrants que l'on vous renvoie, combien sont passés par la Grèce ?

M. György Károlyi. – Pratiquement la totalité. C'est surtout au début de l'année 2015 que les Kosovars et les Albanais quittaient leurs pays. Le problème est derrière nous. Désormais, 99 % des migrants viennent du Moyen Orient et sont d'abord passés par la Grèce. C'est une évidence géographique.

La solidarité est un grand mot qui nous engage tous. Elle ne peut être ni uniforme, ni imposée. La répartition des charges par la fameuse relocalisation n'est pas une solution. D'une part, elle génère un *pull factor* évident. D'autre part, le système est incapable d'empêcher les mouvements secondaires. Aide à l'installation ou protection, rien n'empêchera un migrant de reprendre sa route vers la destination qu'il s'est initialement fixée.

Le principe clef qui définit la position de la Hongrie, c'est de privilégier l'élimination du problème à sa source plutôt que sa gestion à l'arrivée. Avant de réformer le système de Dublin, il faut appliquer pleinement la convention de Schengen, c'est-à-dire traiter les carences actuelles du dispositif, cibler les racines du problème extérieures à l'Europe, ne pas provoquer de *pull factor* et distinguer les catégories de migrants, réfugiés, illégaux ou légaux.

L'Autriche a rétabli à sept reprises les contrôles à sa frontière intérieure avec la Hongrie. Nous le regrettons beaucoup car l'engorgement ainsi provoqué a porté préjudice à la circulation des biens et des personnes. La Hongrie est au cœur de l'Europe, au croisement d'un réseau routier considérable. Des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen nuiraient à l'activité économique de l'Europe. D'où notre souhait de les supprimer le plus rapidement possible.

Nous sommes convaincus que la décision du Conseil européen du 11 novembre 2016, qui prolonge le contrôle temporaire des frontières intérieures par cinq États membres, n'apporte pas de solution valable au problème et ne peut conduire qu'à la lente déliquescence de tout le système Schengen. D'autant que cette mesure ne semble pas non plus satisfaire au principe de proportionnalité. Le contrôle des frontières intérieures doit être strictement limité à la gestion des dangers graves menaçant la sécurité intérieure d'un pays sans faire inutilement obstacle à la liberté de circulation.

La Hongrie considère qu'il est essentiel de régler le problème de l'immigration illégale massive sur le territoire de l'Union si l'on veut éviter d'importer en Europe des défis qui ne sont pas les siens. Les tensions internes que nous connaissons le montrent déjà, qu'il s'agisse du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures ou de la mise en application imparfaite de l'acquis de Schengen qui interdit au système de Dublin de traiter de manière appropriée la charge administrative à laquelle il faut faire face. Malgré le projet « *Back to Dublin* » de la Commission européenne, l'absence de la Grèce dans le système continue de se faire sentir : ceux qui ont franchi la frontière grecque pour leur première entrée sur le territoire européen ne peuvent toujours pas y être renvoyés.

La création d'un nouveau système ne peut pas reposer sur le non-respect des règles existantes. Le système de Dublin ne peut pas se réformer sur la conservation des anomalies et des insuffisances en cours. Que ceux qui méritent protection se voient reconnaître ce droit le plus rapidement possible, que ceux qui ne sont pas éligibles puissent quitter le territoire de l'Union le plus rapidement possible, ou mieux encore que leur entrée sur le territoire de l'Union puisse ne pas avoir lieu, tels sont nos objectifs. C'est pourquoi un système de défense approprié doit être mis en place pour faire obstacle à l'entrée sur le territoire de l'Union de ceux qui ont l'intention d'y pénétrer illégalement. Nous plaçons pour un régime du droit d'asile européen, suffisamment solide pour mettre fin à la pression migratoire illégale qui touche l'Europe. Arrêter les flux dirigés vers l'Europe, reprendre le contrôle des frontières extérieures, éliminer ou tout au moins traiter les causes profondes de la migration, telle est la feuille de route de la politique à mettre en place.

Pour cela, les procédures relatives aux demandes d'asile doivent être traitées dans des centres appropriés, situés en dehors du territoire de l'Union européenne : les *hot spots* extérieurs. Seuls les migrants qui sont éligibles à la protection doivent être autorisés à les quitter et à poursuivre leur route.

La Hongrie est disposée à soutenir le Conseil européen dans un compromis de bon sens sur la réforme du système de Dublin, c'est-à-dire sur la base de solutions viables dans la

pratique, ce que le système de relocalisation actuelle de toute évidence n'est pas. Oublions le juridisme improductif des solutions qui ne fonctionnent pas. Tournons-nous avec pragmatisme vers celles qui apporteront des résultats concrets.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous affirmez que l'espace Schengen doit être préservé et renforcé afin que la libre circulation y soit assurée normalement. Selon vous, l'Europe est-elle en capacité d'avoir une politique migratoire commune ?

M. György Károlyi. – Oui, bien évidemment. Notre position est très claire sur la définition de cette politique commune : éliminer le problème à sa source plutôt que de nous préoccuper de le gérer. Au lieu de renvoyer les migrants illégaux dans leurs pays d'origine, il serait tellement plus simple de leur éviter un aller-retour inutile en veillant à ce qu'ils ne puissent pas entrer sur le territoire européen.

Chaque pays a sa place dans notre Europe à vingt-huit. Une mesure prise au niveau national n'est pas forcément contradictoire avec une politique commune. La Hongrie a une frontière Schengen. D'autres pays n'en ont pas. L'Autriche ou la Tchéquie, totalement enclavées dans l'espace Schengen, n'exercent évidemment pas les mêmes responsabilités que la Hongrie. Une mesure prise au niveau national peut parfaitement s'intégrer à la politique migratoire commune. Dans une équipe de football, l'avant-centre est chargé de marquer les buts, ce qui n'est pas le cas de l'arrière ou du gardien. Ils font pourtant tous partie de la même équipe. Il suffit de reconnaître la spécificité des responsabilités qui incombent à chacun pour effacer toute contradiction. Nous souhaitons que la politique migratoire européenne aille dans le sens que nous préconisons. Les idées que nous avançons commencent à faire leur chemin.

M. Jean-Claude Requier, président. – Dans le football d'aujourd'hui, tout le monde attaque et tout le monde défend...

M. György Károlyi. – Mais le but est marqué par un seul joueur, pas par les onze à la fois.

M. Jean-Yves Leconte. – Que pensez-vous des pays qui vendent des permis de séjour, parmi lesquels la Hongrie ?

Vous nous dites que la Hongrie n'est pas prête à remplir ses obligations au titre du règlement de Dublin, car elle n'est pas responsable des négligences de la Grèce. Si tous les pays suivaient ce raisonnement, il n'y aurait pas de demandeurs d'asile en Autriche ou en Tchéquie, et seuls les pays avec une frontière extérieure seraient confrontés au problème. Autrement dit, la politique d'asile européenne serait sous-traitée aux pays qui ont une frontière extérieure. Est-ce là la position que vous défendez ?

Y a-t-il en Hongrie des demandeurs d'asile privés de liberté ? Quelles sont les conditions de vie dans les centres de rétention ? Quelle est la position de la Hongrie sur la candidature de la Bulgarie et de la Roumanie pour entrer dans l'espace Schengen ? La Grèce serait moins isolée. Vous proposez d'éliminer le problème plutôt que de le gérer. Pensez-vous qu'en sous-traitant le « sale boulot » aux pays qui se trouvent de l'autre côté des frontières de la zone Schengen, l'Union européenne sera en mesure d'entretenir des relations apaisées avec ses voisins ?

M. Jean-Pierre Vial. – Vous avez insisté sur la nécessité de contrôler la migration aux frontières de Schengen. Une agence européenne de garde-frontières et de

garde-côtes est en train de se mettre en place, ce qui est une nouveauté, car jusqu'à présent, l'Europe ne s'était jamais engagée sur les politiques régaliennes des États. Certains États membres de l'Union disposent de marines et de garde-côtes efficaces. Et pourtant, l'Europe se dote de moyens pour mieux contrôler le flux des migrations. Quelle est la position de la Hongrie au sujet de cette politique qui se développe au niveau européen ? Y est-elle favorable ou considère-t-elle qu'il revient aux États membres frontaliers de la Méditerranée d'assurer la sécurité aux frontières ?

M. György Károlyi. – Nous sommes toujours favorables au développement des politiques européennes. Cependant, il faut établir une distinction nette entre ce qui dépend des États souverains et ce qui doit relever d'une force commune gérée par l'Union européenne, en l'occurrence Frontex. La force publique est l'attribut souverain des États. Par conséquent, ce sont les États qui disposent des moyens physiques pour appliquer la politique européenne. Encore une fois, il n'y a pas de contradiction dans l'intervention de la marine nationale pour appliquer une politique européenne.

En revanche, il faut définir clairement la nature des missions dévolues aux patrouilles de marine. Lors d'un colloque sur la politique migratoire, organisé ici-même, au mois d'octobre dernier, un contre-amiral de la marine française nous expliquait que les rafiots des migrants recueillis en pleine mer étaient acheminés en Italie, car le droit de la mer oblige à considérer ces gens comme des rescapés et pas comme des migrants. Nous nous faisons ainsi les complices des passeurs. Il faudrait mettre en place un système juridique qui favorise l'inverse, en ramenant ces gens à leur point de départ.

La très grande majorité des migrants ne sont pas éligibles au droit d'asile. À quoi bon les acheminer en Europe pour les renvoyer après ? On nous dit qu'un million de migrants attendent en Afrique du Nord de pouvoir venir en Europe. Il faut à tout prix les empêcher de partir. Il est indispensable de construire un système juridique européen pour faire échec aux circuits imaginés par les passeurs. La politique européenne doit se greffer sur les moyens des États.

Tous les pays pratiquent les permis de séjour sous des formes variées. Ces permis sont accordés à des gens bien identifiés qui ne présentent pas de problème particulier. En Hongrie, ce système fonctionne pour l'instant. Nous sommes en train d'examiner son éventuel abandon. Beaucoup de pays pratiquent le même système avec des incitations qui peuvent varier : achat immobilier, achat de titres d'État, etc. Rien ne singularise la Hongrie.

Je ne vois pas comment il pourrait y avoir des migrants privés de liberté en Hongrie pour la bonne raison qu'il n'y en a pratiquement plus. On ne recense pas plus de 500 personnes dans les centres d'accueil en Hongrie, qu'ils soient ouverts ou fermés. Les migrants dont la demande d'asile a été acceptée ont poursuivi leur route vers d'autres pays ou se sont installés et ont trouvé un travail en Hongrie. Ceux qui n'ont pas souhaité attendre l'instruction de leur demande sont partis en Autriche, en Allemagne, en Suède ou ailleurs. Les privations de liberté ne visent que ceux qui ont commis des infractions. Rien d'étonnant à cela. Les délinquants sont sanctionnés dans tous les pays du monde.

Nous souhaitons que la Roumanie et la Bulgarie rejoignent la zone Schengen dès que possible. Cela dépend d'une part d'eux et évidemment des institutions européennes. Nous soutenons également un élargissement rapide de l'Union à des pays comme la Serbie ou la Macédoine pour assurer une jonction physique avec la Grèce.

En ce qui concerne Dublin, il faut garder à l'esprit que les migrants ne souhaitent pas s'installer en Hongrie ou en Grèce, mais visent l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni comme destination finale. Les autres pays ne sont que des points de passage. À quoi bon renvoyer en Grèce, en Hongrie ou dans d'autres pays des gens qui n'ont aucune intention d'y rester ? On ne peut pas faire fi des intentions des migrants. Ils ont payé des fortunes et risqué leur vie pour entrer en Europe avec un objectif précis : l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni.

M. André Gattolin. – La plupart des migrants qui arrivent en Hongrie transitent par la Serbie. Y a-t-il des passages par la Roumanie ?

M. György Károlyi. – La Roumanie tient sa frontière, y compris avec la Serbie. Il n'y a aucun passage.

M. André Gattolin. – Et l'Ukraine ?

M. György Károlyi. – C'est un cas particulier. Les mouvements sont extrêmement marginaux. Quelques Ukrainiens entrent en Hongrie, mais il n'y a pas de circuit organisé.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous remercie pour la qualité de votre présentation et pour la perfection impressionnante de votre français. Vos propos relativisent les difficultés que l'on croit avoir en France au sujet du droit d'asile. C'est sans commune mesure avec la situation que vous connaissez en Hongrie, même si votre pays n'est qu'un point de passage.

Les enjeux sont humanitaires, mais relèvent aussi de la géopolitique, avec notamment la question de l'élargissement de l'Union européenne. Vous nous dites qu'il faut empêcher les migrants de partir. J'ajoute qu'il faut surtout les empêcher d'avoir envie de partir, ce qui implique de s'interroger sur le rôle de l'Europe. Considérez-vous que l'Europe consacre suffisamment de moyens à l'aide au développement, ou ne doit-elle pas jouer un rôle beaucoup plus important en la matière, compte tenu de sa richesse et de son histoire ? Certains migrants fuient leur pays pour sauver leur peau. Cela pose le problème de la construction d'une Europe de la défense. Actuellement, de jeunes français risquent leur vie pour arrêter Daech, au Mali ou en Irak. Comment la Hongrie considère-t-elle la mise en œuvre d'une Europe de la défense qui impliquerait une participation financière et physique de tous les États membres ?

M. György Károlyi. – Bien évidemment, l'Europe doit faire en sorte d'empêcher les gens d'avoir envie de quitter leur pays. La migration n'est pas une fatalité. Certains nous disent que les gens bougent, car c'est dans l'air du temps. Je ne le crois pas. Les gens bougent parce qu'ils y sont obligés et pas forcément pour de bonnes raisons. La migration en elle-même n'est pas un état normal. Les gens doivent pouvoir trouver leur bonheur là où ils sont nés et où ils ont leurs racines et leurs appuis. Le développement de l'Afrique est la clef pour éviter la migration. On nous dit que l'Europe est un nain militaire et un géant économique. Il lui revient de mettre sa puissance économique au service de l'aide au développement. Elle le fait déjà ; elle devrait sans doute le faire plus, en prenant ses responsabilités, notamment dans la création d'emplois en Afrique. C'est ainsi qu'on empêchera les gens d'avoir envie de partir. L'Europe a les moyens de cette politique, pour peu que la volonté existe.

Quant à la défense, la Hongrie a été l'un des premiers pays à lancer l'idée d'une armée européenne. Utopie ou lubie ? L'avenir le dira. C'est en tout cas l'orientation que nous souhaitons imprimer à la politique de l'Union, dans le respect total de notre attachement à l'Otan et aux armées nationales. Entre les deux, entre l'artillerie lourde et l'artillerie fine, il manque un échelon : celui d'une force européenne.

Nous savons que la France est en première ligne dans la défense de l'Europe, car depuis le Brexit, elle est devenue la grande puissance militaire de l'Union. La Hongrie a donné suite à toutes les demandes d'aide de la France pour participer à l'effort commun au titre de l'article 42-7 du Traité sur l'Union européenne. Nous avons déployé un contingent au Mali, un autre en Irak, soit environ 1 000 hommes qui participent à l'effort militaire. Il faut absolument que l'Union européenne développe une force de défense à la mesure de ses ambitions politiques et de sa dimension économique. Reste à définir comment.

M. Jacques Legendre. – Vous avez mis en doute l'utilité du déploiement d'une flotte de l'Union européenne au large de la Libye pour faire la chasse aux trafiquants. Il est vrai que ces navires sont surtout là pour sauver les malheureux que les trafiquants ont laissés sur les bateaux, relayant ainsi l'action de ces derniers. Mais comment installer des *hot spots* dans des États faillis, comme en Libye, ou des pays qui renâclent, comme la Tunisie ? Quant à ceux qui acceptent, ils imposent de lourdes exigences : la Turquie a pour ainsi dire rançonné l'Union européenne en échange de la mise en place des *hot spots*.

M. Jean-Louis Tourenne. – Votre discours m'inspire des inquiétudes quant à la philosophie même de l'Union européenne. D'abord, vous faites valoir, à l'appui de l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen, que ces États joueraient le rôle de zones tampons. C'est un peu mince... Schengen, c'est une véritable politique commune, non des mesures pour régler des problèmes ponctuels.

Plus gênant, vous demandez que la Hongrie puisse mettre en œuvre, au sein de l'Europe, des dispositifs qui lui seront propres. Dans un contexte de fort scepticisme des populations vis-à-vis de l'Union européenne, un tel éclatement des politiques européennes, où chaque pays prendrait des initiatives sans discussion ni consensus, me semble porteur de danger. Nous avons besoin d'une Europe plus unie et intégrée, pas d'une Europe dispersée.

M. György Károlyi. – Certes, le gouvernement libyen ne contrôle pas l'ensemble du pays ; mais si l'on a conclu un accord avec la Turquie qui, pour le moment, est respecté, je ne vois pas pourquoi il serait impossible de l'obtenir auprès d'autres pays, avec la bonne volonté et la pression nécessaires. Ce ne sera pas facile, mais en partant perdants, nous n'y arriverons certainement pas. La Tunisie, la Libye et l'Égypte peuvent se montrer ouvertes à une collaboration avec l'Union européenne, pourvu que la négociation se déroule conformément aux usages internationaux. Il ne s'agit pas de leur forcer la main, mais de trouver un accord *win-win* avec ces pays qui sont également affectés par le problème.

Quant à notre position sur la Bulgarie et la Roumanie, je ne saisis pas le sens de votre question. Contrairement à ce qu'une certaine presse voudrait faire croire, la Hongrie ne fait pas cavalier seul. Nous avons une approche constructive ; comme De Gaulle, qui écrivait dans ses Mémoires : « *Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France* », nous avons notre idée de l'Europe que nous souhaitons faire partager, par la discussion, à nos partenaires. Ni notre gouvernement, ni notre population ne souhaitent en sortir. Nous nous y trouvons très bien. Mais nous estimons avoir le droit de faire valoir, comme d'autres, notre

opinion. Je ne vois aucune distanciation vis-à-vis de l'Europe dans la politique menée par notre pays ; c'est pourquoi j'ai du mal à comprendre votre question.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie de vous être exprimé dans notre langue que vous maîtrisez admirablement.

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

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de la directrice adjointe, Mme Laurence Auer, et de Mme Florence Lévy, adjointe au chef de service des politiques internes et des questions institutionnelles. Cette direction est notamment chargée du suivi de la définition et de l'application des politiques communautaires, en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), que nous auditionnerons la semaine prochaine, des questions juridiques et institutionnelles liées à la mise en œuvre des traités et des relations avec les institutions communautaires.

Notre commission d'enquête a souhaité que vous lui présentiez l'historique et le fonctionnement de l'espace Schengen, ainsi que les récentes initiatives législatives visant à pallier les lacunes qu'ont mises en évidence les événements récents – la crise migratoire et la menace terroriste en particulier – et les perspectives de cet espace de libre circulation. Naturellement, nous sommes aussi intéressés par vos témoignages qui relateraient votre expérience sur le terrain.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Après votre propos liminaire, j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Setton, Mme Laurence Auer et Mme Florence Lévy prêtent serment.

M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – Schengen met en œuvre l'une des quatre libertés fondamentales de l'Union européenne : la liberté de circulation des personnes. C'est l'une de ses réalisations les plus concrètes, et l'une de celles auxquelles les citoyens sont le plus attachés. Chaque année, 1,25 milliard d'Européens se déplacent au sein de l'espace Schengen. Jean Pisani-Ferry a évoqué devant vous, hier, le coût du non-Schengen ; en mars 2016, la Commission européenne, dans sa communication intitulée « Revenir à l'esprit de Schengen », estimait que « *la réintroduction totale des contrôles aux frontières au sein de*

l'espace Schengen occasionnerait des coûts directs immédiats de 5 à 18 milliards d'euros par an ».

Dès l'origine, la liberté de circulation a emporté deux conséquences liées dans l'esprit des concepteurs : la suppression des contrôles aux frontières intérieures à l'espace Schengen et la mise en œuvre des mesures dites compensatoires prévoyant notamment une harmonisation des modalités de surveillance des frontières extérieures, la mise en œuvre d'un visa Schengen uniforme pour les séjours de courte durée, les prémices d'une coopération judiciaire et transfrontalière et enfin la création du système d'information Schengen (SIS). De plus, le traité de Schengen prévoyait d'emblée la possibilité d'un rétablissement des contrôles aux frontières nationales en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre.

Initialement négocié dans un cadre intergouvernemental et en dehors des traités européens, Schengen a progressivement été intégré dans l'ordre juridique de l'Union européenne à partir du traité d'Amsterdam de 1999, à travers les dispositions réglant le visa de court séjour, l'asile – la Convention de Dublin instaurant le principe de responsabilité du pays de première entrée – et la coopération policière.

Dernière manifestation de sa forte résonance politique, l'extension progressive de l'espace Schengen depuis le traité de 1985 signé par cinq États membres. Aujourd'hui, Schengen est considéré comme un élément d'intégration, voire d'appartenance à la famille européenne. C'est particulièrement vrai pour les deux derniers arrivés dans l'Union européenne, la Roumanie et la Bulgarie. L'espace Schengen compte 22 États membres, soit les 28 membres de l'Union européenne moins le Royaume-Uni et l'Irlande, la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie – qui a engagé le processus d'adhésion l'année dernière – et Chypre en raison de la division de l'île. S'y ajoutent l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein qui ont le statut d'États associés.

L'espace Schengen a connu trois périodes de forte tension : des arrivées massives en provenance d'Afrique occidentale en 2004 et 2005 – la « crise des cayucos » –, les « printemps arabes » en 2011 et enfin la crise des réfugiés de 2014-2015, où les flux de personnes ont explosé sur les routes des Balkans, de la Méditerranée orientale et de la Méditerranée centrale. Cette dernière crise a mis en lumière des difficultés dont certaines dépassent le cadre du fonctionnement de Schengen : la mise en œuvre du règlement de Dublin, mais aussi les sensibilités nationales sur les sujets migratoires et les difficultés de mise en œuvre d'une solidarité effective entre États membres.

La crise a aussi mis en évidence la complexité objective du contrôle des frontières extérieures – près de 50 000 kilomètres, dont 80 % en zone maritime –, un manque de moyens, une contribution inégale, en volume et en qualité, des États membres de Schengen aux bases de données, une consultation aléatoire de ces bases en fonction des réglementations nationales et enfin les problèmes d'interopérabilité entre les bases de données.

Ces tensions ont conduit à une remise en chantier des règles de fonctionnement de l'espace Schengen. À la suite des « printemps arabes », l'article 29 du code frontières Schengen a été modifié pour autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace du fait de « manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures ». C'est sur cette base que le Conseil a autorisé, en mai puis en novembre 2016, cinq États membres à rétablir provisoirement ce contrôle au vu des manquements constatés en Grèce.

Deuxième modification, la révision des procédures d'évaluation en 2013, donnant à la Commission la possibilité d'effectuer des contrôles programmés mais aussi inopinés, et lui attribuant un rôle accru, alors que le système précédent reposait sur l'évaluation par les pairs. Ces dispositions sont en application depuis 2015.

Face à la crise des réfugiés, la France et l'Allemagne ont obtenu la création en octobre d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, avec une montée en charge à compter de ce début d'année. La France s'est engagée à contribuer à la réserve d'intervention rapide à hauteur de 170 garde-frontières et garde-côtes sur un effectif total de 1 500. La deuxième modification, partiellement acquise, est celle du code frontières Schengen pour organiser le contrôle systématique aux frontières extérieures en entrée comme en sortie, y compris sur les citoyens européens. Elle a fait l'objet d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement européen en décembre et attend sa validation formelle par ce dernier. Au cours des discussions, la France a obtenu la consultation obligatoire des bases de données européennes – le SIS, mais aussi le fichier Interpol – en plus de la consultation des bases nationales.

La Commission européenne a également proposé, en avril 2016, l'établissement d'un système entrée/sortie pour améliorer l'efficacité des contrôles, mais aussi identifier ceux qui abuseraient de leur droit de séjour régulier dans l'Union ; cet instrument sera utilisé pour surveiller les flux, mais aussi dans le cadre de la lutte anti-terroriste. En novembre, elle a proposé la création d'un système européen d'autorisation et d'information de voyages, sur le modèle de l'ESTA existant aux États-Unis, permettant d'évaluer le risque migratoire et sécuritaire présenté par une personne exemptée de visa avant son entrée dans l'espace Schengen. Enfin, le 16 décembre, la Commission a présenté un ensemble de textes réglementaires pour améliorer l'utilisation du SIS dans le champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, faciliter le recours à celui-ci dans les contrôles aux frontières et autoriser sa consultation pour le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ces propositions, dont les autorités françaises approuvent les orientations, seront examinées dans les prochaines semaines.

Le risque migratoire et sécuritaire renvoie également à d'autres instruments et initiatives, notamment les efforts en direction des pays tiers d'origine et de transit. Lors du sommet de La Valette, en novembre 2015, la création d'un fonds fiduciaire a été décidée. Des partenariats ont été mis en œuvre, dans le cadre de paquets migratoires, avec cinq pays d'Afrique considérés comme prioritaires. Mme Federica Mogherini a présenté le 15 décembre au Conseil européen une évaluation de ce dispositif, faisant apparaître des progrès au Niger mais des résultats plus mitigés ailleurs.

Enfin, différentes initiatives législatives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont à signaler, en particulier l'adoption définitive du *Passenger Name Record* (PNR) qui doit être mis en œuvre d'ici à 2018 par les États membres.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il y a un dispositif d'évaluation associé au contrôle des frontières. La France a-t-elle été évaluée ? Des différences ont-elles été constatées dans la mise en œuvre des règles dans les États membres, et quels moyens sont mis en œuvre pour y remédier ? Quels sont les critères d'adhésion à l'espace Schengen ? À l'heure où deux pays souhaitent nous rejoindre, il est utile de les connaître.

La mise en œuvre par la Grèce des obligations découlant du code frontières Schengen a-t-elle évolué ? L'usage commun des bases de données et l'échange

d'informations sont le seul moyen d'assurer la pertinence du fonctionnement de cet espace. Les points de faiblesse sont-ils clairement identifiés et quelles démarches sont engagées pour y remédier ?

M. Philippe Setton. – Les États candidats à l'adhésion doivent se soumettre à une évaluation conduite par la Commission européenne ; ils doivent en particulier administrer la preuve de leur capacité à assumer la responsabilité du contrôle aux frontières extérieures pour le compte des autres États et à délivrer les visas uniformes de court séjour ; montrer leur capacité à coopérer efficacement avec les autres États de l'espace Schengen, notamment à travers la capacité technique à se connecter au système d'information sur les visas (VIS) et à exploiter les bases de données ; enfin, disposer des moyens humains et techniques du contrôle aux frontières terrestres, mais aussi aériennes et maritimes. Sur la base du respect de ces critères, le Conseil est invité, par une décision à l'unanimité, à approuver l'adhésion.

Les difficultés rencontrées lors des « printemps arabes », en particulier à Vintimille, à la frontière franco-italienne, avaient conduit à un renforcement des procédures d'évaluation adopté par le Conseil européen en octobre 2013. La procédure règle le choix des pays à contrôler, l'envoi de questionnaires, les contrôles sur pièces et sur place et, enfin, la possibilité de diligenter des missions inopinées. Sur cette base, la Commission européenne peut proposer des actions pour remédier aux dysfonctionnements qui sont notifiées à l'État concerné. Un suivi régulier est assuré à la fois par la Commission et le Conseil. Entrée en vigueur en 2015, cette nouvelle procédure semble plus efficace que la précédente : l'identification des dysfonctionnements, notamment dans le contrôle des frontières extérieures, était plus difficile dans le cadre d'une évaluation par les pairs.

La France a été évaluée en 2009, puis en 2016. Le rapport final de cette dernière évaluation, qui a notamment porté sur Calais, le contrôle des frontières extérieures et la délivrance de visas, devrait nous être communiqué dans les prochaines semaines.

M. Olivier Cigolotti. – Depuis que le contrôle des frontières nationales a été reporté sur les frontières extérieures, la collaboration policière et judiciaire et celle des services de renseignement sont devenues fondamentales. Quelles sont les contributions respectives des États membres au SIS ? La France a-t-elle formulé des propositions pour améliorer ce système aujourd'hui au cœur des discussions ?

M. Philippe Setton. – Le mécanisme d'évaluation prévoit des rapports réguliers de la Commission européenne. Le dernier en date porte sur le second semestre 2015. La Commission y soulignait une double difficulté : une contribution inégale des États membres aux bases de données et une consultation inégale de ces bases par les services autorisés à y accéder lors des opérations de contrôle aux frontières extérieures. C'est sur la base de ces constats que la Commission a présenté en décembre dernier ses propositions pour la réforme du SIS. Elle appelle à une interopérabilité accrue entre les différentes bases de données et une consultation plus systématique de celles-ci : SIS, VIS et bases Interpol, notamment le fichier des documents d'identité volés ou égarés.

M. Jean-Yves Leconte. – Le nombre d'Albanais demandant l'asile en France ne se réduit pas, ce qui assombrit les perspectives européennes de ce pays. Où en est l'établissement d'une liste des pays sûrs au niveau européen ?

Si l'intégration de la zone Schengen est renforcée, la France ne connaîtra-t-elle pas des difficultés, une partie de son territoire – l'outremer – étant située hors de la zone ?

La Convention de Dublin a acté le principe selon lequel chaque pays possédant une frontière extérieure de l'espace Schengen est responsable du contrôle de celle-ci. Avec la crise de 2015, une surveillance et une évaluation communes ont été mises en place : c'est le nouveau mandat de Frontex, très rapidement mis en œuvre ; mais l'Italie et la Grèce enregistrent désormais presque tous les réfugiés dans la base de données Eurodac. Mais si aucune réforme du système d'asile, avec notamment des propositions de relocalisation, ne vient compléter ces mesures, ces deux pays se trouveront rapidement embolisés. Pour le moment, la réforme boite.

M. Philippe Setton. – Il est vrai que les règles et procédures d'asile font l'objet d'un détournement par des ressortissants albanais. C'est un sujet de préoccupation pour les autorités françaises, et surtout pour le ministère de l'intérieur, qui demandent régulièrement aux autorités albanaises d'assumer leurs obligations et d'améliorer le contrôle des départs. Ces éléments pèsent dans la question du maintien du régime d'exemption de visa pour ce pays ou de l'éventuelle application de la clause de sauvegarde.

J'avoue n'être pas en mesure de vous répondre sur les territoires outremer, et notamment les entrées de ressortissants français installés hors zone Schengen.

Nos autorités restent attachées au principe de la responsabilité du pays de première entrée, principe fondateur du système d'asile, destiné à éviter les mouvements secondaires et le *shopping* de l'asile. Elles tiennent aussi à ce que les contrôles et instructions soient faits aux frontières. Les récentes difficultés de certains pays de première entrée ne doivent pas remettre en cause ce principe, mais autorisent des mesures d'assistance – pour la Grèce, une assistance financière, technique *via* les agences européennes, et humanitaire. Notre réponse consiste à aider ces pays à renforcer leur propre organisation.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce n'est pas tenable !

M. Philippe Setton. – La Cour de Justice de l'Union européenne a jugé, en 2011, que les conditions normales de traitement des demandeurs d'asile n'étaient pas satisfaites en Grèce, à l'aune des capacités techniques et du respect des droits fondamentaux. La crise des réfugiés ayant mis en lumière un manque de moyens, nous avons fait en sorte de les renforcer. Les équipes d'instruction des demandes d'asile ont par exemple été doublées ; c'est pourquoi la Commission européenne a proposé d'autoriser le renvoi des demandeurs d'asile en Grèce à partir du mois de mars – avec les précautions qui s'imposent compte tenu de la fragilité du système grec et de la nécessité de ne pas affaiblir les acquis. La Commission a reconnu les progrès des autorités grecques dans la maîtrise des flux. Cela montre la pertinence de la priorité donnée au renforcement des moyens des pays de première entrée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Madame Auer, vous avez récemment été en poste en Macédoine, point névralgique de l'afflux de réfugiés situé hors espace Schengen. Pouvez-vous nous faire part de votre expérience ?

Mme Laurence Auer, directrice adjointe de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – J'y ai en effet été en poste jusqu'à l'été dernier. Entre mai et octobre 2015, jusqu'à 7 à 10 000 personnes ont franchi tous les jours la frontière entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Il n'y avait, à l'époque, ni agence Frontex, ni moyens, ni mécanisme d'information.

Depuis, la situation s'est considérablement améliorée. Toutes les semaines, un document publié par la Commission et alimenté par les États membres – notamment les autorités grecques, retrace précisément les flux dans le cadre de la crise migratoire. Dès le début de cette crise, en mai 2015, les différentes ambassades de France concernées ont mis en place un circuit d'information, alimenté semaine après semaine et parfois jour après jour, pour prévenir un blocage à la frontière et mettre en place les mesures humanitaires nécessaires, le flux entre la Turquie, la Grèce et les Balkans étant trop important pour être géré par les autorités policières.

L'ancienne République yougoslave de Macédoine se situe en dehors de l'espace Schengen. Avec la Commission européenne et l'aide bilatérale de plusieurs États membres, des contrôles ont été mis en place à la frontière, assortis d'un dispositif financier et d'un appel à la coopération policière pour la sécurisation de la frontière. En août 2015, la frontière ne pouvant plus être contenue, les pays en amont ont pris des décisions unilatérales, actées par la suite par le Conseil européen.

Il convient de distinguer la situation post-attentats de novembre et le pic de la crise migratoire. Pour la résorber, l'Union européenne a négocié un accord avec la Turquie, avec des moyens financiers à la clé ; les pays des Balkans ont eux aussi reçu une aide, à travers des fonds de pré-adhésion, pour la lutte contre l'immigration clandestine et les passeurs et pour l'accueil humanitaire ; des ordinateurs et des policiers ont été mis à disposition pour l'enregistrement des migrants. Il était impossible de contrôler l'identité et la nationalité de ces derniers, qui passaient la frontière munis d'un simple document tamponné. La phase aiguë de la crise a pris fin en septembre 2015 avec la fermeture de leurs frontières par l'Autriche et la Hongrie. La route des Balkans n'a pas été rouverte et appelle toujours notre vigilance : en 2016, 123 000 franchissements illégaux de la Méditerranée orientale ont été dénombrés. La situation s'est améliorée en Grèce, comme notre directeur l'a rappelé ; mais elle reste difficile au sud de l'Italie.

La clause de sauvegarde sur les visas, après un accord politique intervenu entre le Conseil et le Parlement, est en cours de validation. Pour lutter contre les effets d'aubaine évoqués par M. Leconte, les ambassades ont appliqué strictement les conditions Schengen, quant aux conditions d'entrée. Les contrôles policiers ont été renforcés en concertation avec les États qui participaient à la surveillance, pour éviter que des ressortissants kosovars ou albanais n'utilisent la route des Balkans pour présenter des demandes d'asile, notamment en Suède et en Allemagne où des communautés sont établies.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre commission se donne pour but d'évaluer le fonctionnement du système, déterminer s'il a été amélioré à la faveur de la crise migratoire et faire la part du conjoncturel et du structurel pour travailler sur un dispositif pérenne. C'est pourquoi je me permets, avec l'accord de notre président, de vous demander des données plus précises pour alimenter nos travaux.

M. Pascal Allizard. – J'étais à Skopje pour le compte de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) il y a quelques semaines. Si le dispositif a été amélioré, il reste quelques trous dans la raquette, notamment au niveau des aéroports et en direction de l'Espagne.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 20.

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

Mardi 20 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Audition de M. Arnaud Gossement, avocat, Mme Marthe Lucas, maître de conférences à l'Université d'Avignon, et M. François-Guy Trébulle, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

La réunion est ouverte à 17 heures 45.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui les auditions de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures.

Je rappelle que 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 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 et devront ainsi nous permettre d'apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant aujourd'hui, et d'identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui, aujourd'hui, ne permettent pas une bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser ».

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse : elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous entendons aujourd'hui trois spécialistes du droit de l'environnement.

Mme Marthe Lucas est docteure en droit public et maître de conférences à l'université d'Avignon. Elle travaille également au laboratoire de l'Institut méditerranéen de biodiversité et d'écologie marine et continentale. Sa thèse s'intitulait « Étude juridique de la compensation écologique ».

M. Arnaud Gossement est docteur en droit de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, avocat au barreau de Paris et spécialisé dans le droit de l'environnement.

M. François-Guy Trébulle est professeur des universités en droit privé et sciences criminelles à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Son champ d'enseignement et de recherche concerne le droit privé, le droit des affaires et le droit de l'environnement et du développement durable et de leurs interfaces.

Je rappelle à l'attention de Mme Lucas et MM. Gossement et Trébulle que chacun des groupes politiques du Sénat dispose d'un droit de tirage annuel qui lui permet notamment 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.

Mes chers collègues, cette table ronde doit nous permettre d'appréhender les enjeux juridiques de la compensation des atteintes à la biodiversité. Il serait utile également que vous puissiez nous éclairer sur les exemples internationaux sur ce sujet que nous pourriez utilement approfondir.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, demander à Marthe Lucas, Arnaud Gossement et François-Guy Trébulle de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marthe Lucas, MM. Arnaud Gossement et François-Guy Trébulle prêtent serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Monsieur François-Guy Trébulle, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure ».

M. François-Guy Trébulle. – Je le jure.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – A la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête vous posera un certain nombre de questions, puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêt que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

Mme Marthe Lucas. – Aucun lien d'intérêt en ce qui me concerne.

M. François-Guy Trébulle. – Moi non plus.

M. Arnaud Gossement. – En ce qui me concerne, j'ai eu un lien d'intérêt avec le projet de Notre-Dame-des-Landes à deux titres : d'une part, en tant qu'avocat faisant partie d'un cabinet qui défendait les associations, et, d'autre part, au titre de France Nature Environnement, dont j'étais administrateur, et qui est engagé contre ce projet.

Mme Marthe Lucas. – C'est un grand honneur pour moi d'être auditionnée. Je vous remercie sincèrement de l'intérêt que vous portez à mes travaux.

Je vais essayer de résumer la démarche de ma thèse en quelques mots. J'ai commencé mes travaux en 2008 dans le but de faire un état des lieux des différents dispositifs juridiques de compensation écologique. J'en suis très vite arrivée à la conclusion que ceux-ci étaient au nombre de huit dans notre droit, avec évidemment des modalités et des objectifs différents, ce qui pose des problèmes de complexité, d'articulation et de cohérence juridique.

Au-delà de l'étude des textes, j'ai pris le parti de regarder la jurisprudence et la doctrine, qui étaient assez rares en 2008. Ensuite, j'ai choisi de compléter mes informations en allant à la rencontre des acteurs du terrain, pour savoir comment ils déterminaient les mesures compensatoires et, surtout, comment ils les mettaient en œuvre.

À partir de ces éléments, j'ai proposé dans ma thèse la caractérisation d'une notion de compensation écologique, qui, pour répondre à sa finalité curative, devait obéir à plusieurs critères : des mesures en nature, destinées à compenser des dommages résiduels et fondées sur l'équivalence et l'additionnalité écologiques.

Je me suis également intéressée aux propositions pour améliorer la procédure de détermination des mesures et leur mise en place. Parmi les réflexions, notamment sur la nécessité de mutualiser les mesures compensatoires, je me suis penchée sur l'outil du marché d'unité de compensation, ainsi que sur la mutualisation par l'intermédiaire de la planification.

J'aimerais attirer votre attention sur deux points qui me semblent essentiels.

Le premier, c'est la place à réserver à la compensation écologique. Celle-ci est rattachée au triptyque éviter-réduire-compenser, dit ERC, que la loi pour la reconquête de la biodiversité a rappelé. Ce texte a également rattaché ce triptyque au principe de prévention. Autant, pour les mesures d'évitement et de réduction, nous sommes évidemment dans la prévention, puisqu'il s'agit d'empêcher la survenance d'un dommage, autant, pour la compensation, il s'agit plutôt de réparer un dommage, même si c'est de manière anticipée. Au-delà du triptyque ERC, la compensation fait partie d'une démarche beaucoup plus large, celle de l'étude d'impact. À mon sens, elle doit vraiment se rattacher à cette dernière, qui comprend notamment les principales solutions de substitution du projet, qui doivent désormais être décrites, et non plus seulement esquissées. Nous nous situons là véritablement dans de la prévention.

Nous devons certes avoir à l'esprit la loi sur la biodiversité, mais également l'ordonnance du 3 août 2016 sur la réforme des études d'impact et le décret d'application, qui a notamment conduit à un recul en termes de champ d'application des études d'impact.

Le second point essentiel est de rappeler les enjeux juridiques de la compensation. À mon sens, ils se situent au niveau de leur détermination, mais également au niveau de leur réalisation par les acteurs.

Sur la détermination et la définition des mesures compensatoires, de grands progrès ont été faits, ce qui a permis notamment de ne plus les confondre avec les mesures de réduction.

Sur la réalisation des mesures compensatoires par les acteurs, en revanche, il reste de nombreuses interrogations juridiques, qui sont particulièrement d'actualité, la loi biodiversité ayant augmenté les exigences en matière de compensation.

Ainsi, on peut s'interroger sur la façon dont on va inciter les partenaires locaux à gérer durablement un site de compensation. En d'autres termes, comment le maître d'ouvrage va-t-il réussir à contractualiser ?

De même, comment inciter le propriétaire à louer son fonds sur plusieurs années, voire à recourir à une obligation réelle environnementale ? Quelles pratiques agricoles peuvent être qualifiées de mesures compensatoires ?

Par ailleurs, comment réussir à garantir une compensation qui soit effective et pérenne sur le très long terme, alors qu'elle est actuellement le fruit de contrats de courte durée, ce qui nécessite une succession de contrats dans le temps ? Comment faire face au changement de gestionnaire de compensation, de propriétaire, voire carrément de site de compensation en cours de projet ou même de maître d'ouvrage ?

Enfin, comment ne pas perdre de vue une cohérence écologique sur les territoires, de façon à maximiser les apports de la compensation ?

Le besoin de recherche est réel sur ces points. L'Agence nationale de la recherche en a entrepris. Il conviendrait cependant de mettre en place une instance de travail qui réunirait les chercheurs, y compris les juristes, et les acteurs qui sont directement impliqués sur le terrain. Je pense particulièrement aux conservatoires d'espaces naturels, qui apportent des expertises très intéressantes.

Ces questions ne sont d'ailleurs absolument pas déconnectées de la mise en place des sites naturels de compensation, qui ont tendance à focaliser les débats quand il s'agit de réalisation de mesures compensatoires. Je vous remercie de votre attention.

M. Arnaud Gossement. – Je vous remettrai une note, bien modeste par rapport aux travaux de Mme Lucas, sur le cadre juridique lui-même de l'obligation de compensation des atteintes à la biodiversité, et sur l'évolution depuis 1976 de cette notion, contenant un certain nombre de références de jurisprudence.

Je rappelle également dans cette note que le ministère de l'environnement, pour essayer de clarifier les choses, a élaboré une doctrine dite ERC. Je me suis également inspiré des travaux du groupe de travail présidé par M. Romain Dubois, à qui la commission de modernisation du droit de l'environnement a demandé en 2015 de travailler à l'amélioration de la séquence ERC. Ces travaux ont débouché sur un certain nombre de propositions assez techniques sur la compensation des atteintes à l'environnement.

Je comprends que votre commission s'intéresse à la biodiversité, mais le sujet pourrait être plus large, et concerner la forêt ou le carbone par exemple.

Je vous ferai tout d'abord part du point de vue de l'ancien militant que je suis. En 2008, lorsqu'il a été beaucoup question de la compensation de la biodiversité, que l'on avait un peu oubliée depuis 1976, les débats au sein des associations de défense de l'environnement, notamment de France Nature Environnement, ont été extrêmement nourris. Il faut savoir que le débat est toujours le même : les associations de défense de

l'environnement, comme les porteurs de projets, ont des réactions paradoxales par rapport à ce sujet.

Par exemple, au sein des associations, un certain nombre de responsables considèrent que la compensation est un droit à détruire. C'est un mouvement assez fort, même si des associations, notamment en Alsace, ont mené des chantiers de compensation sur le grand hamster extrêmement intéressants, qui ont permis de faire évoluer la position du mouvement associatif français en général. En même temps, lorsqu'il y a un contentieux, ces mêmes associations critiquent la faiblesse des mesures de compensation. Même s'il ne s'agit pas forcément des mêmes personnes, des mêmes points de vue ni des mêmes moments dans l'histoire, cela peut paraître paradoxal vu de l'extérieur.

Il en va de même pour les maîtres d'ouvrage et les porteurs de projets. D'un côté, mes clients me disent aujourd'hui que ces mesures de compensation sont compliquées et qu'elles coûtent cher car elles entraînent de la spéculation foncière, ce qui barre l'accès aux marchés pour les petites et moyennes entreprises. D'un autre côté, ils ont conscience que la compensation permet de faire accepter les projets.

Des deux côtés, en fin de compte, on a des attitudes paradoxales, et l'enjeu est aujourd'hui d'en sortir.

Après l'accueil de la compensation par les acteurs eux-mêmes, j'évoquerai l'attitude du juge. En réalisant une étude pour un acteur qui se lançait sur le terrain de la compensation de la biodiversité en France, j'avais constaté que, depuis 1976, le juge administratif avait une attitude assez constante. Les décisions qui ont été rendues vendredi dernier par la cour administrative d'appel de Lyon marquent cependant un tournant. En effet, jusqu'à présent, le Conseil d'État avait fait preuve d'une grande prudence sur l'obligation de compensation, au sens compensation-prévention ou anticipation des problèmes, c'est-à-dire dans la phase *ex-ante*, pour revenir à la typologie exposée par Mme Lucas. Je cite notamment la décision du Conseil d'Etat Syndicat mixte de la vallée de l'Oise rendue en 2008, où le juge exerçait un contrôle le plus restreint possible, c'est-à-dire se bornait à regarder si, dans l'étude d'impact, il y avait ou pas description des mesures compensatoires et de la méthodologie pour les mettre en œuvre. En d'autres termes, l'étude d'impact était-elle sincère ? Le Conseil d'État avait par ailleurs dans cette décision une vision assez extensive de la mesure compensatoire dans la mesure où il l'étendait à des questions telles que l'envol des déchets ou la prolifération des animaux nuisibles. Or les puristes de la compensation les qualifient non pas de mesures compensatoires mais de mesures d'évitement.

On constatait donc un contrôle restreint et un souci du Conseil d'État, de faire en sorte que le juge administratif ne soit pas le juge de la qualité des mesures. Aujourd'hui, à mon avis, demander au juge administratif de le faire, comme le font les acteurs des quatre projets que vous avez retenus, revient à perdre son temps. Le juge administratif n'est pas la bonne autorité pour réaliser cette analyse de la qualité des mesures compensatoires : il intervient trop tard, il n'est pas outillé pour cela et les associations n'ont pas les moyens d'engager des mesures d'expertise judiciaire.

Tel était l'accueil par le juge administratif, jusqu'à la jurisprudence de la société Royfon Cottages. En l'espèce, la cour administrative de Lyon a pris le contre-pied du Conseil d'État lorsqu'il a été saisi du référé, puisqu'elle est allée beaucoup plus loin dans l'examen des mesures compensatoires « zones humides ». Le Conseil d'Etat a été saisi d'un pourvoi par le maître d'ouvrage, et il sera intéressant de voir comment il tranche.

Pour conclure, je me permets de faire quelques propositions inspirées de ma double expérience d'associatif et d'avocat d'entreprises qui interviennent dans le domaine des énergies renouvelables et des déchets.

Tout d'abord, je pense qu'il faut clarifier le régime juridique de l'obligation de compensation. Certes, vous avez tenté de le faire dans le cadre de la loi biodiversité, mais il y a aujourd'hui des notions, notamment l'absence de perte nette ou le gain de biodiversité, qui me font un peu peur. À mon sens, il faut préciser les termes sur l'objectif même de la mesure compensatoire pour rassurer et éviter des stratégies de contournement de l'obligation de compensation.

Ensuite, il importe de réaffirmer encore plus franchement et plus précisément que la compensation n'est pas un droit à détruire mais la dernière séquence du triptyque ERC. Certes, cela figure dans les textes, mais l'administration laisse parfois passer des études d'impact dans lesquelles on passe directement à la mesure compensatoire sans que la preuve ait été apportée que l'on ne pourrait ni éviter ni réduire. Le maître d'ouvrage n'est pas forcément responsable, car lui-même peut être incité par l'administration, au nom de l'acceptabilité de son projet, à tout de suite passer à la compensation des atteintes éventuelles de son projet. Il faut vraiment que l'administration intègre cela.

Par ailleurs, je pense qu'il faut lancer un débat sur la spécialisation du travail de définition et d'exécution des mesures compensatoires. Mes clients, lorsqu'il s'agit de petites entreprises qui font appel à des bureaux d'études assez modestes, ne sont pas des spécialistes de la biodiversité et de son ingénierie. Or, faire appel à un tiers peut avoir un coût important qui va grever le budget, voire conduire à son abandon. Pourtant, une telle intervention est nécessaire. C'est pourquoi il faut reposer la question du rôle de l'Agence française de la biodiversité en tant que pôle d'ingénierie publique. Nous en avons débattu lors du Grenelle de l'environnement, sans que la question soit tranchée. En droit communautaire, c'est le maître d'ouvrage qui a la responsabilité de ces mesures, mais peut-on déconnecter le problème du financement en demandant à un organe public d'assurer la définition, l'exécution et le suivi des mesures compensatoires ? C'est un vrai débat, que la loi sur la biodiversité n'a pas permis de régler.

Ma troisième proposition est d'assurer l'indépendance de l'autorité environnementale. Au sein de la commission en charge de la modernisation du droit de l'environnement, présidée par M. Alain Richard, j'avais proposé de donner une véritable indépendance à cette autorité. Ce débat n'a pas non plus été tranché. Pourtant, c'est l'autorité environnementale qui est chargée de vérifier la sincérité et la qualité des mesures compensatoires qui sont dans l'étude d'impact. D'ailleurs, les avis qu'elle rend sont de grande qualité, mais ils sont un peu tardifs, ce qui peut être catastrophique pour le maître d'ouvrage. Surtout, l'autorité environnementale manque de moyens et il faut savoir que ses décisions sont souvent préparées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Je suis favorable à ce que l'on lui donne une véritable indépendance et de vrais moyens, notamment pour asseoir la crédibilité des mesures. Dans les projets que vous avez retenus, on voit bien que, systématiquement, la question des mesures compensatoires est posée alors qu'il est beaucoup trop tard et que le sujet a déjà complètement dégénéré.

Pour l'avenir, prévenons le problème avec une autorité environnementale totalement indépendante. C'est le sens de la jurisprudence dont la Cour de justice de l'Union

européenne a posé les bases avec l'arrêt « Seaport », rendu le 20 octobre 2011. Nous aurions dû lui donner plus de poids, même s'il est peut-être interprété de manière excessive.

Enfin, à mon sens, il serait dommage de s'orienter vers un contrôle du juge administratif différencié. Je sais que la tentation existe chez certains parlementaires, mais je pense que le juge administratif n'a pas à être l'instance de contrôle de la qualité des mesures compensatoires.

Telles sont les propositions démocratiques et juridiques que je souhaitais porter à votre connaissance.

M. François-Guy Trébulle. – En préambule, je voudrais faire un rappel bibliographique pour citer d'abord la thèse de Marthe Lucas. J'ai également communiqué à la commission d'enquête une thèse, soutenue la semaine dernière sur l'immeuble et la protection de l'environnement par Grégoire Leray. Je signale aussi un numéro spécial à paraître de *La revue juridique de l'environnement*, avec notamment un article du professeur Gilles Martin sur la compensation écologique, intitulé « De la clandestinité honteuse à l'affichage mal assumé ». Tout est dans le titre...

Sans revenir de manière exhaustive sur le cadre et les différents instruments de la compensation écologique, je tiens à souligner que, dans les différents instruments qui préexistaient aux travaux tout à fait récents, il faut peut-être évoquer une compensation particulière, qui est celle prévue par le code forestier en matière de défrichement. Elle est particulièrement intéressante parce que, d'une part, elle suscite un réel contentieux, et d'autre part, parce qu'elle fournit un très bon contre-exemple : le code forestier prévoit en effet la possibilité, lorsque l'on arrive pas à compenser, soit de le faire éventuellement sur d'autres terrains – la jurisprudence est très compréhensive, puisque cela peut être à des dizaines de kilomètres –, soit de verser une indemnité équivalente, dont le montant est déterminé par l'autorité administrative. Ce cas nous conduit à la problématique tout à fait majeure du prix associé à la compensation et par conséquent d'une forme de monétarisation.

Tout en saluant les avancées réalisées par la loi relative à la biodiversité, je tiens à aborder quelques points saillants, notamment la place de cette doctrine ERC, qui a été consacrée récemment par le législateur, après n'avoir été qu'une doctrine du ministère, dépourvue de force juridique en tant que telle. À mon sens, celle-ci introduit un biais un peu troublant dans le rapport à la compensation. Comme le montrent très bien les travaux de Marthe Lucas, la compensation peut être soit *ex-ante*, soit *ex-post*. Or l'article 1347-1 du code civil dispose que la compensation n'a lieu qu'entre deux obligations fongibles, certaines, liquides et exigibles. La compensation en matière écologique est-elle fondamentalement différente de la compensation de droit commun ? À vrai dire, je ne le crois pas, car des termes différents auraient été choisis s'il ne s'agissait pas de traduire une réalité commune.

La thèse que je veux défendre devant vous est celle d'un continuum entre la compensation *ex-ante* et la compensation *ex-post*. En réalité, il est assez vain de prétendre scinder les deux et cantonner la compensation *ex-ante* à ce qui va être réalisé jusqu'à l'autorisation, pour poser éventuellement après la question de la responsabilité. En effet, dans les deux cas, il y a destruction. Je rejoins tout à fait Marthe Lucas lorsqu'elle dit que le rattachement au principe de prévention relève très largement du forçage des notions. À partir du moment où l'on est dans une logique de compensation, on constate qu'une dégradation, certes résiduelle pour la compensation *ex-ante*, est survenue. Par hypothèse, on n'est alors plus dans la prévention. J'irais jusqu'à parler de responsabilité quand Marthe Lucas dit

réparation. C'est un autre principe tout à fait fondamental qui entre ici en ligne de compte. Cette responsabilité est un peu problématique, car elle va être envisagée, pré-positionnée, *ex-ante*, avant même que le préjudice n'arrive, mais celui-ci est certain dans l'hypothèse où le projet sera effectivement autorisé et les travaux réalisés. C'est cet élément qui va nous permettre de raisonner par anticipation en termes de compensation. Il est très important d'avoir à l'esprit qu'il s'agit de traiter juridiquement, le mieux possible, une dégradation de l'environnement. Plus que de la prévention, ce principe se rapproche plutôt de la correction par priorité à la source, ce qui n'est pas rigoureusement identique.

La compensation est donc une notion globale. J'en veux pour preuve le fait qu'on la retrouve dans la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale, laquelle a été transposée par le législateur en droit français en 2008. Dans les différentes formes de réparation prévues à l'article L. 162-9 du code de l'environnement, cette idée est omniprésente.

En matière de responsabilité, on va déboucher sur la réparation évoquée, laquelle peut se faire soit en nature, soit par équivalent, qui sera alors l'archétype de ce qui est fongible, c'est-à-dire l'argent. On retrouve *ex-ante* exactement la même problématique. Certaines compensations pourraient s'envisager en nature, avec ces deux principes sur lesquels on reviendra peut-être : le principe d'équivalence, qui doit nous interroger en termes de fonctionnalité et potentiellement de dépeçage des fonctionnalités ; le principe de proximité, sur lequel il va aussi falloir revenir, singulièrement dans la perspective de création d'unités de compensation ou d'unités de biodiversité, rendue désormais possible. Certes, leur création était possible auparavant, ce qui n'est pas interdit étant permis, mais elles ont été consacrées explicitement par le législateur cet été.

Ces éléments m'apparaissent essentiels pour tenter de comprendre le cadre général de la compensation. On parle bien de se saisir d'une dégradation, que l'on va réparer le mieux possible en l'anticipant, d'une part, et en la corrigeant, d'autre part. C'est fondamental pour répondre à certaines des questions que vous avez posées et pour comprendre que l'Etat, entendu *largo sensu*, est un acteur dont on ne parle pas suffisamment.

Vous nous avez interrogés sur les responsabilités. Bien sûr, on va d'abord penser à celui qui dégrade, c'est-à-dire au maître d'ouvrage, mais celui qui va autoriser la compensation *ex-ante*, sur la foi d'analyses qui seront peut-être insuffisantes, pourrait potentiellement faire partie de ceux auxquels il conviendrait de demander des comptes si jamais il s'avérait que la compensation *ex-ante* laissait la place à une compensation *ex-post* au moment de la réalisation. Malheureusement, il ne s'agit pas d'une vue de l'esprit. Penser le continuum, c'est aussi penser cette possible responsabilité.

Par ailleurs, de la même manière que les civilisations sont mortelles, comme l'a dit Paul Valéry, n'oublions pas que les opérateurs sont mortels, fragiles. De ce point de vue, je voudrais vraiment attirer votre attention sur la distorsion fondamentale qui existe, d'une part, entre la temporalité des acteurs économiques, d'autre part, les dégradations qu'il s'agit de réparer. À cet égard, toute solution compensatoire qui ne reposerait pas sur des garanties de pérennité équivalente à la perte constatée serait nécessairement de l'ordre de l'artefact. L'enjeu est redoutable de ce point de vue. On sait que les États Unis, via les *mitigation banking*, sur lesquels le ministère de l'écologie a fait un remarquable rapport de parangonnage, ont une belle expérience en la matière. Il y a beaucoup à en retirer sur le montage des projets de compensation.

Quand on s'intéresse à l'effectivité, il est plus difficile de savoir si la compensation fonctionne vraiment, si les garanties temporelles sont réellement fournies. Face à la fragilité d'opérateurs, il y a quelque chose de vertigineux à proprement parler, tant et si bien qu'à l'exception des mécanismes reposant sur le droit réel, particulièrement sur la propriété, éventuellement publique, ou sur une fiducie bien comprise, laquelle permettrait de dépasser la vue économique, il sera très difficile d'envisager l'effectivité des mesures.

La problématique de la compensation nous interroge aussi par rapport à l'approche des fonctionnalités des écosystèmes qui vont être touchés. À cet égard, je veux juste dire un mot de la problématique des unités de compensation, des unités de biodiversité, pour bien souligner leur différence avec les quotas d'émission de gaz à effet de serre. Ceux-ci participent totalement de cette dynamique et, dans une certaine mesure, leur succès théorique, conceptuel, est lié au fait qu'ils sont absolument fongibles. Une tonne de carbone est totalement fongible avec une autre tonne dans un univers qui ne connaît, par hypothèse, pas de frontières.

En revanche, lorsque l'on s'intéresse à la biodiversité et aux problématiques écologiques ancrées dans un territoire, dans un sol, dans un immeuble, alors la fongibilité est très difficile à appréhender. Elle n'est pas insurmontable, mais elle ne peut être surmontée que par des artifices écologico-juridiques. Il faut assumer cette construction intellectuelle, avec toutes les limites qu'elle représente.

Je ne voudrais pas terminer sur une note négative, mais le fait est que si les mécanismes de compensation sont dans une dynamique plutôt satisfaisante, ils ne relèvent pas de la panacée. Ils sont, de surcroît, très complexes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Tout le monde a compris que le sujet n'était pas d'une totale simplicité. C'est un premier point de consensus entre nous. Nous avançons pas à pas.

Paul Delduc nous disait la semaine dernière que la doctrine se construisait beaucoup à partir de la jurisprudence. Nous avons choisi un certain nombre de dossiers très médiatisés, avec plusieurs décisions de justice ces dernières semaines. Ces décisions sont-elles cohérentes ?

Le calendrier et les délais d'instruction se situent-ils dans une cohérence d'ensemble ? Il conviendrait d'évoquer le problème du caractère suspensif des décisions, car on voit bien que les opposants sont tentés d'employer des moyens pas tout à fait légaux pour les rendre suspensives. Peut-on raccourcir les procédures pour créer du consensus sur les dispositifs ?

J'ai été surpris de ne pratiquement pas entendre parler du droit européen. Sommes-nous en présence de deux droits qui ne s'articulent pas totalement ?

Enfin, dernière question, dont vous avez peu parlé : les sanctions quand les engagements de compensation ne sont pas tenus. Est-ce que l'arsenal répressif permet d'y remédier, soit en obligeant, soit en prononçant des amendes dissuasives ? Le dispositif est-il cohérent, y compris dans sa dimension pénale ?

Mme Marthe Lucas. – La cohérence de la jurisprudence est assez difficile à constater. Pour essayer de faire simple, je dirai que le juge administratif contrôle les mesures compensatoires à deux moments différents : l'étude d'impact et l'arrêté d'autorisation.

Pendant longtemps, le juge administratif ne faisait pas de distinction entre les trois éléments du triptyque ERC. Pour lui, dès qu'il y avait des mesures de réduction, il y avait compensation. C'est d'ailleurs une confusion que faisaient le juge, les requérants et l'administration.

Le juge aime s'appuyer sur des textes juridiques précis. Or, la plupart du temps, les textes n'étaient pas précis sur le contenu de l'obligation de compenser. Comment compenser ? Qu'est-ce qu'une mesure de compensation ? Comment définir la restauration de milieu et la récréation ? Le juge avait du mal à sanctionner en l'espèce.

J'ai relevé une grande cohérence par rapport aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les SDAGE. Au vu de la transposition de la directive-cadre sur l'eau, qui fixe des objectifs de qualité écologique, les auteurs des SDAGE se sont mis à prévoir des modalités de compensation, qui pouvaient être variables. En gros, ils ont attribué des ratios de compensation, qui allaient de 100 % à 200 %, selon qu'il s'agissait de la destruction d'une zone humide ou de zones d'expansion des crues.

Dès lors que l'on était en présence de ratios très précis, ces schémas allaient plus loin que la réglementation nationale et le juge a pu s'appuyer sur des quotas qu'il était à même de contrôler pour sanctionner la compatibilité de mesures compensatoires au SDAGE.

S'agissant des sites Natura 2000, le principe est que les projets susceptibles d'avoir des conséquences ne doivent pas voir le jour, sauf dérogation si le projet répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur, s'il n'existe pas de solution alternative et si des mesures compensatoires sont prévues.

En l'espèce, la compensation est déconnectée de l'étude d'impact. On regarde si l'impact du projet est significatif après les mesures d'évitement et de réduction, ce qui est très prudent, dans la mesure où l'on n'a aucune garantie de pouvoir recréer écologiquement un milieu identique à celui qui a été détruit.

Sur ce point, un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes a contrôlé très sévèrement une mesure compensatoire sur le pont de Donges.

Au-delà, il me semble assez difficile de porter un jugement sur la position du juge administratif. De manière générale, les requérants sont plus précis, donc le juge est aussi plus précis sur la faisabilité des mesures compensatoires. Mais il n'est absolument pas spécialiste pour évaluer le contenu écologique des mesures compensatoires.

M. François-Guy Trébulle. – Sur la cohérence de la jurisprudence, je partage absolument le sentiment que l'examen se fait de plus en plus précis. Le dernier arrêt sur Notre-Dame-des-Landes, qui est d'une densité incroyable, illustre d'ailleurs très bien ce constat. Le fait est qu'on assiste peut-être à un mécanisme d'apprentissage collectif dans lequel les porteurs de projets améliorent les dossiers en travaillant avec des gens de plus en plus compétents.

Pour ma part, je ne vois pas tellement d'incohérences dans la jurisprudence. J'observe plutôt une vraie volonté d'essayer de trouver des éléments. Cela dit, à partir du

moment où l'on n'a pas de définition très précise sur laquelle s'appuyer, s'il y a une prise en compte sans omission flagrante d'impact, on sent une volonté du juge de ne pas être celui qui s'oppose à la réalisation de projets.

Mme Marthe Lucas. – J'ai oublié quelque chose de très important sur le juge administratif en matière de déclaration d'utilité publique. Il y a un raisonnement qui me gêne dans la pesée des avantages et des inconvénients que fait le juge administratif : il considère que les mesures compensatoires qui figurent dans l'arrêté de compensation sont des éléments positifs et s'en sert pour dire que le projet n'a pas d'impact sur l'environnement. C'est pour moi un vrai problème. Le juge devrait au contraire se dire que plus un projet prévoit des mesures compensatoires importantes, plus son impact sur l'environnement est fort.

M. François-Guy Trébulle. – Le juge national est d'ailleurs en discordance avec le juge européen, puisque ce dernier souligne attentivement que les mesures compensatoires doivent être considérées à part de l'ensemble du projet.

Sur la question de l'ancrage européen, il faut rappeler que l'on parle de sujets complètement communautarisés lorsque l'on évoque les habitats et les espèces. Par voie de conséquence, on est de toute façon dans des matières dans lesquelles la perspective européenne est centrale. C'est la même chose pour le réseau Natura 2000 : on ne peut pas envisager le développement de règles nationales sans tenir compte des règles européennes. De ce point de vue, s'il y a quelques décisions à soutenir, il faut mentionner l'arrêt du 19 janvier 2004 sur le rôle des genêts, qui a établi que certaines des mesures proposées étaient inappropriées parce qu'elles n'auraient qu'un effet partiel et seraient difficiles à mettre en œuvre, avec une efficacité douteuse à long terme. Deux autres arrêts de la CJUE doivent être remarqués : un arrêt du 15 mai 2014 à propos de l'intérêt public majeur permettant de déroger aux protections de Natura 2000 ; un arrêt du 21 juillet 2016, qui précise que les éventuels effets positifs du développement futur d'un nouvel habitat sont difficilement prévisibles et, en tout état de cause, ne seront visibles que dans quelques années. Ce dernier arrêt a conduit la Cour à établir une certaine distance entre des mesures qui sans être illusoire, se situent dans un futur relativement incertain, et la réalité des atteintes constatées.

La loi relative à la biodiversité votée cet été évoque une obligation de résultat dans des termes qui sèment le doute. Ira-t-on vers l'exécution forcée ? Ce n'est pas clair.

L'article L. 163-4 du code de l'environnement fait référence aux possibles sanctions administratives prévues à l'article L. 171-8 du code de l'environnement. En outre, celui qui n'aura pas respecté les mesures de compensation sera en infraction aux règles de police administrative, assorties pour la plupart de sanctions pénales. Il pourra se voir reprocher ce qu'il n'a pas réalisé.

M. Arnaud Gossement. – Le rapporteur soulignait la complexité du sujet. Le maître d'ouvrage fait face à un dilemme infernal. S'il remplit scrupuleusement le volet portant sur les mesures compensatoires de son étude d'impact, il se verra rétorquer que son projet pèse très lourdement sur l'environnement et qu'il n'a pas su éviter ni réduire ; s'il ne remplit pas le volet, il s'entendra dire que son étude d'impact n'est pas sincère et qu'il n'a pas su éviter ni réduire. Quel que soit son choix, il sera critiqué. C'est la raison pour laquelle il s'adresse à des juristes, eux-mêmes démunis face à un droit qui définit avec trop d'imprécision la mesure compensatoire.

Le droit européen a fermé des débats qu'il faut rouvrir. Selon la directive de 2011 sur l'évaluation environnementale, c'est le maître d'ouvrage qui est responsable de cette évaluation. Cela se discute : un fabricant des panneaux solaires n'est pas spécialiste de l'habitat des espèces protégées. Il faudrait qu'il puisse confier la définition, l'exécution et le suivi des mesures compensatoires à un tiers indépendant ou à la puissance publique.

La directive 2004/35/CE interdit les compensations financières. Cela se discute aussi. Dans certains cas, les mesures compensatoires ont pu être envisagées par l'État comme un moyen de financer cette politique publique trop peu dotée par ailleurs. Organisons clairement la fiscalité de la biodiversité. Ce tabou n'a pas lieu d'être.

Le problème de la proximité est identique. Songeons à la jurisprudence Roybon. Le juge administratif critique l'éloignement de la mesure de compensation. Mais s'il s'agit d'un site dégradé, tel un teruil, la compensation n'est pas pertinente sur place. Elle le serait davantage un peu plus loin.

Quant aux procédures, j'espère que le prétoire ne deviendra pas le lieu d'examen des mesures compensatoires. Les juges administratifs ont accompli d'immenses progrès en réduisant considérablement le délai de jugement. En revanche, il est problématique que le recours soit devenu une arme en soi, dont le but est de faire perdre du temps. Reconnaissons que des réponses partielles ont été apportées, notamment pour l'éolien *offshore* avec la création d'une juridiction spécialisée, l'autorisation unique et le recours à l'ordonnance en droit de l'urbanisme.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les sanctions sont-elles dissuasives ?

M. François-Guy Trébulle. – Il existe encore très peu de contentieux sur la réalisation de mesures de compensation.

Le code forestier impose le rétablissement en bois et forêt des lieux défrichés en cas de non-exécution des travaux imposés : c'est une solution dissuasive. Toutefois, il n'est pas crédible d'imposer la démolition d'une autoroute ou d'un aéroport pour replanter des arbres. La sanction économique serait peut-être plus convaincante que la sanction pénale.

Enfin, je m'oppose à l'utilisation du mécanisme de compensation pour financer la politique de biodiversité. Ce serait un problème.

M. Arnaud Gossement. – Je n'ai absolument pas proposé, tout à l'heure, de créer une nouvelle taxe. J'appelle juste à la clarté du débat.

M. Rémy Pointereau. – La complexité juridique du sujet le réserve à des initiés.

Comment situez-vous le droit de l'environnement français par rapport au droit allemand ou italien ?

La compensation des atteintes à la biodiversité pose un problème de surcoût, notamment en forêt où le coût de réparation est hors de proportion, mettant en péril les projets. Il deviendra de plus en plus difficile de créer des infrastructures. En Charente, beaucoup de projets de retenues collinaires réalisés ne peuvent être utilisés pour des raisons juridiques. Comment supprimer les freins juridiques ? On met notre pays sous cloche.

M. Gérard Bailly. – La France compte des espaces ruraux, forestiers, humides d'une très grande diversité.

La langue française nous pose problème : défrichement, déboisement, déforestation, débroussaillage... Pour moi, le déboisement est la suppression de bois, le débroussaillage de broussailles, et le défrichement de friches – et non de bois. Nous butons sur ce dernier terme. Les élus du Massif central ont déclaré lors du débat sur la loi Montagne que l'espace agricole avait progressé de 50 % au cours des soixante dernières années. Je vous accorde que ce chiffre pose problème s'il s'agit bien de déboisement et non de défrichement.

Je parcours les mêmes territoires depuis plus de soixante ans ; j'y ai constaté des évolutions. De belles pâtures ont été abandonnées car trop éloignées. Situées sur des plateaux pauvres en terre, elles accueillent aujourd'hui des genévriers. La forêt n'y a pas d'avenir. Pourtant, les agriculteurs ou les communes qui veulent y réinstaller des pâtures doivent affronter des obstacles. La compensation porte-t-elle sur la situation à l'instant « t » ou sur l'état passé ?

Il est gênant de laisser la décision à la jurisprudence. Elle doit revenir au législateur.

22 % du territoire du Jura est classé Natura 2000. Il y a vingt ans, on l'a proposé au secteur de la petite montagne en promettant aux habitants nombre d'avantages. Aujourd'hui, on rejette leurs projets à cause de ce classement. Il est normal que les gens, désormais, se méfient.

M. Jérôme Bignon. – Existe-t-il un inventaire des opérations donnant lieu au triptyque ERC ? Les DREAL doivent toutes tenir un tableau de bord. À terme, l'Agence française pour la biodiversité s'en chargera. Qu'est-il advenu des opérations de compensation, d'évitement ou de réduction passées ? Les contentieux sont-ils fréquents ? Le passé éclaire la réflexion sur l'avenir.

Le principe de proximité complique extraordinairement le système dans un pays ravagé par des friches que l'on ne sait pas réparer. On délaisse ces zones de pollution tout en instaurant une compensation par ailleurs. On ne traite pas les friches, alors que les habitants en souffrent.

Pour compenser la dégradation de l'eau, la taxe pollueur-payeur a été inventée. C'est le meilleur système inventé pour obtenir une eau de bonne qualité en quantité. Une compensation classique n'aurait pas résolu le problème.

Je mesure mon caractère iconoclaste, mais s'il restait de l'argent non utilisé par les opérateurs de compensation, il pourrait être confié à un agent public tel que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui compte 3 000 fonctionnaires et s'appuie sur un savoir-faire gigantesque.

En tant qu'avocat, j'aime défendre plutôt que poursuivre. Néanmoins, la poursuite est nécessaire dans certains cas. Le droit pénal qui permet de poursuivre ceux qui enfreignent la réglementation sur la compensation est-il contraventionnel – c'est-à-dire que l'infraction est automatique – ou réprime-t-il l'intention ? Je suis tenté de recommander peu d'indulgence vis-à-vis du responsable d'une violation délibérée des règles de compensation.

La Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Somme, assurant une maîtrise d'ouvrage déléguée pour la mise en place d'une station d'épuration, a totalement fait fi des mesures d'évitement et de réduction. En tant que président de la commission locale de l'eau du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) compétent, je l'ai dénoncé. Nous avons voté contre. La DDTM n'en a pas tenu compte. Je n'ai pas porté plainte, mais je constate que les projets locaux échappent au regard.

Mme Évelyne Didier. – Les juristes que nous recevons aujourd'hui sont éminents. Pensez-vous qu'il est possible de construire sur ces questions une culture partagée sans pédagogie, sans simplification du vocabulaire ? Toute démarche ne devrait-elle pas commencer par une culture partagée ? La gestion des déchets a vraiment progressé quand la population a été impliquée.

J'ai entendu beaucoup de sénateurs rire, dans l'hémicycle tout à l'heure, quand la disparition d'oiseaux a été évoquée par M. Dantec. La perte de biodiversité n'est pas perçue comme un phénomène dramatique.

Existe-t-il un répertoire des exemples d'évitement ou de réduction réussis, sans avoir coûté cher ?

Quels sont les recours en cas d'échec de la compensation, par exemple quand des arbres ne repoussent pas dans une parcelle reboisée ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – N'existe-t-il pas deux poids, deux mesures entre les grands et les petits projets ?

M. François-Guy Trébulle. – J'entends que le juridique pourrait l'emporter sur l'intérêt général. Le maître de la loi est le législateur. Celui qui met le pays sous cloche est celui qui a la main sur cette cloche. La question centrale est celle de la définition de l'intérêt général.

Notre impératif majeur, plus que la simplicité, est l'exactitude des notions. En privilégiant la pédagogie, on se heurte parfois à des murs. Les concertations massives organisées pour certains projets n'ont pas amoindri la radicalité des oppositions.

La norme de référence de la compensation est celle de l'état du milieu au moment du lancement du projet, et non l'état passé.

Je n'ai pas de réponse quant aux opérations menées par le passé. L'administration a peut-être des éléments de réponse.

J'en viens à la proximité. La question est : que recherche-t-on ? Si c'est une compensation écologique de la détérioration liée à un projet donné, cette notion de proximité a du sens.

Je suis extrêmement sensible au problème des friches, mais sa résolution n'incombe pas à la compensation.

Mme Marthe Lucas. – Le défrichement, selon le code forestier, est toute opération qui implique la destruction de l'état boisé d'un terrain, mais qui, également, met fin à sa destination forestière. La différence entre le défrichement et le déboisement est que ce dernier conserve la destination forestière du terrain.

La loi de 1976 était très simple : il fallait compenser. Mais cette loi a créé des incohérences et, *in fine*, personne ne compensait.

La loi américaine de 2008 est extrêmement détaillée : elle définit les notions de proximité, d'équivalence, d'aire de service, ou d'autres. Cette rédaction peut sembler complexe mais apporte de la transparence et de la sécurité juridique pour tous les acteurs.

La loi relative à la biodiversité, en introduisant une obligation de résultat, fait œuvre de pédagogie. Juridiquement, le maître d'ouvrage pourra être condamné même s'il n'a pas commis de faute, si sa mesure compensatoire n'atteint pas le résultat fixé. C'est extrêmement fort.

Lorsque j'ai achevé ma thèse, certaines DREAL commençaient à mettre en place un recensement des mesures compensatoires. Jusqu'au décret de 2011 du Grenelle de l'environnement, les mesures compensatoires n'étaient pas obligatoirement reprises dans l'arrêté d'autorisation. Il n'était donc pas possible de contraindre le maître d'ouvrage à les réaliser – beaucoup ne l'ont pas été, mais on ne l'a pas su car il n'y avait pas de suivi. En outre, les mesures compensatoires n'ayant pas de caractère opposable, beaucoup ont disparu sous un nouveau projet, dont les propres mesures compensatoires ne s'additionnent pas aux précédentes.

La loi relative à la biodiversité, en imposant la géolocalisation des mesures compensatoires, favorise un suivi extrêmement intéressant. Les associations de protection de l'environnement seront attentives et pourront demander au préfet un arrêté de mise en demeure de réalisation des mesures compensatoires, si elles ne le sont pas.

Les sanctions pénales relatives à l'inexécution, ou à la mauvaise exécution, des mesures compensatoires, sont très rares. Il existe seulement une contravention de cinquième classe sur les installations, ouvrages, travaux et activités.

La caducité de l'autorisation, faute de réalisation des mesures compensatoires dans les trois ans, serait une mesure très dissuasive, mais qui ne serait pas valable pour les grands projets.

Il existe une différence entre les petits et les grands projets, mais aussi entre ceux qui sont portés par le secteur privé et ceux portés par le secteur public. Il existe nombre d'instruments juridiques de protection de l'environnement, mais beaucoup sont à l'initiative des pouvoirs publics. Un gros projet bénéficiera d'un partenariat public, contrairement à un petit projet pour lequel la compensation sera bien plus compliquée à mettre en place, l'acquisition n'étant pas toujours une solution. Il faut réussir à trouver des acteurs pour contractualiser sur le long terme, la loi relative à la biodiversité imposant des compensations effectives pendant toute la durée des atteintes.

M. Arnaud Gossement. – Le niveau de connaissance des procureurs en droit de l'environnement est insuffisant, faute de formation et de moyens. Lors des états généraux du droit de l'environnement en 2013, le procureur qui avait créé l'association européenne des *Green Prosecutors* avait demandé aux élus présents des fonds pour acheter des codes de l'environnement.

La sanction administrative a des limites. Quelle est la pédagogie de la sanction d'un agriculteur qui a fait appel à une entreprise spécialisée pour draguer un fossé, laquelle ne s'est pas assurée qu'il avait une autorisation ? La violence n'est pas une solution.

Mme Évelyne Didier. – Répondez aussi sur le fond de mon propos.

M. Arnaud Gossement. – Pourquoi les juristes sont-ils difficilement audibles ? Parce qu'ils lisent des textes difficilement lisibles : les lois. Mes clients ne comprennent rien à certains textes votés ici. Même après treize ans de pratique du droit, je ne comprends pas certains passages de la loi biodiversité.

Je sais bien que les groupes d'intérêts s'adressent au Parlement et que celui-ci tente de trouver des compromis.

La qualité du droit pose problème. Le Conseil d'État a déjà rendu deux rapports pour déplorer sa dégradation. Les consultations d'avocats sont de plus en plus longues car nous avons de plus en plus de mal à expliquer le droit à nos clients. La complexité est parfois demandée par des défenseurs de l'environnement qui veulent augmenter le niveau de protection par de nouvelles règles. Mais plus le niveau de protection augmente, plus le droit bavarde et plus il sert les intérêts de grands maîtres d'ouvrage qui seuls peuvent franchir les barrières à l'accès au marché. Les élus locaux sont empêchés d'investir *via* des partenariats public-privé, tout comme les TPE et PME. Une règle bien comprise sera mieux appliquée. Le politique doit sauter le pas de la simplification, qui est absolument nécessaire.

Il est plus facile de construire sur un espace naturel sensible que sur une friche polluée, alors que l'État y incite : le cahier des charges sera moins long dans le premier cas. Si l'un des objectifs est de protéger la santé publique, on se heurte aussi à un entrelacs de réglementations. Les contrats contiennent toutes sortes de clauses de garantie de passif. Il serait intéressant qu'une installation sur une friche constitue une mesure de compensation – ce n'est pas possible aujourd'hui. Il faudrait un opérateur qui noue des liens entre les différents projets.

En effet, il y a deux poids, deux mesures entre grands et petits projets. Ces derniers étouffent parfois sous des mesures de compensation dont on ne comprend pas la justification quand les premiers en sont dispensés.

Un inventaire des mesures de compensation serait absolument essentiel. Il faut mutualiser les connaissances. Le fichier national des études d'impact est difficilement accessible ; des obstacles liés à la confidentialité peuvent exister. Cet inventaire est du ressort de l'Agence nationale pour la biodiversité, dont le financement pose problème. Cet outil n'en est qu'à sa préfiguration.

La compensation est absolument essentielle, d'un point de vue économique, écologique, technique, scientifique. Ne vous contentez pas de définir des sanctions.

M. Rémy Pointereau. – Vous n'avez pas répondu à ma demande de comparaison avec l'Allemagne et l'Italie.

Mme Marthe Lucas. – Il est difficile de vous répondre. Le droit de l'environnement repose sur des directives européennes adaptées par chacun. Ainsi, l'Allemagne a décidé de créer des banques de compensation.

M. François-Guy Trébulle. – En Allemagne, les collectivités territoriales ont la possibilité d’être agents de compensation.

Dans tous les domaines où le droit européen s’applique, la jurisprudence européenne est très peu française ; le droit est très harmonisé. Il faudrait une étude de droit comparé pour plus de précisions.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On constate l’extrême complexité du sujet. Comment construire une culture partagée dans ces conditions ?

Nous sommes preneurs de propositions d’améliorations, notre but étant de fournir des préconisations cohérentes.

Je soulignerai, en conclusion, que la nouvelle loi biodiversité apporte des améliorations, notamment sur la géolocalisation. Pas à pas, nous gagnons en cohérence. Merci.

La réunion est close à 19 h 40.

Mercredi 21 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Audition de Mme Carole Hernandez-Zakine, manager, responsable du droit de l’agro-écologie à InVivo AgroSolutions

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous poursuivons les auditions de notre commission d’enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d’infrastructures, créée à la demande du groupe écologiste. Nous étudierons les mesures d’anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et le suivi dans la durée des mesures de compensation et analyserons quatre projets : l’autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, Notre-Dame des Landes et la réserve d’actifs naturels de la plaine de la Crau. Nous nous pencherons sur l’efficacité et surtout l’effectivité du système de mesures compensatoires.

Notre réunion est ouverte au public et à la presse ; elle fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous recevons Mme Carole Hernandez-Zakine, manager et responsable du droit de l’agro-écologie à InVivo AgroSolutions. Elle est accompagnée de M. Raphaël Zarader, consultant chez Rivington.

InVivo est un groupe coopératif agricole français issu de la fusion des deux unions de coopératives, de collecte et d’approvisionnement, Sigma et l’Union nationale des coopératives agricoles d’approvisionnement (Uncaa). Sa filiale InVivo AgroSolutions est opérateur de compensation de biodiversité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, Mme Carole Hernandez-Zakine prête serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Madame Carole Hernandez-Zakine, quels sont vos liens d'intérêt avec les différents projets cités ?

Mme Carole Hernandez-Zakine, manager, responsable du droit de l'agro-écologie à InVivo AgroSolutions. – Je n'en ai aucun. AgroSolutions, filiale d'InVivo, est un cabinet de conseil et d'expertise en agro-écologie. Il n'a pas de lien avec les grands projets cités car nous travaillons surtout sur de petits projets.

Merci de m'avoir conviée. J'ai ainsi l'occasion de vous présenter un nouveau métier, celui d'opérateur de compensation, qui existe depuis très peu de temps. Reconnu très récemment par la loi biodiversité, il est encore en construction.

AgroSolutions rassemble une quarantaine d'experts en agronomie, hydrogéologie, pédologie, protection des plantes, écologie, gestion des données, droit rural et droit de l'environnement – un merveilleux domaine d'innovation juridique. Grâce à nos compétences croisées en agriculture et en environnement, nous accompagnons les agriculteurs dans la transition vers l'agro-écologie. Notre but est de leur assurer des revenus durables et de les aider à intégrer les exigences environnementales et sanitaires, tout en tenant compte de leur bien-être.

La compensation existe depuis quelques années. Comment peut-elle servir le projet de l'agro-écologie ? Je précise que nous fonctionnons par la demande et non par l'offre. Selon la loi biodiversité, l'opérateur intervient pour mettre en œuvre des mesures de compensation pour l'aménageur qui y est obligé, une fois que les mesures sont définies et autorisées, ce qui suppose que l'étude d'impact soit terminée. De plus en plus toutefois, nous ne travaillons plus seulement après la validation des mesures, mais aussi en amont.

Nous passons un contrat sur-mesure avec l'aménageur pour expertiser ses mesures de compensation et l'aider à les mettre en œuvre. Demain, nous espérons passer un deuxième contrat de suivi de ces mesures.

Prenons l'exemple d'autorisations administratives qui exigent la préservation de prairies pendant la nidification d'une espèce donnée. Nous conseillons concrètement l'aménageur sur la mise en place de cette demande sur un territoire agricole, en définissant la période de fauchage de la prairie, les conditions de pâturage, la pratique de fertilisation, le drainage. Outre notre expertise théorique, nous rencontrons sur le terrain les acteurs du territoire, notamment les agriculteurs, que nous avons parfois déjà identifiés. Une fois le cahier des charges des mesures de compensation élaboré – sa coconstruction améliore grandement son acceptabilité – nous rédigeons le contrat proposé à l'agriculteur en charge de la compensation. AgroSolutions a choisi de rémunérer ce service rendu. Le contrat de mise en place des mesures de compensation peut être signé entre AgroSolutions et l'agriculteur, entre AgroSolutions, l'agriculteur et l'aménageur, ou entre ces deux derniers. Tout dépend du projet de chaque aménageur. Le travail de suivi de l'opérateur est ensuite très important, puisque la compensation se situe dans une dynamique de très long terme.

La loi biodiversité insiste sur l'obligation de résultat ainsi que sur l'obligation de moyens. Celle-ci peut être, par exemple, l'implantation de haies. Au bout d'un an, on vérifie si les haies ont été plantées et si les bonnes espèces ont été sélectionnées. Au bout de deux ou trois ans, on vérifie si l'implantation a réussi et si les haies sont suffisamment denses pour accueillir l'espèce concernée. Au fil du temps, le suivi évolue pour améliorer en permanence

la compensation. L'accompagnement des agriculteurs est donc nécessaire, l'opérateur assurant le lien entre l'aménageur et l'agriculteur.

L'obligation de résultat inscrite dans la loi m'a beaucoup interrogée. Qu'afficher ? Peut-on exiger un certain nombre d'individus d'une espèce, ou de terriers ? Doit-on plutôt viser l'amélioration de la qualité des habitats ? Il est impossible, dix ans à l'avance, de prédire un nombre d'individus. La nature est capricieuse. Évaluer la capacité d'un habitat à accueillir des individus est plus aisé.

Depuis peu, nous sommes saisis par des aménageurs qui souhaitent que nous les aidions en amont du projet à définir des mesures de compensation précises dans leur étude d'impact et à sécuriser leur accès aux agriculteurs qui les mettront en œuvre, en anticipation de l'autorisation administrative. Afin de nous assurer un réservoir d'agriculteurs et de terres agricoles, nous passons des contrats d'engagement préalable, de courte durée, avec les agriculteurs.

Nous ne travaillons pas que sur des mesures de compensation, mais également sur des mesures de réduction. Là aussi, nous élaborons des contrats. Notre travail est pédagogique : nous expliquons aux aménageurs ce qu'est la compensation, en quoi elle impose des contraintes et offre des opportunités. L'exigence d'efficacité à long terme impose des échanges fournis entre l'opérateur et l'aménageur. Le premier doit par exemple être capable de pallier le désengagement d'un agriculteur, dont le contrat échoit au bout de cinq ans, quand la compensation court sur trente ou quarante ans.

Nous accompagnons aussi les aménageurs qui ne parviennent pas à déployer leurs mesures de compensation car elles ne sont pas acceptées par les agriculteurs. L'un de nos clients avait prévu deux hectares de jachère par éolienne mais ne trouvait aucun agriculteur partenaire. Nous avons cherché des mesures équivalentes. Après le passage d'une convention avec le Muséum national d'histoire naturelle, nous avons rencontré les coopératives d'agriculteurs, la chambre d'agriculture, les associations de chasseurs. Dans le respect de l'équivalence écologique, il s'est avéré intéressant d'alterner la jachère avec la mise en place de haies, de bouchons et de bandes enherbées. Les conflits ont été apaisés.

La compensation est une véritable occasion pour l'agriculteur de jouer un rôle dans la préservation de l'environnement, tout en gagnant un revenu complémentaire. Les sommes ne sont pas très élevées et ne pousseront pas un agriculteur à produire des papillons plutôt que du blé. Pour que la compensation soit réussie, il faut que chacun soit raisonnable et construise ensemble la solution, en conjuguant intérêt général de la biodiversité et intérêt particulier de l'agriculteur.

Enfin, notre logique est de privilégier la contractualisation plutôt que l'acquisition de terres.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Constatez-vous deux poids, deux mesures entre les grands projets qui suscitent l'intérêt de l'État et les petits projets auquel il est plus indifférent ? On a parfois l'impression que plus le projet est petit, plus l'État est soucieux de la qualité des mesures de compensation.

Quels sont les coûts d'investissement et les coûts de fonctionnement des mesures de compensation ?

Avez-vous le sentiment que l'État joue son rôle de contrôleur ?

Les mesures de compensation participent-elles à l'approche environnementale des territoires, telle que la trame verte et bleue ? Quelle est l'échelle de proximité ?

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Pour l'heure, nous, opérateur de compensation, ne sommes pas contrôlés par l'État en tant que tel. C'est l'aménageur qui l'est. Nous travaillons pour l'instant sur des petits projets et constatons une grande hétérogénéité du contrôle selon les territoires. Dans certains cas, nous constatons un militantisme administratif où l'État veut imposer ses mesures de compensation, tandis que dans d'autres cas, c'est presque l'indifférence.

Vous m'interrogez sur la proximité. Alors que nous travaillions sur un projet de plantation d'arbres, nous avons appris que la commune avait un projet d'infrastructure paysagère. Nous prévoyons de trouver une cohérence entre les deux projets – ce n'est pas une obligation.

Notre accompagnement étant sur-mesure, il peut être délicat d'en chiffrer le coût. Toutefois, ce peut être de l'ordre de 10 000 euros par an pour bénéficier de l'accompagnement d'un opérateur de compensation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Est-ce 10 000 euros par hectare ?

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Ce chiffre concerne un petit projet d'une dizaine d'éoliennes.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Quelle proportion du coût global du projet cette somme représente-t-elle ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Est-ce 1 000 à 2 000 euros par hectare agricole ?

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Je vous ferai parvenir le détail par écrit.

M. André Trillard. – L'obligation de résultat est impossible à tenir sur du vivant, qu'il soit végétal ou animal. Elle dépend de nombreux facteurs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Mme Hernandez-Zakine suggérait de raisonner en obligation de constitution d'un milieu plutôt qu'en nombre d'individus.

M. André Trillard. – En Loire-Atlantique, la terre n'est pas chère, elle est vendue 1 400 euros par hectare. C'est beaucoup moins cher d'acheter de la terre que de dépenser 10 000 euros par an pour compenser.

En Loire-Atlantique, la Brière est en train de se fermer, à cause de l'absence d'agriculture et de la prolifération de la jussie. Pourquoi se préoccuper de quelques hectares quand on a laissé 5 000 hectares disparaître de notre territoire ? N'est-on pas en train de créer des obligations pour les petits projets en fermant les yeux sur les grands sujets ?

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Le chiffre de 10 000 euros est un simple indicateur. Le coût dépend du territoire et des mesures.

Je le répète, l'obligation de résultat est impossible à tenir s'il s'agit d'un nombre précis d'individus. Il faut plutôt réfléchir en termes de dynamique positive.

M. Jérôme Bignon. – Combien de contrats avez-vous signé avec des aménageurs ? Vous devez faire vivre quarante collaborateurs.

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Notre cabinet ne vit pas que de la compensation. Nous avons 300 000 euros de contrats. La compensation est un marché dans la mesure où il y a une offre et une demande, mais il est réduit. Notre société a choisi d'y participer car il s'agit d'une activité symbolique qui rapproche agriculture et écologie.

Mme Sophie Primas. – L'activité d'un grand groupe comme InVivo garantit la présence d'experts auquel un opérateur indépendant ne pourrait pas recourir.

Mme Carole Hernandez-Zakine. – En effet. En outre, nous avons accès aux chambres d'agriculture et aux agriculteurs en général.

La compensation est une mission que nous souhaitons remplir.

M. Jérôme Bignon. – Pourquoi ne travaillez-vous pas sur de grands projets ? N'y avez-vous pas accès ?

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Les grands aménageurs intègrent l'expertise au sein de leur propre structure. Nous sommes en contact avec eux pour des démarches complémentaires.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous connaissance de projets dont les coûts de compensation étaient tels que l'aménageur a préféré y renoncer ou le modifier ?

Les opérateurs de compensation devront-ils être certifiés ?

Mme Carole Hernandez-Zakine. – Je ne connais pas de cas de renoncement ni de modification.

Oui, la certification serait positive puisque nous sommes dans une dynamique de professionnalisation.

M. Daniel Gremillet. – Nous abordons ici un surcoût dont nous devons débattre entre nous.

M. Jérôme Bignon. – L'agrément n'a pas été inscrit dans le texte de loi pour que les agriculteurs puissent être opérateurs. Peut-être faudra-t-il distinguer petits et grands projets.

M. André Trillard. – L'installation d'une éolienne nécessite un trou de 1 000 mètres cube alors qu'on interdit des puits de 3 mètres de profondeur. Les éoliennes sont une atteinte suffisante à l'environnement pour qu'on n'impose pas d'autres problèmes en plus.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci.

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, de la Confédération paysanne et de Jeunes Agriculteurs

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous recevons M. Pascal Férey, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Mme Morgan Ody agricultrice, et M. Bernard Breton, animateur foncier, de la Confédération paysanne, M. Alain Sambourg, vice-président de la section « CR77 » de Coordination rurale, Mme Christiane Lambert, vice-présidente, et Mme Kristell Labous, responsable des affaires juridiques de l'environnement, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), et M. Guillaume Darrouy, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs.

Cette commission d'enquête a délimité un double cadre pour ses travaux : d'une part, elle étudiera 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 quatre cas spécifiques, quatre projets d'infrastructures : le suivi des mesures mises en oeuvre 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.

Je rappelle que tout faux témoignage et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Férey, Mme Morgan Ody, M. Bernard Breton, M. Alain Sambourg, Mme Christiane Lambert, Mme Kristell Labous, M. Guillaume Darrouy prêtent serment.

Ils déclarent aussi ne pas avoir de lien d'intérêt avec aucun des quatre projets mentionnés ci-dessus.

Mme Christiane Lambert, vice-présidente de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). – La compensation écologique est perçue comme une obligation réglementaire par les agriculteurs. Les premières expériences ont été peu concluantes. Depuis, la réussite de certaines opérations a fait quelque peu évoluer le regard. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a instauré les obligations réelles environnementales et a reconnu le rôle des agriculteurs dans le maintien de la biodiversité. Des initiatives professionnelles pour définir des contrats de prestation de services environnementaux ont vu le jour. Nous regrettons toutefois que l'accent ne soit pas assez mis sur les autres mots de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC). Éviter est essentiel. Limiter la consommation de foncier permet de réduire les pertes de biodiversité et de potentiel économique. Réduire est aussi important.

La compensation est parfois perçue comme une contrainte. Il y a des confusions entre les responsabilités du maître d'ouvrage et celles des agriculteurs. Le maître d'ouvrage doit compenser, mais c'est sur les terres de l'agriculteur. La confusion est maximale quand l'État est maître d'œuvre, car il cherche à compenser en périphérie, comme ce fut le cas pour des opérations de contournements ou pour la construction de routes nationales. Les impacts

économiques ou logistiques, lorsque des exploitations sont fragmentées, doivent faire l'objet d'une estimation précise. On ne comprend pas toujours le coefficient multiplicateur. Dix pour un, c'est souvent excessif ! La règle du « un hectare pour un hectare » devrait prévaloir. La concertation en amont avec les agriculteurs doit être améliorée ; les chambres d'agriculture se sont dotées de services d'aménagement qui travaillent en lien avec les syndicats agricoles. Il conviendrait aussi d'associer les agriculteurs à la réalisation des inventaires d'espèces. Les chambres d'agriculture et les organisations agricoles disposent d'experts compétents. Enfin, pour que les compensations soient opérationnelles, les agriculteurs doivent être associés à la rédaction des cahiers des charges.

Nous sommes attachés à un cadre juridique stable. Les contrats de prestation de services environnementaux sont une avancée en ce sens. La profession s'est mieux organisée. Aujourd'hui on parle de marché de compensation. N'oublions pas que les agriculteurs sont des acteurs de la compensation, des producteurs de biodiversité. Celle-ci a de la valeur. Si l'on nous demande des mesures supplémentaires en faveur de la biodiversité, il est normal de rémunérer ce travail utile à la société et de compenser les éventuels surcoûts. Nous sommes attachés au caractère volontaire et opposés à l'acquisition foncière par le maître d'ouvrage car il est possible de concilier l'activité agricole et la restauration de la biodiversité. Partout, dans le Finistère, le Loir-et-Cher ou la Marne, les responsables des fédérations départementales tiennent des réunions locales pour présenter les contrats de prestation pour services environnementaux. Les agriculteurs prennent conscience que la biodiversité est une richesse à préserver et qu'ils ont un rôle à jouer en la matière. La loi sur la biodiversité a facilité cette reconnaissance.

Les organisations agricoles doivent être associées en amont. Lorsque les maîtres d'ouvrage réduisent la concertation, ils créent les germes du conflit. Les interlocuteurs ne manquent pas : chambres d'agriculture, syndicats agricoles, bureaux d'études locaux, etc. L'acquisition foncière est souvent une solution de facilité. Elle pose aussi des problèmes de responsabilité.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé les obligations environnementales. Elles étaient présentées à l'origine comme une servitude, une obligation sans contrepartie ; aujourd'hui il est écrit qu'elles peuvent donner lieu à des contrats de prestation de services environnementaux. La FNSEA est en première ligne pour expliquer la démarche aux agriculteurs. Enfin, beaucoup de terres sont exploitées en fermage : dans ce cas, le fermier doit être aussi associé.

M. Pascal Férey, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). – Je suis exploitant dans une région classée Natura 2000. Je connais bien les compensations écologiques. Tout d'abord si l'on parle de compensation, c'est que l'évitement et la réduction n'ont pas été suffisants. Pour les agriculteurs, la compensation, c'est un peu la double peine : on leur prend des terres pour réaliser des projets d'intérêt général, et on compense en prenant d'autres terres agricoles. Le mode de calcul du coefficient est opaque. Les donneurs d'ordres devraient le justifier car son caractère inflationniste pose problème. L'expérience montre aussi que les donneurs d'ordre, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales, sont souvent très exigeants avec les agriculteurs et beaucoup moins avec eux ! On pourrait faire appel à d'autres structures que les bureaux d'études ou les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement pour valider les documents préalables aux aménagements ; le Muséum national d'histoire naturelle, par exemple, qui est compétent pour les territoires Natura 2000, a l'expertise nécessaire.

Les compensations fluctuent en fonction des territoires et des sites : en zone viticole classée, la compensation en périmètre immédiat sera plus légère qu'ailleurs. À l'inverse, dans ma région, classée Natura 2000, le coefficient était de dix pour une opération de contournement urbain ! Les opérateurs sont arrivés, *via* la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, avec un chéquier pour racheter les terres et ont fait flamber le prix du foncier. Non seulement les terres agricoles ont fondu mais leur prix a augmenté...

Prévoir une consultation publique, c'est bien. Encore faut-il que les documents soient compréhensibles ! Beaucoup de ces documents font des milliers de pages, en petits caractères, et sont techniques et inintelligibles, même pour des experts. La transparence doit aussi s'accompagner d'une bonne gouvernance. Être élu ne dispense pas d'expliquer son action. Trop souvent, lors des débats publics, les partisans et les adversaires du projet se mobilisent, mais 90% de la population n'a pas voix au chapitre.

Enfin, les projets d'aménagement sont des projets de long terme. Il faut davantage de pédagogie, prendre le temps d'expliquer en amont comment la compensation se fera et dans quel cadre. Les agriculteurs ne pourront indéfiniment supporter toutes les contraintes sans compensation financière. Les agriculteurs sont des producteurs de biodiversité. Il est normal que la société rétribue leur prestation.

M. Alain Sambourg, vice-président de la section « CR77 » de Coordination rurale. – La compensation des atteintes à la biodiversité concerne toutes les modifications de l'environnement, sur le plan écologique comme humain. Elle doit être définie sur la base d'une analyse exhaustive des mutations provoquées par un projet d'aménagement. Toute opération d'urbanisme en milieu rural crée des obligations pour les agriculteurs : restriction de l'usage des produits phytosanitaires, réduction des bruits, des odeurs, etc. Cela accroît leurs charges financières. Les agriculteurs doivent être associés à la procédure de détermination des préjudices et participer aux audits initiaux. Ces analyses doivent être réalisées dès l'étape de faisabilité, avant l'établissement des plans de financement, afin que leur coût financier soit bien inclus dans le calcul de rentabilité. On s'aperçoit trop souvent, après coup, que les crédits manquent pour les opérations de compensation. Les nuisances des projets pour le monde agricole sont sous-estimées par les services de l'Etat. Les indemnités en cas d'expropriation sont trop faibles au regard de la dégradation irréversible de l'outil de travail. Les conséquences pour les pratiques agricoles doivent aussi être analysées à long terme. Les charges de production augmentent à cause de la création de zones non traitées, de la modification des horaires de travail ou de circulation de véhicules. Là encore, les agriculteurs sont pénalisés.

On constate aussi que plusieurs équipements ont provoqué un développement des plantes indésirables comme les renouées du Japon, les berces ou les chardons. Les sols sont vivants et captent le carbone. Le compte n'y est pas quand on transforme une terre agricole en route et que l'on compense avec une terre inculte ou polluée : la surface est identique mais le comportement du sol sera très différent. Je m'alarme aussi quand on remplace une terre capable de capter du carbone par des sols imperméables où l'eau ruissellera, entraînant des pollutions. L'agriculteur rend service à la collectivité grâce à l'activité biologique de ses sols. Ne l'oublions pas.

Mme Morgan Ody, agricultrice, membre de la Confédération paysanne. – Merci d'avoir pris l'initiative de cette commission d'enquête. Pour la Confédération paysanne, la compensation est un leurre. Elle intervient parce que l'on n'a pas su éviter ni réduire. A ce titre, elle est toujours un échec pour la biodiversité. Plusieurs études

scientifiques remettent ainsi en cause l'idée selon laquelle il serait possible de compenser la destruction d'un écosystème par la restauration d'un écosystème équivalent.

La compensation évidemment un marché. Le succès actuel des mécanismes de compensation au niveau international est dû à la création d'un nouveau marché juteux. On donne artificiellement une valeur marchande aux milieux naturels, à chaque mare, aux abeilles, etc. Les milieux financiers et les bureaux d'études se frottent les mains, mais les paysans à travers le monde sont inquiets. Donner une valeur monétaire aux richesses naturelles risque de les exclure encore davantage et de les marginaliser. Si nous ne pouvons plus acheter la terre ou accéder à l'eau, nous ne pourrons plus travailler. Or, ce sont les agriculteurs qui sont les meilleurs garants de la biodiversité. Lorsque l'*open field* céréalière remplace le bocage ou que des activités pastorales de montagne disparaissent, des écosystèmes disparaissent également. La biodiversité suppose le maintien de paysans nombreux sur tout le territoire. Or, les mesures compensatoires n'aident pas les paysans, elles les excluent. Ainsi les constructions du campus du plateau de Saclay ont-elles été compensées par la création de bassins de rétention d'eau, grâce à l'expropriation d'autres agriculteurs. Mais les terres agricoles ne sont pas illimitées ! On compense l'atteinte à une terre en prélevant les terres d'un autre agriculteur... C'est un jeu à somme nulle.

La Confédération paysanne plaide pour un processus territorial de proximité qui associe mieux les agriculteurs. Nous sommes opposés aux réserves d'actifs naturels et à tous les processus de financiarisation qui permettent aux bétonneurs de s'affranchir de la consultation des populations. La suspicion pèse sur la compensation car les phases d'évitement et de réduction sont négligées. A Sivens il a fallu un mort pour que l'on étudie enfin un projet alternatif ! À Notre-Dame-des-Landes, les pouvoirs publics refusent de prendre au sérieux la possibilité d'améliorer l'aéroport de Nantes-Atlantique. Si l'on respectait la séquence « ERC », les projets consommant le moins d'espaces naturels et agricoles devraient pourtant être privilégiés, mais ce n'est jamais le cas. L'Etat manque d'impartialité, faute d'une séparation fonctionnelle entre les services chargés d'autoriser un projet et ceux qui doivent l'évaluer sur le plan environnemental. C'est le préfet qui assure ces deux missions, avec de fortes pressions politiques. Les conflits d'intérêts sont nombreux. Le préfet qui a attribué le chantier de Notre-Dame-des-Landes à Vinci est devenu salarié de cette société ! À Sivens, la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, société mixte dont beaucoup d'élus locaux sont administrateurs, a réalisé les études concluant à la nécessité d'un barrage et a été désignée, par les élus, pour construire l'ouvrage et pour assurer la gestion de la ressource. Juge et partie !

La loi sur la biodiversité a renforcé la compensation sans renforcer l'évitement ni la réduction. On a enterré de fait ces deux étapes qui étaient pourtant prioritaires dans la loi de 1976. Cette loi marque un retournement dramatique pour la protection de la biodiversité. Elle favorise les acteurs privés qui achètent des terres pour soi-disant les restaurer et ensuite les revendent aux sociétés qui veulent bétonner. Le risque est de remplacer une politique articulée autour de parcs naturels par une politique menée par des acteurs privés guidés par la recherche du profit à court terme. Dans la plaine de la Crau, la Caisse des dépôts promet une gestion sur trente ans. À Notre-Dame-des-Landes, les mesures compensatoires sont prévues dans le cadre de baux ruraux de neuf ans. Or, il est prouvé que pour restaurer des milieux naturels, il faut au moins une centaine d'années, pour un résultat incertain, alors que ce qui est détruit, le restera.

Les contrats signés avec le propriétaire posent la question du respect du statut du fermage. En empilant les mesures de compensation décidées par le propriétaire, on risque de

remettre en cause le libre choix du fermier dans la gestion de sa ferme et de donner des pouvoirs excessifs au propriétaire au détriment du preneur.

Nous estimons que dans le cas des quatre projets qui vous intéressent, l'étude des alternatives a été bâclée, voire oubliée dans la mise en place de la séquence éviter-réduire-compenser. Il faut au contraire renforcer les moyens de l'action locale dans la conception des projets.

Ainsi, l'A65 était-elle bien nécessaire, au vu de sa faible fréquentation ? L'aéroport de Notre-Dame-des-Landes s'imposait-il alors que, d'après une étude sérieuse, il était possible d'améliorer à moindres frais l'aéroport Nantes-Atlantique ?

Quant à la réserve naturelle de Cossure, la création d'un marché de protection de la biodiversité créerait un dangereux précédent. Les politiques publiques, qui ont prouvé leur efficacité, seraient remplacées par des acteurs privés, avec leur logique de court terme. Ne serait-il pas plus simple de faciliter le maintien et l'installation de paysans pratiquant le pastoralisme ? Pour l'instant, la Caisse des dépôts et consignation installe des moutons...

La mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser présente évidemment des enjeux pour le monde agricole. Éviter un aménagement, c'est empêcher une perte de terre agricole ; le réduire, c'est diminuer la perte ; en revanche, introduire une compensation, c'est actionner une chaîne de compensations successives qui impactent plusieurs fois les producteurs – en témoigne l'exemple de la plaine de Saclay.

La transformation des richesses naturelles en marchandises est une menace grave pour les paysans, pour le monde agricole et, au-delà, pour la production alimentaire. Cela nous concerne tous.

M. Guillaume Darrouy, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs. – L'environnement est pour nous, jeunes agriculteurs, un enjeu essentiel. C'est notre outil de travail, nous sommes attachés à sa préservation. La compensation incombe au maître d'ouvrage, pas aux seuls agriculteurs. Nous y sommes attachés, car il est plus facile de s'en prendre à l'agriculteur à la fin du projet que de l'impliquer en amont. Il est indispensable de dissocier le maître d'ouvrage, qui est juridiquement responsable de la compensation, de l'opérateur, qu'il soit agriculteur ou autre.

L'estimation des impacts d'un projet doit faire l'objet d'une concertation en amont, pour évaluer les éventuelles mesures d'évitement et de réduction ainsi que, si nécessaire, les mesures de compensation. Quand on impose des mesures en fin de projet, les agriculteurs se braquent et le débat devient stérile. Ces derniers doivent être associés à l'élaboration du cahier des charges lors de la première discussion préalable.

La compensation revient-elle à créer un marché ? Je le crains. On voit des opérateurs vendre des mesures de compensation à des porteurs de projet, ou apparaître dans les commissions d'acquisition du foncier. Cela suscite des réactions très négatives des agriculteurs. La terre disponible ne doit pas être réservée à la compensation, mais destinée en priorité à l'installation de jeunes agriculteurs. Il faudra faire preuve de vigilance pour éviter que le foncier agricole ne devienne un puits sans fond. En cent ans, l'espace forestier a doublé, alors que l'espace agricole s'est réduit.

Les agriculteurs sont un vecteur de biodiversité, quel que soit leur mode de production. Quand on crée des ressources en eau, on peut aussi créer de la biodiversité – je pense au barrage de Sivens. La compensation peut offrir des opportunités à un jeune agriculteur qui s’installe, mais dans un cadre bien défini juridiquement. Le risque principal est celui d’une financiarisation de la compensation. Il faut écouter les agriculteurs, ils ont leur mot à dire sur les projets.

La co-construction doit être engagée avec tous les acteurs, en impliquant d’abord les personnes proches du site ; je ne vois pas quelle est la légitimité d’individus qui vivent à des centaines de kilomètres, comme les zadistes à Sivens.

Quant aux mesures à destination du grand public, j’ai du mal à me faire une opinion sur la base d’un dossier de 1 700 pages. Nous sommes nombreux à ne pas avoir l’instruction nécessaire pour l’analyser et déterminer si les mesures proposées sont à la hauteur de l’enjeu.

Plutôt que de nous demander ce que nous proposons ou ce que nous faisons déjà en matière de biodiversité, les services de l’État nous tirent dessus à boulets rouges.

Les agriculteurs, producteurs de biodiversité, ont beaucoup à apporter. Nous demandons que l’État joue le rôle de cheville ouvrière de la protection de l’environnement ; qu’il alerte et sensibilise les opérateurs sur le fait que l’on n’achète pas du foncier seulement pour remplir des obligations réglementaires. Éviter-réduire-compenser ne doit pas se réduire à un drapeau que l’on lève pour montrer qu’on a écouté les environnementalistes.

Le dispositif actuel n’est pas mauvais, à condition que l’on sache s’en servir. La loi a reconnu les services environnementaux rendus par les jeunes agriculteurs ; il faudra le traduire au plan économique. Nous sommes tout autant attachés au foncier qu’à l’environnement.

Pour conclure, j’espère que cette table ronde ne sera pas qu’une réunion de plus, et qu’elle permettra d’intégrer davantage la profession agricole et de l’associer à l’ensemble de la démarche.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Notre commission d’enquête se donne pour objectif de mesurer l’efficacité et l’effectivité de la loi sur toute la séquence ERC, et pas seulement sur la compensation.

Mme Christiane Lambert. – Un mot sur l’utilisation des friches industrielles et des sites militaires abandonnés, question qui a été largement abordée lors de l’examen de la loi biodiversité. Nous sommes dans une posture pragmatique : nous sommes conscients que des zones industrielles, des zones artisanales et des voies de communication sont nécessaires pour désenclaver et créer de l’activité ; il faut par conséquent éviter et réduire autant que possible mais il restera toujours une part pour la compensation.

Nous sommes en mesure d’identifier des friches ; de jeunes agriculteurs ont lancé une opération appelée « Les délaissés », consistant à semer du blé pour donner la récolte à des associations caritatives.

La superficie des friches identifiées est parfois très importante ; il faut les valoriser en priorité. Dans la Marne, un terrain militaire désaffecté, la base 112, a été reconverti, à l’initiative de la FDSEA et avec l’expertise de la chambre d’agriculture, en

« ferme 112 », un espace dédié à l'expérimentation et à l'innovation agricoles, en mobilisant des moyens publics et privés. Autre initiative, la FDSEA de l'Oise a participé à l'identification du domaine foncier public abandonné pour les mesures de compensation prévues dans le cadre du projet de canal Seine-Nord. Ces domaines pourraient être utilisés pour la création de serres ou de fermes verticales. Ces projets, dont l'ampleur est réelle, ont vocation à se substituer à la gestion très dispendieuse du foncier qui a longtemps prévalu.

Les DREAL continuent à privilégier l'acquisition pour assurer la pérennité du foncier. Or nous considérons que cette question a été réglée par la loi biodiversité, notamment dans le cadre des obligations réelles environnementales transmissibles. L'administration doit donc changer de logiciel.

Pour le repérage des friches, nous disposons d'outils comme les PLU et les SCoT, ainsi que l'acquisition par les collectivités, désormais conscientes de la rareté et de la cherté du foncier. Il s'agit de mettre en place une approche plus globale et anticipée, notamment avec les Safer.

La compensation est là ; il faut faire avec et procéder avec pragmatisme plutôt que par idéologie ou idéalisme, en impliquant tous les acteurs dans les départements.

M. Guillaume Darrouy. – Un recensement exhaustif des friches a été lancé dans les Landes par la chambre d'agriculture. Un grand nombre de surfaces dépérissent. Les mesures de compensation pourraient commencer par la conservation de ce type d'espaces, ce qui permettrait de rétablir du foncier agricole dans certaines zones.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Notre commission d'enquête cherche à dégager un équilibre et une vision cohérente entre des acteurs aux intérêts parfois divergents. Je prends vos remerciements à l'ouverture de cette réunion comme un encouragement pour nos travaux dont, nous l'avons constaté hier, la complexité est grande, notamment au plan juridique.

Vous semblez d'accord pour défendre le caractère prioritaire des deux premiers termes de la séquence : éviter et réduire. Il convient avant tout de maintenir le foncier agricole ; et pour cela, de faire en sorte que les aménageurs s'inscrivent dans cette démarche. Ainsi, tel maître d'ouvrage pourrait être tenté de préférer un parking simple à un parking en silo si le foncier n'est pas cher. Les contraintes liées à la compensation pourraient au contraire conduire les opérateurs à privilégier la séquence éviter-réduire. Votre avis sur cette question nous intéresse ; les positions idéologiques peuvent diverger, mais nous recherchons des éléments opérationnels. Dans le cadre de l'enquête coût-bénéfice, évitons aussi que la valeur attribuée aux terrains soit honteusement insuffisante.

Les délais de la compensation font l'objet d'intérêts et d'enjeux qui s'affrontent. Vous convenez tous que, pour être efficace, la compensation doit s'inscrire dans la durée. Or les agriculteurs sont inquiets des engagements de contractualisation dans la longue durée. Quelle est votre vision de cet arbitrage ?

Les friches peuvent être utilisées dans le cadre de la compensation, mais elles ne représentent pas toujours une équivalence écologique satisfaisante. Le partenariat éventuel avec le Muséum national d'histoire naturelle, que vous avez cité, est intéressant. Comment percevez-vous l'approche de la biodiversité qui repose, en France, sur le concept de trame verte et bleue ? Cela assure la cohérence globale des écosystèmes mais représente aussi une

contrainte potentielle : tous les territoires n'ont pas la même valeur, en termes de compensation comme de fonctionnement.

Enfin, que serait, selon vous, une fourchette satisfaisante pour la valeur du service rendu par l'agriculteur dans une logique de compensation ?

Mme Christiane Lambert. – Les aménageurs communiquent beaucoup plus sur la compensation, à l'aide de belles brochures, que sur l'évitement. Une comptabilisation des hectares évités aurait un effet incitatif. De plus, la communication des aménageurs ignore souvent les actions de compensation engagées par les agriculteurs eux-mêmes.

Le centre commercial Atoll Angers a enseveli un hectare de zone humide. L'aménageur proposait une compensation à hauteur de seize hectares ; mais, après des échanges avec la chambre d'agriculture et les associations de défense de l'environnement, il a été jugé préférable de mettre en place quatre hectares de zone humide dans de meilleures conditions. Le résultat a satisfait toutes les parties prenantes.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture a introduit le concept de compensation collective agricole. L'indemnisation ne suffit pas toujours pour des opérations susceptibles de déstructurer l'économie agricole. Ainsi, 25 hectares en moins d'emprise foncière pour la coopération ou le négoce se traduisent par une baisse de chiffre d'affaires et des surcoûts logistiques. La compensation collective agricole oblige l'aménageur à compenser aussi cela. Ainsi, un rééquilibrage entre compensation de la biodiversité et compensation du potentiel de production peut être envisagé, permettant des études d'impact plus globales et fidèles à la réalité.

Pour être efficace, la compensation doit s'inscrire dans la durée. Pour cela, elle doit être rémunératrice. Les agriculteurs ne sont pas habitués à une indemnisation à juste valeur... Dans le cadre du contrat d'agriculture durable (CAD), successeur du contrat territorial d'exploitation (CTE), les surcoûts liés aux mesures agro-environnementales sont calculés et l'indemnisation est fixée à un niveau attractif pour l'agriculteur. Il convient d'associer les acteurs agricoles et les experts qui les représentent très en amont, dès la phase du calcul de l'indemnisation.

Les mesures de protection pour le grand hamster d'Alsace ont conduit les agriculteurs à convertir des hectares de maïs en hectares de blé ou de prairie. Le coût de ces conversions est facile à calculer. L'agriculteur qui l'accepte sera plus enclin à l'inscrire dans la durée si la compensation financière est à la hauteur. C'est donc avant tout une question de moyens mobilisés.

Comme pour les circuits courts, on veut à la fois l'apport écologique et un prix au rabais. Or la biodiversité a un prix – et celui qui doit le payer est le demandeur de biodiversité. Les espaces que l'on veut protéger ont une valeur ; il est d'autant plus opportun de le rappeler que le chiffre d'affaires agricole a baissé de cinq milliards d'euros l'année dernière.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur les quatre dossiers qui nous intéressent, considérez-vous que les mesures de compensation proposées par les opérateurs sont raisonnables ?

Mme Christiane Lambert. – Sur la réserve de la Crau, la discussion a été difficile. C’était une approche nouvelle avec, pour les agriculteurs concernés, un sentiment de dépossession. De plus, ils n’étaient pas préparés à la négociation avec la Caisse des dépôts et consignations, qui en a tiré avantage. Désormais, les chambres d’agriculture conduisent des études d’impact globales.

La concertation s’est mieux déroulée dans le cas du grand hamster d’Alsace. Quant à Notre-Dame-des-Landes, le sujet est tellement polémique qu’il est très difficile de se faire une opinion. Pour répondre à votre question, je ne connais pas les propositions financières sur ce dossier. Quel espace serait concerné ? Nous n’avons pas d’éléments assez précis.

Mme Kristell Labous, responsable des affaires juridiques de l’environnement, FNSEA. – La ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux avait fait l’objet d’une véritable négociation entre Réseau ferré de France (RFF) et les agriculteurs ; mais RFF a accordé une concession à Vinci. La compensation négociée, avec la participation de la chambre d’agriculture, avait satisfait les agriculteurs. Sera-t-elle maintenue ? Point important, la compensation a été homogène entre agriculteurs. Pour éviter la concurrence, il convient de formuler une proposition pour l’ensemble du territoire, en fonction des actions proposées par les agriculteurs. Si le prix du foncier est trop élevé dans certains endroits, certains propriétaires pourraient être tentés de ne plus mettre leurs terres en fermage.

L’A65 a fait l’objet d’une négociation avec les propriétaires-exploitants. Le montant négocié était, d’après mes informations, très attractif. Dans toutes ces situations, le prix résulte d’un équilibre à trouver.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J’en conclus que la compensation reste hétérogène entre ces différents dossiers.

Mme Kristell Labous. – Elle l’est encore plus sur les autres dossiers dont j’ai connaissance. Lorsque des baux à clauses environnementales sont passés, les agriculteurs ne touchent pas de rémunération. Pour nous, ce n’est pas une solution durable. Le bureau d’études Dervenn, en Bretagne, privilégie les contrats en traitant directement avec les agriculteurs. Enfin, sur la ligne à grande vitesse Nîmes-Montpellier, les discussions avec RFF se déroulent bien, mais le prix du foncier a augmenté.

Mme Christiane Lambert. – Nous avons passé en 2016 une convention avec SNCF-Réseau pour la mise en place de la séquence éviter-réduire-compenser en amont, suite aux griefs exprimés. Il y a, en la matière, un conflit historique à lever.

Mme Morgan Ody. – Travailler sur la partie « éviter-réduire » est essentiel, d’autant que la France ne respecte pas toujours les obligations européennes en matière d’étude de solutions alternatives. Il convient d’intégrer celles-ci dès le début de la consultation et de prendre en compte les propositions des acteurs locaux.

Je regrette que la loi biodiversité n’ait pas tenu compte de cette dimension, d’autant que les défauts de la procédure ont donné lieu à des conflits. Aujourd’hui, l’État arrive avec un projet dont tout le monde sait qu’il sera retenu à l’issue de la consultation ; du coup, le public y voit une farce et n’y participe pas.

Nous sommes opposés, vous l'aurez compris, au principe même de la compensation. Il faut aussi reconnaître et quantifier la perte écologique. Prétendre que la compensation l'annule, c'est faire preuve de duplicité – comme pour la taxe carbone : un trajet en avion compensé n'est pas neutre pour autant.

Concernant les friches, nous estimons préférable de construire la ville sur la ville, en assumant le coût que cela représente. Arrêtons de considérer les terres agricoles comme des déserts. Il faut au contraire les sanctuariser autant que possible, et compenser la perte si on ne le peut pas.

La fourchette de prix que vous évoquez n'est pas dans notre logique. Nous ne voulons pas que les paysans deviennent des faire-valoir pour les bétonneurs, bons à compenser les destructions des autres. Ils ont un rôle à jouer dans la biodiversité. Nous voulons être rémunérés pour produire !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qu'en est-il des trames vertes et bleues ?

M. Guillaume Darrouy. – Privilégions la partie « éviter-réduire ». Lorsqu'une collectivité vient annoncer à un agriculteur une déviation, elle doit la justifier de manière argumentée, définir le cadre et les besoins dans le temps. Si ce socle n'est pas assuré, l'aménageur ne cherchera jamais à éviter ni à réduire. Pour chaque projet, l'État doit préciser par écrit quelles mesures il a envisagées pour éviter les atteintes à la biodiversité, et pourquoi il ne les a pas retenues.

Le traitement de la durée dépend des mesures prises. On pourrait s'apercevoir, cinq ans après, qu'elles n'ont servi à rien. Autre problème, la transmission des contrats et de la compensation. Il me semble difficile d'imposer à un agriculteur qui s'installe les compensations contractualisées par son prédécesseur – surtout quand le porteur de projet a fait l'objet d'une liquidation judiciaire ou a cessé son activité. La durée impose la prudence. Certains propriétaires et agriculteurs pourraient être tentés de toucher l'enveloppe, et adienne que pourra... La rétention foncière est un problème pour le fermage, quand on sait combien l'installation par acquisition est rare. Elle pourrait également avoir un impact sur le marché du foncier. Autour de Nice, les prix atteignent déjà des niveaux astronomiques, et devraient encore monter.

La concertation sur les trames vertes et bleues a été insuffisante au niveau local. La concertation a eu lieu au niveau régional ; ensuite, on a rédigé des guides envoyés aux bureaux d'études pour intégration dans les documents d'urbanisme. Il faudrait établir aussi un cahier des charges et engager une démarche de construction avec les chambres consulaires, notamment les chambres d'agriculture. Si la trame verte et bleue est décidée depuis Bruxelles ou même au niveau de la Région, c'est beaucoup plus compliqué.

La valeur du service rendu doit être calculée en évaluant précisément les efforts financiers, humains, stratégiques et économiques demandés à l'agriculteur. Si cela représente un risque économique, il doit être aidé. La valeur peut par conséquent aller du simple au double ; tout dépend de ce que l'on cherche à protéger. Il est hors de question d'imposer – comme c'est le cas actuellement – des contraintes environnementales supplémentaires ; et les agriculteurs volontaires doivent y trouver une contrepartie, d'autant que, comme nous le savons, leur situation est de plus en plus difficile.

M. Alain Sambourg. – Après un délai, les terres mobilisées sous forme de réserve foncière doivent être rendues à l'agriculture. Certaines zones artisanales sont en friche depuis quarante ans ! Le prix d'un mètre carré varie d'un euro à 150 euros, ce qui exclut l'installation d'agriculteurs. Lorsqu'il atteint 300 euros, comme en région parisienne, comment s'étonner que des exploitants proches de la retraite soient tentés de vendre à des acheteurs chinois ou arabes ? Si nous voulons un paysage agricole, à vous de jouer ! La compensation agricole est dans les cordes des agriculteurs. La compensation environnementale est un autre métier, qui doit faire l'objet d'une rémunération proportionnelle à la surface et garantie dans le temps. L'État a compensé, dernièrement, pour une entreprise italienne ayant contribué à l'exposition universelle de Milan. Il peut donc aussi compenser un changement d'activité. Quant aux friches, s'il s'agit de terres agricoles, elles doivent le redevenir. On peut se donner les moyens pour transformer des terres agricoles en zones humides, en formant et en rémunérant l'agriculteur chargé de les entretenir. Ce qu'il faut, c'est évaluer la biodiversité détruite par une construction, pour calculer la compensation. Et c'est bien celui qui détruit la biodiversité qui doit en assumer la charge.

M. Pascal Férey. – Chaque collectivité territoriale a des obligations. En 2007, 160 000 hectares de friches industrielles ou artisanales étaient inutilisés en France. Cela peut être dû à de la spéculation, mais aussi à des questions de complexité : critères de dépollution, documents d'urbanisme faisant obstacle *ad vitam aeternam*... Des opérations financières non négligeables sont réalisées par les collectivités territoriales. A Melun-Sénart, la terre agricole achetée 20 000 ou 30 000 euros se vend 350 000 ou 400 000 euros une fois constructible. Et ce sont les exploitants agricoles qui doivent accepter la compensation suite à ce type d'opération ! Les hectares de terres périurbaines ont de la valeur, et il faut en tenir compte.

Qui a qualité pour définir un coefficient multiplicateur ? Il faudra tôt ou tard organiser le marché de la compensation pour éviter la spéculation. Le même agriculteur qui réclame la protection du code rural tant qu'il est actif ne se prive pas, la retraite venue, de proposer ses terres à la collectivité. Trêve d'hypocrisie : sans organisation, les marchés parallèles se développeront. J'ai les plus grandes réserves sur de grosses opérations comme la constitution de la réserve d'actifs naturels de la Crau. Les structures de grande taille disposent de moyens importants et présentent des projets de rêve. Pour être acceptée, la compensation écologique doit rester supportable et être bien expliquée.

La maîtrise du foncier est en sujet important. Quand le conservatoire du littoral achète du foncier, celui-ci ne peut plus être mis en fermage. La seule option est une convention de mise à disposition, c'est-à-dire la précarité. Dans la Manche, plusieurs centaines de milliers d'hectare sont détenus par le conservatoire du littoral. Lorsqu'un agriculteur part à la retraite, le cahier des charges peut changer du tout au tout. Écartons-nous le moins possible du statut du fermage.

M. Gérard Bailly. – La loi montagne a été l'occasion d'évoquer le problème de l'enfrichement des terres, gagnées même par la forêt. En 65 ans, la forêt a largement reconquis le Massif Central, par exemple. Mais quels sont les dispositifs de soutien pour un jeune agriculteur qui voudrait renverser cette tendance ? Y a-t-il des indemnités, des compensations ? *Quid* des retenues d'eau ? Il faudrait comparer aux compensations exigées autrefois. Dans ces zones, l'agriculteur ne fait souvent que restaurer un état antérieur. Pourquoi des taxes de défrichement ?

M. Jérôme Bignon. – Je suis sensible à la double peine dénoncée par les agriculteurs : sur 70 hectares, lorsqu'on vous en prend dix pour un projet, dix hectares

supplémentaires sont mobilisés pour la compensation. S'il est acceptable, dans une société démocratique, de sacrifier une part de ses terres à l'intérêt général, il semble plus difficile de renoncer en plus à une surface équivalente pour de la compensation.

Une première piste serait de renoncer à certains projets, moins pertinents que d'autres. Nous n'avons qu'une économie agricole, et il est chimérique de prétendre la remplacer par des cultures réalisées en ville ou sur nos balcons. Il est difficile de discuter de cette double peine. L'intitulé même de notre commission d'enquête trahit une certaine gêne, qui ne mentionne ni réduction ni évitement. Il faudrait pourtant regarder le problème en face. Or je n'ai jamais vu d'analyse d'évitement. Une tranchée de 105 kilomètres va traverser la Somme, l'Oise et le Pas-de-Calais. Elle est sans doute utile. Mais quelle rupture de continuité écologique ! Résultat : les prix montent, et des hectares d'une des terres agricoles les plus riches de France vont disparaître deux fois – pour la construction, et pour la compensation.

Nous n'avons guère fait d'effort pour atténuer, même temporairement, le double principe d'équivalence et de proximité. Nous avons pourtant des friches à résorber, mais manquons de moyens pour le faire. Cette situation est ubuesque !

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Cela fait consensus.

Mme Christiane Lambert. – Beau plaidoyer pour les terres agricoles ! La loi biodiversité a été débattue pendant deux ou trois ans. Et pourtant, elle comporte d'autres aberrations. Ainsi de l'exigence chimérique d'une perte nette de biodiversité nulle, voire d'un gain ! Comment l'exaucer ? Ce serait une triple ou une quadruple peine ! Est-ce plus grave de perdre un peu de biodiversité, ou beaucoup d'emplois et de production agricole ? Le manque de fermeté dans la contestation de ce point, et l'arbitrage rendu – nous savons par qui – aboutissent à un résultat catastrophique. À quel autre secteur imposons-nous de telles contraintes ? C'est inacceptable.

Défendre le foncier agricole est bienvenu, mais certains élus n'hésitent pas à changer d'attitude face à une entreprise. Pour occuper dix hectares dans l'Oise, *Amazon* a obtenu son autorisation ICPE en quatre mois. Je ne connais pas d'autre exemple d'un délai si court. Notre pays a connu une utilisation immodérée de foncier. Il faut changer cela, mais avec pragmatisme. Exiger une perte nette de biodiversité nulle, ce n'est pas sérieux !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce n'est pas le sujet de notre commission d'enquête.

Mme Christiane Lambert. – Si, car cela implique davantage de compensation. Quant à l'articulation des compensations avec les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), elle nécessite un énorme et minutieux travail d'anticipation.

Mme Évelyne Didier. – Autrefois, on ne compensait pas. Positons ! Cela dit, la compensation de la biodiversité n'existe pas et ne peut exister. Il n'y a qu'un écosystème, qu'on ne saurait remplacer. Considérez-vous que les ventes de terres à des Chinois doivent faire l'objet d'une compensation ? J'avais déposé un amendement empêchant le stockage des déchets du bâtiment dans de la bonne terre agricole. Il m'a fallu convaincre que je n'attaquais pas les agriculteurs, au contraire ! Comment empêcher ce type de projets ? Quelle compensation faut-il prévoir ? Avec le Grand Paris, cela ne va pas s'arranger.

M. Alain Sambourg. – C'est simple : s'il ne peut gagner sa vie, l'agriculteur part. L'enfrichement des terres reflète donc le manque de revenu agricole. Des pétroliers achètent nos forêts pour produire des briquettes. Peut-être est-il plus important de se chauffer que de se nourrir ? Pour nous, les retenues d'eau ne servent qu'à stocker l'eau l'hiver pour l'utiliser en été. En mai et juin dernier, nous avons frôlé la catastrophe à Paris. L'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) explique qu'il vaut mieux inonder des terres agricoles que construire un bassin de retenue en aval. C'est plutôt que cela coûte moins cher... Une retenue en aval est pourtant indispensable, notamment pour refroidir la centrale de Nogent.

Compensation des espèces ? En remplaçant des forêts par des pâturages, on change évidemment la faune. Oui, il y a une double peine. Si la compensation est agricole, très bien. S'il s'agit de planter des arbres, c'est autre chose. Les agriculteurs préfèrent produire, et vivre de leur travail.

En effet, il serait bon d'analyser la pertinence des projets. Nous ne manquons certes pas de diplômés pour le faire ! Mais nous voyons bien que les communes sont surtout attentives aux promesses d'emplois. Celles-ci doivent-elles prévaloir sur l'objectif de préservation des terres agricoles ? C'est un choix de société.

Oui, le principe de proximité est compliqué à mettre en œuvre. Quant à la vente de terres aux Chinois, elle s'explique évidemment par la faiblesse des prix offerts par la Safer, combinée aux 3 000 ou 4 000 euros de dettes par hectare que laisse un agriculteur arrivé à l'âge de la retraite. Or les produits qui seront cultivés sur ces terres ne financeront pas les coopératives et autres organismes français, puisqu'ils seront directement exportés en Chine. La meilleure protection serait de laisser nos agriculteurs vivre de leur travail.

Faut-il faire 200 kilomètres pour enfouir ses déchets, ou 60, et les enfouir sous des terres de grande valeur ? Là encore, c'est un débat de société.

M. Pascal Férey. – Quelle que soit la dimension d'un projet, il faut imposer une étude d'impact fouillée, dégageant une vision globale. L'étude de pertinence est rarement effectuée. En France, le foncier agricole n'est pas cher. C'est pour cela qu'on le gaspille si facilement. Aux Pays-Bas, un hectare coûte 100 000 euros.

Mme Sophie Primas. – Comment font les jeunes ?

M. Pascal Férey. – Ils parviennent à acquérir des terres avec l'aide des banques. En France, les prix vont de 5 000 à 15 000 euros l'hectare. Cela dit, le prix n'est pas tout. Là où Caen aménage un espace de vente, le prix passe à 300 000 euros l'hectare, ce qui reste peu par rapport aux enjeux économiques. Où faut-il localiser la compensation écologique ? Imposer une proximité stricte restreindrait considérablement les possibilités de certains territoires. Le risque est de voir toutes les compensations localisées sur des terres d'élevage, qui deviendraient le refuge de la biodiversité. Il aurait fallu être plus précis : que signifie « un périmètre proche » ? Le bail environnemental peut être transmis, mais cela laisse-t-il vraiment le choix au successeur ? Des décisions ont été prises à Paris sans que leurs implications sur le terrain soient bien mesurées.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Au-delà des déclarations de principe, et des exposés de cas particuliers, quels remèdes opérationnels suggérez-vous ? Les États-Unis sont allés loin en imposant une équivalence complexe et très régulée. Quelle garantie durable

inventer ? Comment fixer la valeur d'une terre agricole au moment de l'enquête coût-bénéfice ?

Mme Christiane Lambert. – Les terres acquises par les Chinois restent cultivées, et ne font donc pas l'objet d'une compensation. La Safer n'y est pour rien : ils offrent 20 000 euros par hectare, quand le prix de marché est de 5 000 euros. D'ailleurs, la loi empêche les Safer d'intervenir car les transferts se sont faits par parts de société. C'est pourquoi le député Dominique Potier a déposé une proposition de loi sur le foncier, afin de combler cette faille. Il faut aussi définir le statut d'agriculteur de sorte que cette qualité ne puisse être reconnue à des financiers.

La loi montagne va être votée. Une taxe de défrichement et des compensations seront imposées : les forestiers ont bien négocié. Pour que les agriculteurs ne soient pas pénalisés, nous avons suggéré des amendements, qui n'ont pas été adoptés. Nos tentatives de regagner des espaces de production ont suscité plusieurs décisions défavorables.

Nous proposons une meilleure utilisation des friches et une meilleure estimation de la valeur de la compensation, qui facilitera sa pérennité. Il faudra trouver une solution pour les cas de faillite. Nombre de zones agricoles, à faible potentiel, sont en plein désespoir. L'arrêt de l'élevage les a pénalisées, mais la compensation écologique peut leur apporter des revenus. S'il faut produire de la biodiversité, nous le ferons, à condition que ce soit rentable.

Mme Morgan Ody. – La philosophie même de la loi nous pose problème, qui associe biodiversité et espaces sauvages, alors que celle-ci est liée à l'activité humaine. En montagne, on perd de la biodiversité quand les paysans disparaissent. Aussi faut-il défendre l'agriculture paysanne, en lui assurant des revenus, en la défendant contre le loup, ou en maintenant un réseau de petits abattoirs. C'est indispensable pour préserver une paysannerie sur tout le territoire, qui est la base de la biodiversité. Ne confondons pas compensation environnementale et compensation agricole. Souvent, quand un élu rend constructible une zone agricole, il compense en rendant cultivables des zones naturelles. Et ces terres échoient à de jeunes agriculteurs, qui peinent à les cultiver car leur potentiel agricole est faible.

La vente de terres à des acheteurs chinois ne nous poserait pas de problème si le modèle agricole qu'ils y mettent en œuvre était différent. Dans la Nièvre, le montage est le même que pour la ferme des mille vaches. La politique de régulation foncière est détricotée par des montages sociétaires. Si nous ne réagissons pas, nos paysans vont disparaître rapidement. Les politiques publiques de défense de l'environnement ne doivent pas être remplacées par des acteurs privés. Avec les contraintes budgétaires actuelles, le risque est fort. La cohérence de l'action publique aurait beaucoup à y perdre.

Enfin, nous sommes très sceptiques sur les bénéfices que les agriculteurs pourraient tirer de l'argent de la compensation.

En effet, au regard des négociations internationales sur la biodiversité menées à l'heure actuelle – la France fait partie d'un programme international sur la compensation de la biodiversité –, il est évident qu'il sera très rapidement beaucoup moins cher d'acheter des réserves d'actifs naturels au Nicaragua ou au Soudan qu'en France.

Je ne crois pas du tout que la création des réserves d'actifs naturels soit une source de revenus potentiels pour les paysans à l'avenir. Au contraire, compte tenu des enjeux financiers, ces dispositions auront des impacts massifs au niveau international – elles en ont

d'ores et déjà. C'est un marché très lucratif. Je ne pense pas que nous puissions, en France, nous en laver les mains.

Selon moi, l'inscription des réserves d'actifs naturels dans la loi est potentiellement très dangereuse pour l'avenir.

M. Guillaume Darrouy. – Monsieur le sénateur Bailly, selon moi, plusieurs éléments expliquent que l'agriculture ait du mal à reconquérir les espaces agricoles : la rentabilité et la rétention foncière de la part des propriétaires, phénomène que l'on ne trouve évidemment pas en montagne, mais plutôt en périurbain et dans certaines zones autour des agglomérations.

Concernant les friches, la procédure de terre inculte est très peu utilisée en métropole. En revanche, elle l'est régulièrement dans les territoires ultramarins. Je pense qu'il y a probablement des choses à améliorer sur ce plan.

On ne peut que vous rejoindre sur la double peine ! Je dirais même qu'il y a souvent une triple peine.

Contrairement à certains, je ne trouve pas normal que les acheteurs chinois rachètent notre patrimoine. Nous défendons une agriculture familiale, pas une agriculture de firme. On ne sait pas qui est l'investisseur chinois, où va partir le bénéfice de l'exploitation... Que peut faire un jeune face à un investisseur chinois qui met 20 000 euros sur la table, quand la Safer ne peut même pas intervenir ?

Je suis d'accord : il faut protéger le foncier. À ce sujet, je vous invite à lire le rapport d'orientation « *Foncier : entre avenir et héritage* », que les Jeunes Agriculteurs ont fait paraître l'année dernière. Nous y proposons un certain nombre de réponses. Tout le monde doit s'y mettre.

Les parlementaires du groupe Les Républicains ont demandé au Conseil constitutionnel d'annuler toutes les dispositions de la loi Sapin II relatives au foncier, alors que certains nous ont dit, droit dans les yeux, qu'ils étaient d'accord avec nous...

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Restons-en au sujet de la compensation.

M. Guillaume Darrouy. – Par ailleurs, pour protéger le foncier, il va falloir définir rapidement ce qu'est un actif agricole. Qu'est-ce qu'un agriculteur ? Ce travail nous servira pour la compensation environnementale. Depuis la loi d'avenir, les Jeunes Agriculteurs l'avaient porté haut et fort. Nous avons été très peu suivis, mais tout le monde commence à le comprendre désormais. J'en suis ravi.

Je veux vous rassurer sur la compensation agricole : les collectivités qui engagent des projets impliquant une perte de terres agricoles ne devront pas automatiquement retrouver des terres agricoles. Très peu de dossiers relèveront du dispositif de la compensation agricole. Nous nous sommes fait enfumer.

Pour finir, je me demande pourquoi, aujourd'hui, en France, on protège mieux l'environnement que l'être humain.

Mme Christiane Lambert. – Très souvent, la compensation écologique est réduite à la seule biodiversité.

Dans la commune voisine de la mienne, la création d'une route a été compensée écologiquement par une moindre consommation d'énergie, avec la mise en place d'une chaudière à bois pour chauffer les salles de sport.

La compensation n'est pas forcément surfacique et ne se réduit pas nécessairement à la biodiversité : elle peut porter sur l'air, l'environnement...

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Vos propos illustrent la question de l'hétérogénéité, qui a été soulevée hier par les juristes.

S'agissant des commandes, nous attendons avec impatience vos contributions écrites et vos propositions.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Madame Labous, vous avez de toute évidence une vision assez précise des différents contrats qui ont été passés avec des agriculteurs sur un certain nombre de projets. Les éléments d'information dont vous disposez sur les quatre projets qui entrent dans le champ de notre commission d'enquête nous intéressent énormément. On voit bien qu'il y a des opérateurs plus allants, sans les citer à ce stade.

Mme Christiane Lambert. – *Quid* des autres projets ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les informations concernant d'autres projets sont aussi importantes : elles nous permettront de disposer de points de comparaison.

Nous avons bien compris que vos approches idéologiques respectives étaient différentes. Ce n'est pas une surprise ! Cependant, sans adhérer obligatoirement au cadre très contraint défini par les lois en vigueur, vous avez peut-être des propositions opérationnelles à nous faire passer par écrit.

Ces propositions et les données dont vous disposez intéressent au plus haut point la commission d'enquête.

M. Alain Sambourg. – Il me semble que, lors de l'examen du projet de loi, on a parlé, à un moment, de « couloir de biodiversité » plutôt que de « trame verte » et de « trame bleue ». Pouvez-vous me le confirmer ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Non. Les termes n'ont pas changé.

Mme Sophie Primas. – Les éléments que vous pourriez nous communiquer sur le fonctionnement du Canal Seine-Nord, bel exemple d'une grosse infrastructure à venir, nous intéressent également.

M. Guillaume Darrouy. – Je vous invite à venir dans notre beau territoire pour découvrir le Canal du Midi, qui a apporté beaucoup de biodiversité. Sa présence nous ravit !

La réunion, suspendue à 17 h 25, reprend à 17 h 30.

Audition de M. Jean-Philippe Siblet, directeur du service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous accueillons M. Jean-Philippe Siblet, directeur du service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle.

Ce service scientifique du Muséum est notamment en charge de l'inventaire national du patrimoine naturel. Son expertise en matière de connaissance de la nature et de sa préservation est particulièrement reconnue.

Vous êtes aussi chargé, dans le cadre de collaborations avec des partenaires privés ou publics, d'accompagner un certain nombre d'acteurs dans leur démarche d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur la biodiversité.

Pour votre information, cette audition est ouverte au public : elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu.

Conformément à la procédure applicable à toutes les commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment. Je vous rappelle que tout faux témoignage est passible de peines pénales, qui vont jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Philippe Siblet prête serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Monsieur, avez-vous des liens d'intérêt avec les différents projets que nous étudierons plus particulièrement dans le cadre de la commission d'enquête, à savoir l'A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau ?

M. Jean-Philippe Siblet. – Je n'en ai aucun.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous vous avons adressé une série de questions pour vous aider à construire votre propos. Nous n'attendons pas que vous répondiez point par point à chacune d'elles. Vous pourrez nous faire parvenir ultérieurement une contribution écrite.

M. Jean-Philippe Siblet. – Je vous remercie de me donner l'opportunité de m'exprimer devant vous.

Les questions que vous m'avez adressées m'ont paru extrêmement pertinentes. Elles posent bien les problèmes que soulève la question de la compensation, qui, comme vous l'avez sans doute compris, est extrêmement complexe.

Vous m'avez interrogé sur l'état de la biodiversité. Bien évidemment, ce sujet pourrait nous occuper pendant des dizaines d'heures ! Cependant, il importe de dire que nous n'avons jamais aussi bien connu cet état. Notre connaissance a beaucoup progressé, notamment au cours des dix dernières années, et on est aujourd'hui capable de retracer l'évolution, en particulier grâce à plusieurs dispositifs, notamment le dispositif d'évaluation de l'état de conservation, mis en œuvre dans le cadre de l'application des directives européennes Habitat et Oiseaux. Le second bilan, qui couvre la période 2007-2012, confirme le premier, à savoir que la part des habitats et des espèces d'intérêt communautaire en bon état

de conservation en France est faible. *Grosso modo*, un habitat sur cinq et une espèce sur quatre seulement sont en bon état de conservation. Ces données sont objectives, robustes et ne souffrent pas de contestation.

Pour l'ensemble des espèces, les tendances négatives sont plus nombreuses que les tendances positives. Sans surprise, parmi les écosystèmes les plus menacés, les écosystèmes marins, littoraux, humides et aquatiques sont ceux qui souffrent le plus.

Pour ce qui concerne, par exemple, le groupe taxonomique particulier que constituent les oiseaux, le bilan paraît un peu moins contrasté, avec 89 espèces nicheuses en déclin, 97 en hausse, 41 stables, 14 fluctuantes, et 53 dont on n'a pu déterminer l'évolution.

On peut avoir l'impression que baisse et augmentation s'équilibrent, mais, en réalité, les espèces qui augmentent sont des espèces généralistes, que l'on va trouver à peu près partout, alors que les espèces qui diminuent le plus, qui sont les plus menacées, sont les plus spécialistes. Au total, on se rend compte que le bilan n'est pas favorable.

Il ne s'agit pas de tomber dans le catastrophisme. Il y a des choses qui marchent bien, comme le retour des rapaces et des grands prédateurs. Malheureusement, ces succès se font parfois dans la douleur : elles peuvent être difficilement compatibles avec un certain nombre d'activités.

Une autre source d'information réside dans les listes rouges d'espèces menacées, élaborées en France et coordonnées par l'Union internationale pour la conservation de la nature et par le Muséum. À peu près un quart ou un tiers de nombreuses espèces sont menacées : il en va ainsi de 32 % des oiseaux, de 23 % des amphibiens, de 22 % des poissons d'eau douce et de 12 % des libellules.

Dans ce constat, il ne faut pas évidemment oublier les outre-mer. Vous n'ignorez pas que l'essentiel de la biodiversité nationale se trouve outre-mer. Là aussi, la situation est extrêmement compliquée. La France possède un territoire ultramarin extrêmement important, avec une biodiversité tout à fait exceptionnelle. Notre pays est aujourd'hui l'un de ceux qui possèdent le plus d'espèces endémiques menacées sur leur territoire, avec le plus fort taux de responsabilité. Bien évidemment, on a tendance, quand on parle de compensation, à s'intéresser de façon principale à l'Hexagone, mais un certain nombre de projets importants touchent l'outre-mer. Vous avez sans doute entendu parler de la nouvelle route du littoral à La Réunion, projet considérable dont les mesures d'accompagnement et les mesures compensatoires sont tout à fait importantes.

Concernant l'impact des grandes infrastructures, notamment de transports, à quelle échelle doit-on évaluer ces incidences et la pertinence des études d'impact ? À l'échelle nationale, régionale, locale ? À l'échelle des projets eux-mêmes ? En fonction de la réponse que l'on donne à cette question, les processus à mettre en œuvre et les évaluations ne seront pas du tout les mêmes.

À ma connaissance, il n'y a jamais eu de tentative d'évaluation aux niveaux national et régional, pour différentes raisons : l'absence de volonté, la complexité et certainement aussi le manque de moyens. Cependant, il serait extrêmement intéressant de disposer d'une vision nationale de ces dispositifs.

Vous m'avez demandé quelle était la responsabilité des grands projets dans les phénomènes d'érosion de la biodiversité. Elle est certainement en deçà de l'intensification agricole, de l'artificialisation des sols, de l'urbanisation. Toutefois, par un effet cumulatif, les infrastructures se surajoutent sur des territoires souvent déjà déstructurés ou ayant subi un certain nombre de modifications, affectant la capacité de résilience, c'est-à-dire la capacité à se régénérer, des écosystèmes. Les érosions de la biodiversité sont alors très fortes. Vous connaissez tous l'image du château de cartes, qui devient branlant puis tombe d'un seul coup et très rapidement. Cette image est extrêmement pertinente en l'espèce.

Sur ces questions, on a souvent tendance à s'intéresser aux impacts directs d'un projet ; c'est assez naturel et légitime. On regarde ce que l'artificialisation d'un sol ou la création d'une infrastructure donne sur l'emprise ou à proximité de celle-ci. Mais il existe aussi des impacts indirects ou induits.

Par exemple, l'impact des travaux engagés dans le cadre du Grand Paris, qui ont été présentés récemment au Conseil national de la protection de la nature, où je siége moi-même, est extrêmement limité, parce que ce sont des travaux souterrains. La surface est très peu impactée, si ce n'est quelques puits d'aération. Les impacts les plus importants sont induits par la gestion des remblais, qui entraîne des conséquences à plusieurs dizaines de kilomètres de distance. Où vont aller ces remblais ?

M. Jérôme Bignon. – Ils représentent 40 millions de mètres cubes.

M. Jean-Philippe Siblet. – Absolument !

Ces impacts seront, à mon avis, beaucoup plus importants, en termes de qualité des terres, sur le remblaiement de certains plans d'eau, etc. Il s'agit là donc d'un vrai projet d'aménagement de territoire. Cette dimension n'est pas complètement prise en compte, du moins de façon globale, au démarrage des projets.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – On essaie de la prendre en compte.

M. Jean-Philippe Siblet. – Je sais que des initiatives sont prises, mais, pour habiter une petite commune de la vallée de la Seine, en amont de Montereau, je vois bien que ces remblais suscitent beaucoup de convoitise et de spéculation : certains voudraient en profiter pour valoriser les plans d'eau.

M. Jérôme Bignon. – J'ai compris que les déblais n'étaient pas très intéressants : ils contiennent beaucoup de gypse.

M. Jean-Philippe Siblet. – Au reste, pourquoi aller remblayer des plans d'eau à trente kilomètres sur un foncier incertain, alors que le coût des terrains situés à proximité immédiate est beaucoup plus important ? Que fait-on de ces remblais ? Comment les met-on en œuvre, et pour quoi faire ?

Si l'on est dans une démarche de réhabilitation et de compensation écologiques, il faut recréer des espaces verts, des milieux naturels, pas des endroits éventuellement destinés à des activités non compatibles avec cet objectif.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Ce sujet n'entre pas vraiment dans le champ des travaux de la commission d'enquête, mais il m'intéresse. J'espère que nous aurons l'occasion d'en reparler, dans un autre contexte.

M. Jean-Philippe Siblet. – Volontiers.

Vous m'avez également interrogé sur le bilan que l'on peut dresser de la mise en œuvre de la séquence ERC – « éviter-réduire-compenser » – depuis la loi du 10 juillet 1976. Ce bilan est finalement assez récent, car la séquence ERC n'est réellement prise en compte que depuis dix ou quinze ans. On n'a donc pas beaucoup de recul et notre capacité d'évaluation est, somme toute, limitée. Elle est aussi limitée parce qu'il manque, à mon sens, trois éléments importants.

Premièrement, jusqu'à la nouvelle loi sur la biodiversité, qui a prévu un registre national des opérations de compensation, la bancarisation des mesures de compensation n'existait pas. On n'avait pas de cartographie ni même de liste des mesures qui ont été mises en place et des méthodes de suivi.

Deuxièmement, la standardisation des méthodes de suivi qui permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs est très faible. Ce point est lui aussi extrêmement négatif. On n'a pour ainsi dire pas de synthèse des bilans recueillis pour chaque opération à des échelles intégratives, qu'elles soient administratives ou écologiques. Par exemple, on n'est pas capable de dire, à l'échelle d'une vallée, ce qui a été fait, comment cela a été fait, ce qui a marché et ce qui n'a pas marché et la méthode utilisée pour l'évaluation.

Il me paraît envisageable de mesurer une opération de compensation, mais cela nécessite la prise en compte de deux principes fondamentaux préalables.

Le premier principe est ce que j'appelle la notion d'incertitude. Il faut savoir que l'ingénierie écologique est une science jeune et que la plupart des opérations de compensation reposent sur des expérimentations pour lesquelles peu de références existent. Par ailleurs, les références existantes concernent des contextes qui ne sont pas nécessairement comparables. Il faudrait donc adopter comme principe que l'efficacité des mesures compensatoires doit être évaluée sur la base de résultats tangibles, et pas uniquement sur la simple mise en œuvre des dites mesures. Cela doit conduire à un principe de réajustement des mesures compensatoires si l'évaluation démontre leur manque de fonctionnalité. Ce point est important.

Cette réforme représenterait quand même une forme de révolution culturelle, parce qu'il est assez peu admis aujourd'hui qu'une mesure compensatoire puisse ne pas produire d'effet, notamment qu'elle puisse ne pas produire les effets escomptés, puisque ce sont des experts qui l'ont prévue.

Le second principe est la notion de finitude des territoires. Notre planète est de plus en plus petite, de plus en plus finie. Nous connaissons tous la question de l'empreinte écologique. On consomme ce que la planète peut nous donner chaque année un peu plus tôt.

Les mesures compensatoires nous interpellent très directement sur cette question. En effet, il paraît délicat, voire impossible d'évaluer l'impact d'une infrastructure s'il n'est pas possible d'évaluer la capacité de résilience du territoire sur lequel elle s'installe et ce, à des échelles pertinentes de perception. Cependant, jusqu'où peut-on aller dans l'artificialisation, la fragmentation, l'intensification de l'usage des sols d'un territoire donné sans affecter de façon définitive la capacité de résilience des écosystèmes et donc provoquer corrélativement un effondrement de la biodiversité ? Cette notion de finitude est extrêmement importante et doit s'apprécier à différentes échelles de perception.

Pour conclure sur cette question, je pense que l'on peut faire l'hypothèse que la prise en compte de ces deux principes conduirait à un changement de paradigme et à une proposition très différente de celle qui existe actuellement, permettant de déboucher sur des solutions beaucoup plus efficaces pour mettre à terme à l'érosion de la biodiversité et plus acceptables par la plupart des parties prenantes, qu'il s'agisse des aménageurs, de l'État, des organismes instructeurs ou des acteurs environnementaux, notamment par un recours accru à la modélisation prédictive en amont des projets et par un partage plus équitable de la charge de la compensation entre projets.

Cela éviterait de confier aux uns la charge de ce que les autres n'ont pas fait. On connaît les systèmes d'impact cumulatif. Je veux citer l'exemple des infrastructures linéaires : on fait une ligne à haute tension, puis une autoroute, puis une ligne à grande vitesse, et c'est à celle-ci qu'il incombe de compenser les deux premières – de fait, c'est impossible. À qui appartient la charge de la compensation ? Comment doit-elle être mise en œuvre ? En la matière, prendre en compte les deux principes que je viens d'exposer permettrait d'améliorer les choses.

Définir la compensation est une tâche extrêmement complexe ! Il y a eu de nombreux travaux, et même des thèses sur le sujet. Pour ma part, j'estime que la compensation pourrait être définie par l'ensemble des mesures susceptibles de permettre le maintien ou la restauration du bon état de conservation des habitats et des espèces impactées par le projet. Cette définition a le mérite d'être relativement simple. Elle peut même paraître simpliste aux yeux de certains de mes collègues.

Les critères permettant d'assurer la réussite d'un projet de compensation sont très nombreux et ne sont pratiquement jamais tous mis en œuvre de façon simultanée, ce qui pose bien le problème. En réalité, il n'y a actuellement aucune opération de compensation en France et pratiquement aucune dans le monde qui soit menée dans les règles de l'art, telles que définies par l'ensemble des écologues ou des ingénieurs. D'ailleurs, je pense que vouloir respecter ces règles rendrait l'opération économiquement non viable, car aucun opérateur n'accepterait de les mettre en œuvre. Il faut donc garder une certaine modestie par rapport à ces questions.

Pour ma part, j'ai relevé cinq critères majeurs.

Premièrement, il n'y a pas de bon projet de compensation sans étude initiale de qualité, sur la faune, la flore, les habitats et sur la fonctionnalité des écosystèmes, sujet que l'on ne fait encore qu'effleurer aujourd'hui et pour lequel nous n'avons pas toutes les réponses scientifiques. Comment un écosystème fonctionne-t-il ?

Deuxièmement, il faut respecter une certaine proximité des sites de compensation. Ce critère est plus proche d'un principe de précaution qu'il n'est un critère véritablement scientifique. Plus le site de compensation est proche du site impacté, plus les chances de réunir un certain nombre de paramètres écologiques comparables – une même entité biogéographique et bioclimatique – et d'éviter des dérives sont importantes. C'est un principe de bon sens, qui n'est pas complètement absolu. Par exemple, il n'y a pas d'équivalence écologique entre une tourbière et un boisement, même situé à un kilomètre.

Troisièmement, il faut une équivalence écologique des terrains compensés. C'est à la fois une tarte à la crème et une condition incontournable. Aujourd'hui, on voit fleurir des études d'impact un peu compliquées qui expliquent que l'on peut compenser un hectare de

bouleaux par deux hectares de hêtres. Je pense que, scientifiquement, il ne serait pas très long de démontrer que cela ne peut fonctionner ainsi.

Tout ne doit probablement pas pour autant être jeté à la poubelle. Mais, aujourd'hui, il n'existe pas de dispositif permettant de prouver scientifiquement que la compensation engagée évite une perte nette de biodiversité.

Quatrièmement, il faut aller vers la récréation, vers la renaturation d'espaces, et pas simplement préserver des espaces qui possèdent déjà une valeur importante. Une compensation qui consisterait à préserver un espace naturel de qualité n'en est pas vraiment une, puisque la superficie impactée sera de toute façon perdue.

Je suis assez frappé que des opérateurs puissent proposer, à titre de mesure de réduction, de différer leurs travaux après la période de reproduction des oiseaux. C'est un peu comme si je vous disais que votre voisin habitera chez vous durant ses travaux ! La place est déjà prise. Quand les travaux auront commencé, les territoires où les oiseaux chercheront à migrer seront déjà occupés par d'autres oiseaux.

Actuellement, on compte trois couples d'oiseaux nicheurs par Français. En réalité, très peu d'espèces d'oiseaux comptent des effectifs extrêmement importants. L'espèce la plus importante, en France, est le pinson des arbres : on en recense entre 8 et 10 millions de couples. Je rappelle que nous sommes 65 millions. L'espèce humaine est de très loin la plus nombreuse sur notre territoire !

Cinquièmement, il faut des mesures de suivi adaptées. Bien souvent, chacun estime qu'il a défini la meilleure méthode de comptage. Certains essaient de minimiser les coûts ; d'autres, de gagner un peu plus d'argent... Au final, cela donne des résultats nuancés et, parfois, des situations un peu étonnantes. Par exemple, l'opérateur qui a obtenu le marché public se déclare incompetent techniquement ou conteste le bien-fondé des normes figurant dans le marché. On constate de vrais déficits techniques sur ces questions.

Certes, la nouvelle loi sur la biodiversité apporte des éléments positifs pour la mise en œuvre de la compensation écologique, mais ce qui fait le plus défaut en la matière n'est pas forcément l'absence de textes ; c'est plutôt la volonté politique déterminée d'appliquer les textes existants. C'était d'ailleurs en partie vrai de la loi de 1976, qui permettait déjà de faire beaucoup de choses. Par ailleurs, je regrette le choix, pour l'intitulé de la nouvelle loi, du terme guerrier de « reconquête » : il faut faire mieux que la guerre à la biodiversité !

Il faut aussi des moyens adaptés. Sans moyens, on ne peut imaginer faire les choses bien. Les besoins en recherche et développement sur la thématique de la compensation sont importants, pour un coût modéré – de l'ordre de quelques dizaines ou centaines de milliers d'euros. Il est dommage que l'on ne se donne pas aujourd'hui les moyens de réaliser ces études !

Il faut également disposer de moyens de contrôle. Pour avoir travaillé pendant dix-huit ans dans un service extérieur de l'État, qui s'appelait, à l'époque, « direction régionale de l'environnement », je peux vous dire que l'on manque de moyens. On ne peut pas être partout, même dans une région comme l'Île-de-France. On n'a pas le temps de vérifier tous les projets ni de lire des études d'impact qui représentent plusieurs mètres cubes de papier.

La proximité géographique est selon moi un élément essentiel à la réussite d'un projet de compensation.

En revanche, je ne peux pas définir une distance maximale. Il faut également tenir compte du caractère mosaïque de l'habitat. Plus l'habitat est complexe, plus il est difficile de s'éloigner ; plus l'habitat est homogène, plus on peut trouver des habitats comparables, même à distance de quelques kilomètres. Les études portant sur cet aspect de la question n'ont, pour l'instant, pas donné de résultats très convaincants.

Au reste, il ne faut s'enfermer dans trop de carcans : il faut essayer de respecter des principes, sans se dispenser d'être intelligent. S'il y a des coups à faire, même s'ils ne sont pas orthodoxes d'un point de vue scientifique, faisons-les ! À partir du moment où les choses sont expliquées, elles sont parfaitement recevables. On peut expliquer que l'on a volontairement décidé de ne pas respecter tel critère pour saisir une opportunité.

La nouvelle loi fixe le principe suivant lequel les mesures de compensation ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction.

Il faut garder en mémoire que la meilleure compensation est celle qu'il n'est pas nécessaire de faire. Ce n'est pas qu'une boutade : moins on fera de compensation, mieux la biodiversité se portera.

La compensation ne doit pas être le recours ultime après que les processus d'évitement et de réduction ont été mis en œuvre. Il doit pouvoir y avoir un évitement : si le bilan coût-avantages en termes d'aménagement du territoire, de bien-être de la population, de respect et de préservation de la biodiversité est trop défavorable, on doit pouvoir renoncer à un projet.

En tant que membre du Conseil national de la protection de la nature, je vois que la notion d'intérêt public majeur est parfois utilisée à tort et à travers. Il est intéressant de noter qu'elle est utilisée à des échelles différentes. Potentiellement, tout peut avoir un intérêt public majeur, même un terrain de football construit sur une tourbière, pour le bien de la population, la santé des administrés, le développement du sport... sauf que la tourbière est l'un des rares écosystèmes qu'il n'est absolument pas possible de recréer. Il me semble que cette notion d'intérêt public majeur est parfois déterminée avec un peu d'abus, voire de laxisme.

Pour ce qui concerne la détermination en amont des impacts, je veux vous signaler qu'une expérience intéressante a été menée en lien avec le Muséum et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, la DGITM, du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Cette expérience porte le nom de « CARNET B », pour « cartographie nationale des enjeux territorialisés de biodiversité remarquable ». Ce travail a consisté à utiliser toutes les informations disponibles sur un territoire donné, à les restituer à une maille kilométrique de 10 kilomètres sur 10 kilomètres et, à partir de là, de déterminer les fuseaux de moindre impact des infrastructures futures, de manière à minimiser les impacts très en amont. Cette initiative me paraît intéressante, d'autant qu'une campagne d'inventaire dédiée a été menée sur un certain nombre d'espèces réglementées, dites « patrimoniales » ou à enjeux, dans trois régions pilotes, dont la Lorraine et le Centre.

Cette opération « gagnant-gagnant » a permis de faire progresser la connaissance en biodiversité et, dans le même temps, de fournir des informations très intéressantes pour l'aménagement du territoire. Cette expérience mériterait d'être poursuivie.

On pourrait même imaginer un maillage plus serré, pour être encore beaucoup plus opérationnel. La maille de 10 km sur 10 km est la norme européenne et que l'on utilise pour la restitution des informations dans le cadre de l'inventaire national du patrimoine naturel. Nous avons calculé la faisabilité et le coût d'un maillage de 1 km sur 1 km sur toute la France, pour avoir une idée des enjeux. Le coût était apparu très important, mais pas si excessif au regard du coût d'autres infrastructures. Surtout, la limite n'était pas tant financière que liée au nombre de naturalistes nécessaires pour réaliser l'opération. Aujourd'hui, nous n'en sommes plus là de nos réflexions, mais ces travaux ont permis de montrer que la réalisation d'un maillage fin n'était pas totalement utopique.

Le Muséum commence à étudier la question des actifs environnementaux et de la compensation par l'offre. Nous avons un partenariat avec le conseil général des Yvelines, qui mène une opération pilote dans le cadre de l'appel à projets lancé par le ministère de l'écologie. Nous travaillons ensemble depuis maintenant trois ans. Nous nous sommes rendu compte que, en la matière, l'un des points clés est le foncier. Pour une collectivité territoriale, acheter du foncier en évitant l'expropriation n'est pas très simple. C'est même quasiment impossible dans un certain nombre de cas. Le projet, pour l'instant, butait sur ces problèmes d'acquisition. Par ailleurs, l'équivalence écologique nécessite d'acheter des terrains qui rendent la compensation possible, selon les normes que je vous ai présentées. En particulier, les terrains plus simples à acheter, ceux qui ne font pas l'objet de spéculation, qui ne permettent pas de développement, sont souvent les plus riches d'un point de vue écologique. Les terrains qui nous intéressent sont des terrains dégradés, que l'on pourra renaturer.

Nous avons donc une assez bonne connaissance de ces questions. Nous nous demandons si l'on peut s'orienter vers des mesures de gestion au moins autant que vers l'acquisition foncière, par exemple, en proposant des agriculteurs volontaires des mesures agri-environnementales pour gérer les terrains à long terme. Au reste, ce n'est pas très simple de trouver des agriculteurs volontaires, sauf dans le marais breton, où le taux de contractualisation des prairies naturelles, au titre des mesures agri-environnementales, s'élève à 80 %. Or, aujourd'hui, les primes sont versées avec un retard de deux ans, ce qui est problématique quand on sait que la prime fait le salaire.

J'en viens à la Crau, qui fait partie de vos cas d'étude. Il se trouve que je connais bien ce territoire, pour être ornithologue de formation et de cœur. J'ai beaucoup parcouru la Crau. Je considère que, d'un point de vue technique, le projet Cossure est très abouti. C'est vraiment un travail de très grande qualité. Les terrains qui ont été réhabilités et restitués ont une très grande valeur, mais n'ont pas la valeur des cossouls vierges. Aujourd'hui, nous ne sommes pas capables de reconstituer du cossoul originel.

Ne nous leurrions pas : certains espaces ne sont pas compensables. Une tourbière n'est pas compensable ; le cossoul de la Crau n'est pas compensable. Ce point est extrêmement important. Or, durant les dix dernières années, plusieurs dizaines voire centaines d'hectares de cossouls vierges ont disparu sous l'effet de l'artificialisation, liée notamment à l'implantation d'équipements logistiques sur la commune de Saint-Martin-de-Crau.

J'ai bientôt soixante ans ; j'ai fréquenté ces terrains pour la première fois à dix-huit ans. J'y ai vu des Ganga cata, des outardes canepetières. J'y ai vu chasser le vautour

percnoptère. Aujourd'hui, on voit des boîtes à chaussures de plusieurs centaines de milliers de mètres carrés sur des centaines d'hectares, à perte de vue ! On aurait peut-être mieux fait de préserver ces terrains, qui ont une valeur inestimable. En termes d'aménagement du territoire, cet endroit est tout de même relativement vaste. Il y avait de la place ailleurs.

On a artificialisé sur les cossouls vierges. Et cela continue, puisque l'on a vu passer des dossiers au Conseil national de la protection de la nature voilà encore quelques mois. La compensation écologique a consisté en la création d'un vaste plan d'eau, qui, de toute façon, était nécessaire, compte tenu des risques d'incendie, en bordure de la route qui dessert Salon-de-Provence. Ce plan d'eau serait sans doute très apprécié dans certains secteurs urbains défavorisés, mais il ne vaut pas un site qui abrite des espèces endémiques uniques au monde. Par ailleurs, ce projet est intellectuellement déstabilisant : on est obligé d'imaginer des destructions, y compris de sites naturels, pour prendre des mesures de restauration.

Après-guerre, la Crau était en déshérence. L'élevage y était difficile. On a distribué des aides massives pour l'implantation d'arboriculteurs, notamment pour les pêcheurs. Cela a profondément déstructuré le sol, qu'il a fallu retourner, irriguer. Dans les années quatre-vingt, la chute de la production et les difficultés du marché ont conduit à un abandon progressif de ces cultures. Et je ne vous parle pas de l'implantation de terrains militaires ou autres centres d'essai pour véhicules, de ce grignotage qui, aujourd'hui, fait ressembler les marges de la Crau à un vrai gruyère. D'ailleurs, ceux qui ont créé la réserve naturelle se rappellent qu'ils se sont arraché les cheveux tellement le foncier était devenu complexe.

Aujourd'hui, fort heureusement, la Crau est une réserve naturelle nationale. Son cœur est protégé, mais il y a encore du travail.

Son exemple montre que l'utilisation de mesures compensatoires pour pallier des carences dans la préservation d'espaces remarquables constitue une déviance.

Autre exemple, l'aménagement du grand port du Havre : la mesure compensatoire a consisté à aider l'État à financer la réserve naturelle. Sauf que la réserve naturelle avait été créée pour compenser l'impact de Port 2000 ! Cette situation pose problème, d'un point de vue éthique comme sur le plan du respect de la loi.

Je ne connais pas suffisamment les sujets de l'autoroute A65, de la LGV Tours-Bordeaux et, surtout, de Notre-Dame-des-Landes, que je n'ai pas eu à traiter dans le détail.

Dans le cadre de la LGV Tours-Bordeaux, le concessionnaire, LISEA, a mis en place une fondation d'entreprise, dotée de plusieurs millions d'euros, qui sert à soutenir ou encourager des projets en faveur de la biodiversité sur un territoire relativement large. C'est intéressant, mais cela n'a jamais été présenté comme une mesure compensatoire par LISEA.

Pour ce qui concerne l'information du public, sur laquelle vous m'avez également interrogé, il y a parfois une petite confusion : l'argent versé par LISEA a tendance à être assimilé à une mesure compensatoire. Il faut être très précis. Bien sûr, il faut informer davantage, mais ces sujets extrêmement techniques se prêtent mal à une communication grand public. Il faut donc savoir ce que l'on dit, comment on le dit et quel public on vise.

Je vois quand même trois grands axes de communication.

Il faut dire à nos concitoyens que l'espace est limité et qu'il nécessite une gestion économe et raisonnée. Je me rappelle avoir lu, à la fin des années soixante-dix ou au début des années quatre-vingt, dans des textes qui émanaient de la DATAR, que la France était un pays vaste et qu'il n'était pas nécessaire d'économiser l'espace. On n'écrirait sans doute pas la même chose aujourd'hui !

Il faut aussi expliquer que l'on ne peut pas tout monétiser. Le rapport Chevassus-au-Louis sur le coût de la biodiversité l'a bien montré, la nature exceptionnelle n'a pas de prix. Par exemple, si une tourbière est détruite, on ne sait pas la reconstituer.

De plus, on affiche un objectif d'absence de perte nette de biodiversité très noble, auquel le grand public peut adhérer. Mais on ne peut atteindre cet objectif sans un référentiel clair. Actuellement, la tendance naturelle est de gouverner par des slogans. Au-delà, nous devons trouver une réalité scientifique et technique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La commission d'enquête souhaiterait obtenir des propositions sur le « point zéro ». Quelle place pour l'Agence française de la biodiversité dans cette affaire et pour le Muséum ? Comment tout cela s'articule-t-il ?

Pourriez-vous nous citer un ou deux exemples où le château de cartes s'effondre, avec une dynamique de disparition de la biodiversité ? À l'inverse, connaissez-vous des endroits où la résilience est possible ? C'est un élément important pour les mesures compensatoires.

Enfin, quel est le rôle du Conseil national de protection de la nature dans cette affaire, lui qui est régulièrement interrogé sur les grands projets ? Comment prend-il ses avis ? Que deviennent-ils et qu'en fait l'État ?

M. Rémy Pointereau. – J'ai apprécié les propos intéressants de M. Siblet, scientifique pragmatique. Mes questions concernent les infrastructures. Vous avez évoqué la LGV Tours-Bordeaux. Je pense à un autre projet où l'on nous demande soit d'imaginer un jumelage avec d'autres autoroutes ou lignes ferroviaires ou de faire une cicatrice sur un territoire vierge. Cette seconde solution semble poser plus de problème en termes de biodiversité animale.

S'agissant de la compensation, l'équation est assez difficile à maîtriser. En effet, si l'objectif est de préserver au maximum les terrains agricoles, on les prélève souvent pour reboiser et réaliser le projet. La Sologne, par exemple, est mise en avant comme zone naturelle, avec des passages Natura 2000, alors qu'elle compte nombre de propriétés clôturées. J'ai l'impression que les opérateurs hésitent à traverser ces zones, plus par crainte des propriétaires que de la mise en cause de la biodiversité. Pourquoi n'a-t-on pas prévu, comme en Argentine, des passages plus larges pour éviter de recouper encore notre territoire ? Cela devrait être mis en avant lors des réalisations d'infrastructures.

M. Jean-Philippe Siblet. Vous avez raison, monsieur le sénateur. La France a été pendant longtemps leader sur ces questions, grâce aux techniciens de haut niveau, notamment ceux du Service d'études techniques des routes et autoroutes dépendant du ministère de l'équipement, le SETRA, qui travaillaient sur le passage de la faune.

Aujourd'hui, ces professionnels sont réduits à la portion congrue. Pour la libre circulation des poissons, par exemple, un ou deux spécialistes en France savent fabriquer une

passer à poissons fonctionnelle. Nous avons des étudiants brillants sortant de faculté, des diplômés de Master II avec une expertise toujours plus pointue sur ces questions, mais ils ont du mal à trouver du travail à la fin de leurs études. Avec quatre ou cinq emplois supplémentaires, nous pourrions résorber en partie le problème.

J'en viens au jumelage des infrastructures. Cette solution est plus souhaitable que d'aller balafre un site nouveau et de créer ainsi une nouvelle discontinuité du territoire. Mais comme dans tout, il faut savoir s'arrêter. Si l'emprise au sol est trop large, la faune ne circulera plus. À l'époque, nous avons mené des études avec RFF pour savoir comment les batraciens pouvaient franchir un ouvrage ferré et s'ils étaient sujets à des brassages génétiques. La réponse est positive sous certaines conditions. Peuvent-ils franchir plusieurs infrastructures ? En tout état de cause, il vaut mieux investir des espaces déjà impactés.

Ce sujet présente un lien avec la trame verte et bleue issue du Grenelle de l'environnement. En réalité, beaucoup d'éléments du Grenelle ont fini sur mon bureau pour que j'indique la marche à suivre. Je me suis entouré de collaborateurs et nous avons monté le dossier. Nous y travaillons et avons beaucoup progressé. Toutefois, encore aujourd'hui, nous ne disposons pas de tous les éléments permettant la certification de notre démarche.

Soyons modestes : l'ingénierie écologique est récente, et nous sommes dans une phase d'apprentissage. Nous n'avons pas à avoir honte, car nous disposons d'un recul insuffisant, de quelques dizaines d'années tout au plus. De plus, l'écologie n'est pas une science dure où l'on est sûr de tout. On a beaucoup à apprendre de la nature. À cet égard, le biomimétisme permet de tirer nombre d'enseignements.

Vous m'avez interrogé sur le rôle du Conseil national de la protection de nature. J'y suis très attaché, et depuis bien avant d'en faire partie. Ses membres viennent d'horizons divers, mais ils sont tous des scientifiques ou des praticiens ayant une connaissance réelle du terrain. On peut toujours contester la pertinence d'un avis, mais globalement, contrairement à ce que l'on entend parfois, le CNPN donne plutôt des avis favorables aux projets ; en réalité, son travail consiste plutôt à les amender ou à donner des pistes de réflexion qu'à les empêcher.

Pour tout vous dire, je suis inquiet de la réforme en cours. S'entourer de collaborateurs *intuitu personae* est une bonne chose, mais cela rend un peu moins tangible la façon dont la répartition est décidée autour de la table. Il est bon d'avoir des membres identifiés comme des représentants d'associations, d'institutions scientifiques ou reconnus pour les compétences propres.

La réforme est en cours. Le CNPN devrait être dissous et recréé selon la nouvelle méthode à l'été prochain. Nous attendrons des candidatures spontanées. J'espère que ce comité ne perdra pas son âme, sa spécificité. Les représentants des cellules environnement des entreprises me l'ont dit à plusieurs reprises, si le CNPN n'était pas là pour inciter à l'excellence, ils n'existeraient plus au sein des entreprises, car la dimension environnementale perdrait de son importance.

Cet outil est très intéressant, car il produit de la doctrine, de la méthodologie, permet d'envisager des solutions et des alternatives. Plusieurs projets ayant reçu en première lecture un avis défavorable assorti de conseils, ont ensuite été modifiés et obtenu l'avis favorable. Beaucoup y trouvent leur compte.

La résilience peut-elle être mesurée ? Je citerai l'exemple des canaux, qui sont parfois remplacés pour remplacer une rivière naturelle. Dans ce cas, on passe d'une trentaine d'espèces de poissons à moins de dix espèces, peu intéressantes pour le pêcheur. Je pourrai aussi citer les zones humides, car la biomasse devient presque inexistante lorsqu'elles sont comblées. Si cela se reproduit sur des centaines de kilomètres carrés, la baisse se révèle dramatique. En quarante ans, j'ai vu disparaître des espèces de certains territoires comme la pie grièche grise qui est tout de même un vertébré. Cela alerte fortement sur l'état de notre planète.

Oui, des exemples précis sont quantifiés. L'enjeu est de synthétiser et de modéliser, ce qui prend un peu de temps et d'énergie. Le nombre des équipes travaillant sur ces questions augmente, notamment au muséum, à Montpellier, mais on n'a pas encore toutes les clefs permettant de répondre à votre question. Si vous pouviez nous aider à initier cette étude sur l'état de référence, ou au moins commencer à étudier des pistes sur la façon d'envisager cette question, ce serait passionnant et extrêmement utile.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner des exemples positifs, où l'on constate une reconquête forte de biodiversité, y compris avec une intervention humaine.

M. Jean-Philippe Siblet. L'effet « réserve » existe, autant en milieu terrestre qu'en milieu marin. Je suis un fervent défenseur des politiques de préservation des espaces naturels, qui sont tout sauf désuets. Il faut continuer à en créer et à les protéger.

J'ai travaillé longtemps avec les exploitants de matériaux de granulats alluvionnaires, qui servent à fabriquer le béton. Si l'on s'y prend bien, on peut exploiter ces matériaux et recréer des espaces de très grande qualité, des écosystèmes, des habitats. Paradoxalement, c'est l'un des rares sujets à compensation qui peut être traité *in situ*. Dans certains cas, on peut obtenir une biodiversité supérieure à ce qui existait auparavant.

Bien sûr, il faut édicter des règles, car il n'est pas question d'exploiter les tourbières pour reconstituer des plans d'eaux. Sur des espaces banalisés, on peut parvenir à recréer de la biodiversité. Je vous invite à visiter le secteur de la Bassée, en amont de Montereau, où une réserve naturelle a été créée. Nous avons vraiment réussi à reconstituer une biodiversité, mais il faut étudier la question sur le long terme.

Les territoires qui vont mieux sont ceux qui abritent la forêt, et ce pour de nombreuses raisons : la forêt a été beaucoup plus protégée réglementairement. En outre, ces espaces sont beaucoup plus résilients. Tout n'est pas parfait, mais la forêt va bien, sachant que les secteurs les plus menacés sont les zones humides.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – N'y a-t-il pas de bons exemples en zone humide ?

M. Jean-Philippe Siblet. Le Marais breton va être classé au titre de Ramsar, mais tout cela est tenu, car certains se plaignent de ne pas recevoir de primes après avoir contractualisé. En revanche, j'ai cru comprendre que tous les sites Ramsar seraient désormais éligibles au titre de l'indemnité compensatoire de handicap naturel.

M. Jérôme Bignon. – Je confirme cette information.

**Audition de M. Laurent Piermont, président, et M. Philippe Thiévent,
directeur de CDC Biodiversité**

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Notre dernière audition aujourd’hui sera celle de M. Laurent Piermont, président de CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, entièrement dédiée à la biodiversité et à sa gestion pérenne, de M. Philippe Thiévent, directeur, et de Mme Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles de la Caisse des dépôts.

Vous intervenez pour le compte de tout maître d’ouvrage, collectivité, entreprise qui vous délègue le pilotage de leurs actions volontaires ou réglementaires, dans le cadre de la compensation notamment, mais aussi de la restauration de la gestion d’espaces naturels. Vous avez en outre mis en œuvre en 2008, dans la plaine de la Crau, 357 hectares d’anciens vergers sur le site de Cossure, afin de restaurer un espace naturel et d’y créer la première réserve d’actifs naturels française. Cela constitue une première pour ce que l’on appelle la compensation par l’offre. Ce dossier est l’un des quatre dossiers que nous étudions plus spécifiquement dans le cadre de notre commission d’enquête.

J’indique que cette audition est ouverte au public et à la presse ; elle fera l’objet d’une captation vidéo et donnera lieu à la publication d’un compte rendu.

Je vous rappelle que, conformément aux termes de l’article 6 de l’ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, MM. Laurent Piermont, Philippe Thiévent et Mme Brigitte Laurent prêtent successivement serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – En dehors de la réserve d’actifs naturels de la plaine de la Crau, les trois autres projets portent sur l’A65, la LVG Tours-Bordeaux et l’aéroport Notre-Dame-des-Landes. Avez-vous des liens d’intérêts avec ces différents projets ?

M. Laurent Piermont, président de CDC Biodiversité. – Madame la présidente, la société CDC Biodiversité a des liens d’intérêts avec A’liénor, concessionnaire de l’A65, qui lui a délégué la mise en œuvre des mesures compensatoires prévues par les arrêtés préfectoraux autorisant la réalisation de cette autoroute. Je précise que la délégation concerne uniquement les mesures compensatoires, à l’exclusion de toute autre mission.

S’agissant de l’aéroport de Notre-Dame-des-Landes, la société CDC Biodiversité a été chargée de missions partielles d’études et de conseil visant à évaluer la faisabilité et le coût d’éventuelles mesures compensatoires, à l’exclusion de toute définition desdites mesures.

M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité. – Il s’agissait effectivement d’une mission d’assistance à la maîtrise d’ouvrage et de conseil, préalablement à la réflexion du maître d’ouvrage. Elle n’a jamais conduit à une quelconque implication dans la mise en œuvre concrète des mesures de compensation, comme ce fut le cas pour l’A65.

M. Laurent Piermont. – Concernant la LGV SEA, CDC Biodiversité n’a aucune implication dans cette opération, sinon que la Caisse des dépôts, *via* sa direction des investissements, a participé pour une part au financement de la LGV. Mais, sauf erreur de ma part, je ne suis pas informé des montants en jeu. Il me semble que les fonds d’épargne gérés par la Caisse des dépôts ont contribué financièrement, mais je ne saurais l’affirmer.

M. Philippe Thiévent. – CDC Biodiversité est intervenue très en amont de l’attribution de la concession, là encore dans le cadre d’une mission elle-même très en amont pour Réseau ferré de France (RFF), alors que le projet n’avait pas du tout fait l’objet d’une concession. Cette mission d’expertise et d’orientation était donc destinée à l’État, qui était le maître d’ouvrage.

M. Laurent Piermont. – Je souhaiterais rappeler brièvement l’historique de l’implication de la Caisse des dépôts dans les questions de compensation et de biodiversité pour vous permettre de mieux comprendre la raison de notre présence parmi vous.

La Caisse des dépôts a engagé en 2004 une mission de réflexion sur les leviers économiques d’action qu’elle pouvait développer en faveur de la biodiversité. Cette réflexion a abouti, en 2006, à la création de la mission « Biodiversité » de la Caisse des dépôts pour laquelle Philippe Thiévent m’a rejoint. Cette mission a travaillé en étroite concertation avec les associations, le monde scientifique et les services de l’État. C’est en accord avec eux que nous avons orienté notre réflexion en 2006 sur le levier de la compensation, volet de la loi de 1976 qui n’était pas suffisamment respecté. La loi de 1976 a défini le concept : « Éviter, réduire, compenser ».

Les principes généraux qui ont structuré la réflexion avaient pour objectif d’aboutir à des propositions d’actions concrètes, de prendre comme étalon de l’action un étalon écologique et non financier, et enfin, de chercher à concilier économie et biodiversité.

En 2007, la décision a été prise de tester en vraie grandeur un opérateur de compensation. La Caisse des dépôts a donc créé une filiale à 100 % sous la forme d’une société anonyme, forme d’action la plus souple. Il a aussi été décidé de lancer une expérimentation de compensation par l’offre dans la plaine de la Crau, en accord avec l’État. Enfin, a été prévu un test à droit constant de la compensation en faveur de nombreux maîtres d’ouvrages. L’idée était de leur faire prendre conscience que, du fait de l’existence d’un opérateur, tout obstacle serait levé.

Le site de Cossure a été choisi pour réaliser le premier test d’une réserve d’actifs naturels, sur la proposition de la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) et du ministère de l’écologie. Nous avons accepté ce choix pour trois motifs : un consensus de l’ensemble des acteurs pour faire cesser l’érosion du coussoul, formation végétale exceptionnelle de cette région ; une opération de génie écologique de grande ampleur visant à restaurer un désert en un espace favorable à la faune aviaire, au bupreste de Crau et à tout un cortège d’animaux caractéristiques de cet espace ; une expérimentation institutionnelle en vraie grandeur de l’action d’un opérateur de compensation et de la réalisation d’un site naturel de compensation. La posture de la Caisse des dépôts dans cette opération est encore aujourd’hui celle d’un expérimentateur. L’idée n’est pas de promouvoir plus particulièrement telle ou telle solution, mais de tester son intérêt.

Les tests portent sur l’engagement d’un opérateur à restaurer 357 hectares selon un cahier des charges, à organiser sur le long terme une gestion conservatoire en lien avec le

conservatoire des espaces naturels, puis à se porter garant de la vocation écologique de l'espace au-delà des trente ans. L'opération peut être financée par la vente d'unités de compensation à de futurs maîtres d'ouvrage ou à des maîtres d'ouvrage n'ayant pas trouvé les moyens de réaliser leurs obligations de compensation.

Ce droit de proposer ces unités était restreint à une aire de service, c'est-à-dire à des zones de plaines méditerranéennes potentiellement favorables à l'avifaune steppique, situées à côté de la Camargue et des milieux côtiers. Cette aire a été dénommée l'aire de service de la réserve d'actifs naturels.

L'une des conditions pour pouvoir vendre les unités de compensation était que le service instructeur de l'opération en question donne son accord sur l'équivalence écologique. Le fait d'avoir obtenu la validation du site naturel de compensation de Cossure ne donnait aucun droit automatique à vendre les unités de compensation. Il fallait une seconde validation par l'État de l'équivalence écologique entre les destructions opérées par le maître d'ouvrage et les unités de compensation.

S'agissant d'une expérimentation menée avec l'État, la transparence la plus totale a été de mise. Nous avons mis en place un dispositif de suivi entièrement financé par CDC Biodiversité avec le laboratoire d'écologie d'Avignon, la DREAL et le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), un état des lieux et des rapports d'étape au sein d'un comité de pilotage local et d'un comité de pilotage national.

Après dix ans de réflexion et d'action sur la compensation et sur l'action de CDC Biodiversité, nous constatons que nous obtenons des résultats. De plus, lorsque l'État décide d'autoriser une destruction, nous constatons que la compensation est possible, après évitement et réduction. S'agissant d'un bien public, le cadre réglementaire est évidemment décisif. Il implique l'autorisation, le contrôle, le suivi et éventuellement un registre. Par ailleurs, l'action de compensation ne peut être menée sans concertation étroite avec les acteurs du territoire et doit s'inscrire dans des projets de territoires.

Des débats ont eu lieu autour de la marchandisation et de la financiarisation de la nature, ainsi que de l'appel d'air. Tout d'abord, l'existence de l'opération Cossure n'a en aucun cas été un encouragement à la réalisation d'opérations donnant lieu à compensation. Ensuite, l'achat et la vente portent sur des prestations en vue de réaliser des études, d'effectuer des travaux écologiques. Mais en aucune façon l'écosystème, les outardes ou tout autre bien naturel ne peuvent être achetés ou vendus. Il est donc inexact de parler de marchandisation de la nature.

Je peux parler de la financiarisation, car j'ai notamment créé l'*European Carbon Fund*, qui s'est occupé de marchés de crédits CO₂ et de leur transférabilité. C'est un fait, le marché du CO₂ est financiarisé. En revanche, les opérations de compensation concernent une opération pour un maître d'ouvrage et ne sont pas transférables. Elles ne donnent pas matière à financiariser. Les banques n'ont d'ailleurs aucun intérêt à intervenir, sinon pour apporter le fonds de roulement de génie écologique.

Toutefois, dès lors que l'on souhaite éviter toute perte nette, on se met à compter. C'est ce dénombrement de la biodiversité qui gênera toujours l'action. Dès lors que l'on agit pour préserver la biodiversité, la nature ne peut plus être considérée de façon holistique. Il n'y a donc pas marchandisation ni financiarisation mais il y a bien un dénombrement des biens naturels.

CDC Biodiversité va poursuivre son action sur la compensation, mais, depuis que la loi a été votée, en proposant des partenariats et en aidant les futurs opérateurs de compensation, et non en jouant un rôle dominant sur ce secteur.

Enfin, nous continuons à développer de nouveaux leviers sur les services écosystémiques, la biodiversité en ville et le versement volontaire. Ce dernier service fonctionne plutôt bien. À ce propos, nous avons lancé un projet, Nature 2050, premier programme d'adaptation des territoires aux changements climatiques, fondé exclusivement sur un versement volontaire des entreprises qui s'intéressent à l'avenir des territoires où elles sont implantées. L'argent rentre, ce qui est une très bonne nouvelle pour le financement de l'action.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Jetez-vous un regard critique sur les projets pour vérifier que les mesures d'évitement et de réduction ont bien été prises en compte au préalable, y compris lorsque ces projets émanent de l'État ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il s'agit d'une audition-cadre, ce qui signifie que nous reprendrons ultérieurement, lors d'auditions spécifiques, chacun des projets sur lesquels vous êtes intervenus. À ce stade, mes questions seront donc plutôt générales.

Nous avons auditionné aujourd'hui un autre opérateur, qui se plaignait de petits budgets. Votre logique est différente, car vous vous inscrivez dans une dynamique plus globale de restauration de la biodiversité. Certains dossiers sont en quelque sorte des vitrines pour drainer d'autres financements dans ce but.

Quel est votre sentiment sur l'état de la connaissance aujourd'hui ? De quelle connaissance s'agit-il ? Où en est-elle ? Est-elle suffisante ? Allez-vous voir à l'étranger ?

Demain, une partie de votre prestation sera-t-elle une prestation d'évitement ? La crainte majeure se situe là. Vos projets entrent-ils dans une logique écosystémique plus large, incluant les questions de trame ? Qu'en est-il de leur articulation avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, les SRADDT, et les schémas régionaux de cohérence écologique, les SRCE ?

M. Laurent Piermont. – Je donnerai deux chiffres : la convention sur la diversité biologique évalue en moyenne à 300 milliards de dollars par an les besoins de la biodiversité au niveau mondial. *Le Global Canopy Programme* estime à 52 milliards de dollars par an les financements actuels de la biodiversité, dont les trois quarts sont d'origine publique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les 300 milliards sont destinés à la restauration.

M. Laurent Piermont. – Ils visent à répondre aux objectifs de Nagoya.

Les chiffres montrent qu'il faut mobiliser le secteur économique pour atteindre les montants nécessaires, car on ne peut tripler, quadrupler ni même décupler les budgets publics. Par ailleurs, il n'est pas absurde de demander à l'activité économique, à la source d'une partie des problèmes, de financer ces besoins.

La bonne nouvelle, selon moi, est que si vous rapportez les 300 milliards aux 70 000 milliards de dollars du produit mondial brut, vous vous situez dans la fourchette

habituelle, soit 0,4 %. C'est énorme, mais pour préserver l'avenir du monde vivant dont nous faisons partie, cela me paraît acceptable.

Toute l'action de la Caisse des Dépôts dans la biodiversité repose sur l'idée que l'action fonctionne et qu'il est possible de trouver des leviers économiques pour intégrer de la biodiversité dans les *business model* des acteurs économiques. Selon l'une de nos études réalisée en 2008, si l'ensemble des maîtres d'ouvrage de France respectaient la totalité de leurs obligations, le coût pour le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) aurait été de 0,4 % du produit brut du BTP, un taux acceptable pour le secteur.

À partir de là, on peut fonder un modèle économique d'acteurs qui interviennent auprès des entreprises ou se trouvent internalisés. On peut classer les activités en trois types.

Les premières dépendent d'une ressource naturelle renouvelable comme l'agriculture, la forêt, la pêche, et visent à préserver les écosystèmes produisant les produits renouvelables. Les leviers sont la certification écologique et le paiement pour la préservation des services écosystémiques.

Les deuxièmes intègrent dans leur activité la destruction de biens naturels de façon définitive. Sont concernées, globalement, la ville et ses extensions. Dans ces cas, il faut éviter, réduire, compenser. Mais la surface de la terre étant finie, on ne peut pas compenser éternellement. Il faut donc restaurer et modifier le plus possible nos modes de construction et d'aménagement pour réduire au maximum les impacts environnementaux.

Les troisièmes ont besoin de la nature, mais sans la consommer ou la détruire. Une grande partie de l'activité touristique n'a pas besoin de détruire les espaces naturels, même si nombre d'activités économiques reposent sur la destruction de certains espaces.

C'est sur ce concept d'activités à biodiversité positive que nous fondons Nature 2050.

Sur l'état de la connaissance, nous avons créé en 2006 la mission « Biodiversité » devenue mission « Économie de la biodiversité », qui est un budget de la Caisse des dépôts travaillant uniquement sur les liens entre économie et biodiversité. Une équipe de quelques personnes agit en ce sens. Nous allons d'ailleurs publier très bientôt une étude sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la compensation écologique, fondée sur une enquête anonyme auprès des services de l'État. Cette étude porte en elle ses propres limites. Nous en avons publié une autre voilà huit mois sur la compensation à l'international qui répond à votre question. Certains ont des idées très bonnes et différentes des nôtres sur la façon de mettre en œuvre la compensation. Je pense à *like for like*, à *like for unlike*. Nous vous transmettrons le résultat de ces travaux.

Nous avons aussi publié des rapports sur la biodiversité et l'économie urbaine ou l'éclairage en ville. Ces travaux ont pour objet d'établir le lien entre l'économie d'un secteur et la biodiversité.

Nos projets s'insèrent-ils dans une logique écosystémique plus large ? Oui, bien sûr.

M. Philippe Thiévent. – La connaissance est-elle suffisante ? Nous agissons sur les mécanismes de compensation, mais à ce stade, il nous paraît important de souligner que, trop souvent, l'absence ou la prétendue absence de connaissances peut être un prétexte à

l'inaction. Or, en matière d'ingénierie écologique, il faut agir sans attendre d'avoir toutes les réponses scientifiques. Les scientifiques de l'IMEP, Thierry Dutoit en tête, ont trouvé là une occasion d'expérimenter sur 400 hectares ce qu'ils pratiquaient à l'échelle du mètre carré.

Concernant la restauration des zones humides, nous avons engagé un certain nombre d'initiatives, notamment sur le projet de l'A65. Dans le sud-ouest de la France, à l'inverse de la Crau, qui est sèche et ventée, les milieux sont plus humides. Nous avons donc mis en place pour ces milieux, conformément au cahier des charges, des processus de restauration d'habitats, en imaginant des itinéraires sylvicoles afin de concilier la préservation de certains lépidoptères et un mode de gestion forestière inhabituel. Nous nous sommes aperçus que l'on pouvait arriver à des résultats même sans passer par les méthodes scientifiques usuelles.

Nous avons également des objectifs pour les batraciens et les amphibiens, mais le dispositif était certainement moins adapté à leurs besoins. La sensibilité et la réaction de certaines espèces à l'habitat diffèrent beaucoup d'une espèce à l'autre. Elles sont très fortes pour les insectes, qui vivent dans des territoires souvent restreints, avec des capacités migratoires moins importantes que d'autres groupes taxonomiques.

Le choix de l'espèce, même s'il est guidé par les engagements et les obligations, nous incite, au fur et à mesure de l'avancement de l'expérimentation, à aller chercher la précision, y compris en zones humides.

M. Laurent Piermont. – Les leviers économiques pour agir en faveur de la biodiversité sont très efficaces, mais se heurtent à deux limites. D'abord, ils ne peuvent jamais être considérés comme des budgets, car ils sont nécessairement connectés à un marché dont l'activité est fluctuante. Surtout, ils sont dirigés par leur objet même. Par exemple, si le levier est la restauration du vison d'Europe. C'est cette espèce, et pas une autre, qui va être favorisée. C'est pourquoi ces leviers ne peuvent qu'être complémentaires à l'action publique, chargée de l'intérêt général.

Les principes sont les mêmes pour la connaissance. Dans quinze ans, des opérateurs de compensation se disputeront peut-être le marché de la compensation de telle infrastructure. À moins que l'arrêté préfectoral oblige à effectuer certaines recherches en particulier, la logique de compétition l'emportera.

Avant de lancer l'opération Cossure, nous avons visité les *mitigation banks* américaines pour nous en inspirer. Nous avons aussi étudié très sérieusement le système allemand des éco-points qui est plutôt performant.

Quant à notre implication dans la séquence éviter, réduire et compenser, CDC Biodiversité a voulu éviter, étant opérateur de compensation, de définir et réaliser les mesures ainsi que, dans la mesure du possible, de se mêler de l'évitement et de la réduction. L'objectif est d'exclure tout éventuel conflit d'intérêts. Pour autant, nous examinons l'opération et en rendons compte auprès d'un comité scientifique, notamment pour vérifier le respect des règles de déontologie internes à la société. Nous pouvons notamment inciter le maître d'ouvrage à progresser sur l'évitement et la réduction.

Nos projets s'insèrent dans une logique systémique plus large, car chaque action menée par CDC Biodiversité s'inscrit dans une étude globale des enjeux écologiques, territoriaux et paysagers. Lorsque nous sommes chargés de restaurer l'espace favorable au

vision d'Europe, nous devons raisonner exclusivement en termes de biotopes et d'écosystèmes. Mais à la seconde même où nous commençons à agir, nous intervenons nécessairement chez quelqu'un, ce qui nous oblige à envisager la situation en termes de cadastre, de foncier, de schémas d'aménagements. Toute la difficulté de l'exercice est d'intégrer des infrastructures écologiques favorables aux espèces protégées dans les aménagements humains.

Mme Sophie Primas. – Vous commercialisez les produits de vos expérimentations. Pour quel pourcentage ? Qui sont vos acheteurs ? Quelle est leur philosophie ? Êtes-vous vraiment le dernier recours ou un moyen de faire un appel d'air ? Enfin, quelle est la nature de l'opération Nature 2050 ? S'agit-il d'une fondation ?

M. Laurent Piermont. – CDC biodiversité mène plusieurs dizaines d'opérations de compensation à la demande, à droit constant, et une expérimentation avec l'État à Cossure, dont aucune n'a créé d'appel d'air.

Il s'agissait tout d'abord de mettre en œuvre au profit d'une zone d'aménagement des mesures compensatoires qui avaient été fixées par un arrêté préfectoral de 1997, donc bien avant l'installation de Cossure. Les autres opérations concernées sont une plateforme logistique, des activités industrielles à Saint-Martin-de-Crau et l'extension à venir d'une infrastructure aéroportuaire préexistante. Nous avons un client exceptionnel, la société du pipeline sud-européen (SPSE), depuis l'éclatement du pipeline à 800 mètres de Cossure à la suite duquel l'État a demandé des mesures compensatoires, dont l'achat de dix unités de compensations.

M. Philippe Thiévent. – Il s'agit en l'espèce, non d'un projet d'aménagement, mais de mesures de réparation mises en œuvre sur le lieu de l'accident. Compte tenu des hectares dégradés, les expérimentations menées depuis deux ans à Cossure ont pu être directement mises en œuvre pour une efficacité maximale.

M. Laurent Piermont. – À la fin de 2016, 165,5 unités de compensation ont été utiles à des maîtres d'ouvrage, soit 46,3 % de ce qui était à vendre. Il nous en reste 191,5. En huit ans, nous n'avons donc pas vendu la totalité des unités de compensation et plusieurs projets ont été élaborés qui n'ont pas fait appel à Cossure.

Sur le plan économique, je suggérerai aux futurs maîtres d'ouvrage de sites naturels de compensation de réaliser des études de marché très précises. À Cossure, nous bénéficions d'un budget de 12,5 millions d'euros.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – D'investissement ?

M. Laurent Piermont. – Cet investissement correspond aux engagements pris par CDC Biodiversité, à savoir l'acquisition du terrain, les travaux de restauration et l'ensemble de la gestion sur trente ans.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Tout cela vaut 12,5 millions d'euros ?

M. Laurent Piermont. – 12,5 millions d'euros en valeur 2008. On constate une dérive des prix, puisque le tarif de vente, qui était de 35 000 euros en 2008, a atteint 44 000 euros. J'insiste, cette opération est non pas commerciale, mais expérimentale. Il a été décidé de ne pas retenir un prix fixe pour inciter à l'action.

Si l'État et la Caisse des Dépôts se sont lancés dans cette expérimentation, c'est principalement pour que la compensation ait lieu avant la destruction. Ce point est capital pour les outardes, qui ne seront pas sans abri en attendant les mesures compensatoires !

La cohérence écologique présente également une grande importance. Enfin, le contrôle des opérations est très facile pour les services de l'État, qui ne sont pas confrontés à une multitude de maîtres d'ouvrage dont certains pourraient ne pas rendre leur rapport ou se trouver dans une situation financière délicate.

Le modèle économique est satisfaisant, puisque les calculs se révèlent justes, avec des recettes supérieures aux dépenses à condition de vendre la totalité des unités. L'opération de Cossure est emblématique, mais peut-être avons-nous collectivement privilégié la qualité de l'opération sur l'aspect marketing.

Nous avons décidé de lancer le projet Nature 2050 juste après la COP21. L'humanité, en décidant de limiter à deux degrés la hausse des températures, a de fait accepté cette hausse. Or les conséquences écologiques seront considérables, même en France. Par conséquent, outre l'impératif de réduction des émissions de CO₂, il convient d'agir maintenant pour aider les territoires agricoles, naturels et forestiers à s'adapter. L'humanité a, dans son optimisme bien connu, décidé d'imposer une accélération aux écosystèmes, ce qui entraînera inévitablement un certain nombre de désordres. L'objectif de Nature 2050 est d'atténuer ces désordres grâce à des actions sur les forêts, l'agriculture, la restauration de zones humides, l'introduction d'espaces naturels en ville.

J'en viens à la trame verte et bleue. Nous proposons à des entreprises d'agir dans les territoires où elles sont implantées, ce qui nous a permis de recueillir des sommes très importantes.

Mme Sophie Primas. – Sans avantages fiscaux ?

M. Laurent Piermont. – Tout à fait, pour éviter la contribution du contribuable.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Accompagnerez-vous demain les régions dans le travail colossal de définition de la trame verte et bleue ? Pourrez-vous mettre à profit votre expertise au service des régions pour les aider à identifier les verrous à restaurer pour assurer la continuité de la trame ?

M. Laurent Piermont. – L'accompagnement des collectivités est l'une des missions traditionnelles de la Caisse des Dépôts et de ses filiales. Agir et investir en faveur de la réalisation de la trame fait partie de nos missions. En revanche, CDC Biodiversité ne souhaite pas devenir un bureau d'études écologiques. Elle préfère faire appel à d'autres intervenants compétents, locaux ou régionaux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous déjà repéré des verrous de continuité sur lesquels il serait intéressant d'intervenir à nouveau ?

M. Laurent Piermont. – Nous en repérons en permanence, mais il faut distinguer le verrou et le lieu de priorité. La doctrine française a préféré porter la priorité sur le local, quand d'autres pays ont mis l'accent sur le *like for unlike*. Pour répondre précisément à votre question, nous devons agir rapidement sur certains noeuds autoroutiers.

M. Philippe Thiévent. – La mission de la Caisse des Dépôts est d’incuber des métiers et de développer des solutions. Elle accompagne les collectivités grâce à son expertise écologique, afin de les aider à acquérir ce savoir-faire. Cet accompagnement passe par un partenariat financier privilégié et l’identification de solutions économiques pérennes qu’un opérateur s’engagera à mettre en œuvre. Il est vraiment important que ces actions s’inscrivent sur le long terme, mais cela soulève la question des ressources pour y parvenir. Les acteurs économiques qui y trouvent leur intérêt contribueront à l’entretenir. Notre pôle recherche travaille en ce sens en vue de l’intérêt général.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous attendons les deux études promises, au cœur de notre commission d’enquête. Je suis un peu surprise que seulement 47 % des unités aient été vendues. La compensation n’est sans doute pas suffisamment mise en œuvre aujourd’hui mais la loi relative à la biodiversité devrait permettre d’améliorer la situation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pourriez-vous nous communiquer tous les rapports que la CDC Biodiversité a produits sur les dossiers étudiés par la commission d’enquête ?

M. Philippe Thiévent. – Concernant la LGV, notre rapport est ancien. Il était destiné à l’époque à RFF. Nous avons effectivement publié un certain nombre de rapports d’études et de réflexions sur cette question de l’additionnalité et de l’équivalence écologique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il est très utile de remonter en amont pour comparer les diagnostics posés et les actions ultérieures.

M. Laurent Piermont. – J’imagine que vous souhaitez l’exhaustivité de nos productions, mais le volume de ces publications est très abondant. Nous pourrions vous les envoyer sous format électronique et vous indiquer les passages les plus utiles à votre mission.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Il est extrêmement important que ces documents restent confidentiels, car ils sont internes à la commission d’enquête. En cas de fuite, nous pourrions nous-mêmes être sanctionnés au titre du code pénal.

M. Laurent Piermont. – Nous avons encore quelques réponses factuelles à vous communiquer.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Vous pourrez le faire par écrit.

M. Philippe Thiévent. – Nous informerons les maîtres d’ouvrage des projets en question.

M. Laurent Piermont. – Pour l’A65, notre vision des mesures compensatoires est très complète, mais elle est très partielle concernant l’ensemble de l’opération. Il serait plus pertinent d’interroger le maître d’ouvrage lui-même sur cette question.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Ce sera fait aussi !

Messieurs, nous vous remercions de ces éléments d’information.

La réunion est close à 19 h 45.

Jeudi 22 décembre 2016

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Audition de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable du ministère de l'environnement et de la mer

La réunion est ouverte à 11 heures.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui les auditions 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 s'intéresse à l'efficacité et l'effectivité des mesures de compensation, mais également à l'ensemble de la séquence « éviter, réduire, compenser », dite séquence ERC. Au-delà d'une vision générale, quatre projets d'infrastructures vont être spécifiquement étudiés : l'autoroute A65, le projet de LGV Tours-Bordeaux, le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes et, enfin, la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

J'en viens à notre première réunion de la journée.

Nous entendons ce matin Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Elle est accompagnée de Mme Ophélie Darse, adjointe au chef du bureau des biens publics globaux, de M. Valéry Lemaitre, chef du bureau des infrastructures, des transports et de l'aménagement, et de Mme Frédérique Millard, adjointe au chef du bureau des infrastructures, des transports et de l'aménagement.

Les membres de notre commission d'enquête connaissent le Commissariat général au développement durable, le CGDD, qui est une structure transversale ayant pour vocation d'intégrer le développement durable tant au sein des politiques publiques que dans les actions de l'ensemble des acteurs socio-économiques. Il a, à ce titre, publié un grand nombre de revues et de documents, dont certains ont trait à la compensation des atteintes à la biodiversité ou encore à la séquence ERC.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, demander à Laurence Monnoyer-Smith de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laurence Monnoyer-Smith prête serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Madame, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions, puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Vous avez la parole.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Mesdames, messieurs les sénateurs, mon propos liminaire reprendra les éléments qui me semblent les plus saillants à l'aune des questions que vous m'avez adressées.

Je dresserai un panorama de l'état actuel de nos travaux, du rôle joué par le Commissariat général au développement durable dans la définition et la mise en œuvre de la séquence ERC ; je soulignerai les progrès réalisés depuis l'introduction de cette séquence, au travers de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; j'évoquerai, enfin, quelques enjeux aujourd'hui importants.

Les impacts d'un projet sur l'environnement ont fait l'objet d'une réglementation dense.

L'introduction de la séquence « éviter, réduire, compenser » par la loi du 10 juillet 1976 a constitué une véritable innovation tant en France qu'en Europe. Depuis, ce principe a été intégré dans la législation européenne au travers de directives traitant de l'évaluation environnementale des plans et programmes – à partir de 2001 –, puis des projets – à partir de 2011. La transposition de ces textes en droit national constitue un cadre majeur de mise en œuvre de la séquence.

Celle-ci dépasse, d'ailleurs, la seule préservation des espèces protégées. Son périmètre, relativement large, englobe également la biodiversité ordinaire, le bruit, la qualité de l'air et la pollution.

Au fil des années, la mise en œuvre de cette séquence ERC a nécessité un travail important d'accompagnement méthodologique – nous y reviendrons, car cette dimension est au cœur du rôle du Commissariat général au développement durable. Ce travail a été réalisé dans le cadre de la mise en œuvre des études d'impact, avec la publication, en 1996, du guide établi par le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) sur l'étude d'impact des infrastructures de transport. S'y est ajouté un guide du ministère de l'environnement sur l'étude d'impact en 2000, puis un guide du Commissariat général au développement durable portant sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Nous avons constaté un certain nombre de difficultés et d'insuffisances dans la mise en œuvre de la séquence ERC.

Au vu des éléments fournis dans les études environnementales, la question de l'efficacité, en particulier des mesures compensatoires, pose quelques problèmes. Force est de constater que les obligations des porteurs de projet relatives à ces mesures compensatoires n'ont pas toujours été remplies.

Il existe plusieurs causes à cela, la première étant le manque de connaissances et de compétences, notamment au moment de l'introduction de cette séquence dans l'ensemble des textes de loi, de la part des maîtres d'ouvrage, mais aussi des bureaux d'études qui les assistent.

Nous avons aussi mesuré combien nous étions limités en termes d'outils et de méthodologies partagés – je reviendrai sur le sujet, notamment sur les difficultés rencontrées par les services de l'État lorsqu'ils sont confrontés à la mise en œuvre de la part des bureaux d'études de méthodologies extrêmement différentes.

À la suite de ce constat, le ministère a lancé des travaux destinés à améliorer la mise en œuvre de la séquence ERC.

Parallèlement à la réflexion sur la réforme des études d'impact, le Commissariat général au développement durable a donc été chargé d'organiser un comité national de pilotage, dont il assure également le secrétariat. Cette instance a pour mission d'élaborer, avec l'ensemble des parties prenantes – ONG environnementales, bureaux d'études, administrations, maîtres d'ouvrage, etc. –, une vision commune des actions à mener sur cette séquence.

En 2014, dans le prolongement des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, un groupe de travail, présidé par M. Romain Dubois, sur l'amélioration de la séquence ERC a formulé un certain nombre de recommandations opérationnelles, que le Commissariat général au développement durable s'est attaché à mettre en œuvre. Ce travail, qui n'est pas achevé, préfigure ce que nous appelons de nos vœux, à savoir la création d'un centre de ressources sur la séquence.

Le comité national de pilotage, lancé en 2010, a encadré et coordonné des travaux ministériels sur la mise en œuvre de la séquence. Il a notamment permis la production de documents essentiels, tels que la doctrine et les lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels, publiées en 2012 et en 2013. Dans ce cadre, l'accent a été mis sur le fait qu'il s'agissait bien d'une séquence complète, ne se réduisant pas à la seule mise en œuvre de mesures compensatoires.

Parallèlement, le comité de pilotage a suivi l'expérimentation de l'offre de compensation engagée en 2011 et ayant permis la mise en œuvre de quatre sites naturels de compensation par la CDC biodiversité, EDF, le conseil départemental des Yvelines et l'entreprise Dervenn.

Enfin, il a travaillé sur la question du manque d'information et de l'engagement des bureaux d'études. Une charte d'engagement volontaire des bureaux d'études a été élaborée afin d'améliorer la qualité des travaux fournis par ces acteurs, en appui de la maîtrise d'ouvrage. Aujourd'hui, une centaine de bureaux d'études, environ, se sont engagés volontairement dans le suivi de cette charte.

Ces travaux ont permis de s'orienter vers une amélioration de la mise en œuvre de la démarche, grâce à des retours d'expériences entre acteurs, au développement de méthodologies ou encore à l'expérimentation de nouvelles solutions de compensation.

Ce triptyque est encore perfectible, notamment s'agissant de la mise en œuvre et du suivi des mesures, ce qui explique le renforcement de la réglementation par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

C'est aussi dans le sillage des réalisations du comité de pilotage que le groupe de travail présidé par M. Romain Dubois, de l'entreprise SNCF Réseau, a été lancé.

Ces travaux, démarrés en septembre 2014, à la demande de la ministre de l'écologie et, comme je l'indiquais, dans le prolongement des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, visent à élaborer des propositions concrètes relatives à la mise en œuvre de la séquence. De novembre à décembre 2014, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a assuré leur pilotage, puis la rédaction d'un rapport contenant des propositions concrètes d'amélioration, présenté à la ministre et aux parties prenantes lors de la réunion du Conseil national de la transition écologique du 6 janvier 2015.

Ce rapport, particulièrement orienté vers des améliorations concrètes, formule six groupes de propositions : assurer le partage de la connaissance pour tous pour aller vers un centre de ressources ERC ; intensifier et déployer la formation de l'ensemble des acteurs de la séquence et favoriser l'émergence d'études d'impact de qualité ; pour un même projet, mutualiser et articuler les mesures ERC propres aux différentes réglementations ; rendre plus lisible la chronologie de la démarche, son articulation entre toutes les phases d'un même projet ; développer des éléments méthodologiques sur la compensation ; mutualiser et articuler les mesures compensatoires de différents projets.

Chacune de ces propositions se décline en actions concrètes, dont beaucoup ont été mises en œuvre par le Commissariat général au développement durable, en liaison étroite avec ses partenaires.

Je citerai notamment l'outil de géolocalisation des mesures compensatoires, aujourd'hui encadré par l'article 69 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. La mise en place de cet outil, qui s'articule d'ailleurs avec celle d'un outil spécifique pour la gestion des études d'impact, constitue pour nous une avancée extrêmement importante pour pallier les difficultés que nous rencontrons actuellement au niveau du suivi de ces mesures.

Je mentionnerai également la création et le déploiement d'actions de formation nationales à l'attention des services de l'État – d'intenses efforts ont été fournis en ce sens –, la mise en place de la charte d'engagement volontaire des bureaux d'études précédemment évoquée et, enfin, le lancement de plusieurs études sur les questions méthodologiques.

J'en citerai plusieurs exemples : une étude de déclinaison des lignes directrices nationales ERC au secteur des carrières ; une étude sur la nomenclature et la classification des mesures ERC et de leur accompagnement ; une étude sur les typologies des méthodes de dimensionnement des mesures compensatoires ; une étude capitalisant sur l'expérience acquise à partir du suivi d'un certain nombre de projets et proposant des fiches méthodologiques.

Toutes ces études ne sont pas achevées, à l'image d'une étude de capitalisation actuellement en cours, qui repose sur un échantillonnage de 110 projets s'échelonnant entre 2008 et 2014. Celle-ci nous donne des indications importantes – les seules de niveau

national dont nous disposons aujourd'hui – sur les coûts, la mise en œuvre de la séquence, l'intensité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation par la maîtrise d'ouvrage.

Quelles suites donner à tout cela ? Comme vous pouvez le constater, nous ne cherchons pas ici à tenir un discours angélique ; nous voulons montrer que nous sommes sur une trajectoire de perfectionnement dans la mise en œuvre de cette séquence ERC, de développement d'outils de méthodologie et d'outils, destinés aux services, d'appui au suivi de ces mesures. Nous sommes conscients, à la fois, de l'enjeu et de la perfectibilité de la mise en œuvre de la séquence.

Toutefois, les avancées réalisées depuis 2010, avec la mise en place du comité de pilotage, les réalisations du groupe de travail, l'implication du Commissariat général au développement durable dans la mise en œuvre des recommandations formulées par ce dernier, nous permettent d'envisager un renforcement des obligations de mise en œuvre de la séquence ERC.

C'est ce qui a été fait dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Un certain nombre de principes majeurs, qui, jusqu'à présent, n'apparaisaient que dans la doctrine nationale, ont été réaffirmés et, surtout, inscrits dans la loi : l'objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité ; l'obligation de résultat ; l'obligation de pérennité et d'effectivité durant toute la durée des impacts ; la proximité fonctionnelle des mesures par rapport à l'impact ; la non-autorisation du projet, en l'état, si les atteintes qui lui sont liées ne peuvent être ni évitées ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante.

La loi fixe donc des objectifs extrêmement ambitieux. Il s'agit maintenant, pour les services de l'État, d'en assurer la mise en œuvre et d'accompagner les porteurs de projet afin d'améliorer l'application de la séquence ERC. La réalisation de l'obligation de résultat et de l'obligation de suivi constitue un enjeu extrêmement important pour ces services, qui, à ce jour, ne sont pas encore totalement équipés pour répondre à ces objectifs, mais qui s'y emploient résolument.

À nos yeux, parmi les enjeux majeurs liés à la séquence ERC, se trouve la question de l'assurance de la pérennité des mesures compensatoires sur toute la durée des impacts : cette pérennité doit être garantie sur un temps long, ce qui nécessite stabilité, capitalisation et accès à la mémoire. Cela explique le développement de l'outil de géolocalisation des mesures compensatoires, qui a vocation à être complété par la suite : il devrait permettre une capitalisation d'informations sur la nature de ces mesures, de la maîtrise d'ouvrage qui les porte, etc.

La remontée des données, je tiens vraiment à le souligner, est une question essentielle, son organisation exigeant des efforts très importants de la part des services de l'État. Cette problématique dépasse d'ailleurs les données liées à la biodiversité : nous avons, plus largement, à organiser la remontée de l'ensemble des données afférentes aux études d'impact. Le système étant totalement dématérialisé, l'enjeu technique est fort et ce sont deux ans de travail, environ, qui seront nécessaires pour mener le projet à bien.

Autre enjeu majeur, l'anticipation de la compensation. Comme je l'ai indiqué, il faut se focaliser sur la totalité de la séquence, et non seulement sur les mesures compensatoires. Plus l'anticipation de la maîtrise d'ouvrage est importante, plus celle-ci est

capable d'intégrer en amont ce qui relève des mesures d'évitement et de réduction, et plus elle est apte à définir concrètement les mesures compensatoires qui devront être mises en œuvre, parfois, d'ailleurs, de manière très anticipée par rapport à la réalisation du projet.

Cette dimension, essentielle, exige un travail d'accompagnement de la part des services, y compris en amont du dépôt des demandes d'autorisation. C'est pourquoi il nous paraît important d'impliquer l'ensemble des bureaux d'études et de mobiliser tous les services déconcentrés de l'État.

Nous voyons un troisième enjeu dans la capacité à assurer une prise en compte globale des impacts du projet. Les questions de méthodologie, qui ont été soulevées à plusieurs reprises par le comité de pilotage et par le groupe de travail, prennent ici tout leur sens. Cette prise en compte globale, qui s'inscrit dans la lignée de la réforme de l'évaluation environnementale, mais aussi de la vision européenne – l'approche par projet d'ensemble est préférée à l'approche par type d'autorisations –, nécessite effectivement de développer une méthodologie particulière pour évaluer les impacts, les biotopes qu'ils affectent et la façon de calculer les unités de compensation, pour les impacts résiduels qui n'auraient pu ni être évités, ni être réduits.

Enfin, la difficulté à compenser effectivement les atteintes à la biodiversité ne doit pas faire de cette compensation la solution première au traitement des impacts de projet. Nous sommes particulièrement attachés à ce point, comme le montre la dernière réunion du comité de pilotage, et travaillons, en conséquence, sur la question de l'évitement. Comment lui donner toute sa place ? Comment faire en sorte que cette dimension soit correctement renseignée par la maîtrise d'ouvrage, afin d'en faciliter le suivi ?

Dès le premier semestre 2017, nous nous emploierons à l'organisation d'un séminaire sur la phase d'évitement, afin de mettre en lumière les bonnes pratiques, inviter les maîtres d'ouvrage à bien renseigner cette étape et à valoriser les comportements vertueux dans ce domaine.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je suis impressionné par votre plan de travail et par le nombre de rapports supplémentaires que nous aurons à lire.

J'aurai tout d'abord deux questions d'ordre général. L'État déploie-t-il une véritable approche croisée entre les enjeux de biodiversité et les autres enjeux d'aménagement liés aux infrastructures ? Par ailleurs, selon la loi, si un maître d'ouvrage oublie de mettre en œuvre les mesures compensatoires qu'il s'est engagé à déployer, l'État peut se substituer à lui et, par la suite, lui envoyer la facture. Vous êtes-vous saisis de cette question, notamment sous l'angle méthodologique ?

Au-delà de ces aspects généraux, pouvez-vous évoquer les projets ciblés par notre commission d'enquête ? Avez-vous travaillé spécifiquement sur ces projets ? Quelle est votre position à leur égard ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – S'agissant de la façon dont les services de l'État travaillent, ceux-ci disposent d'un outil d'intégration à travers l'étude d'impact, qui leur offre une vue d'ensemble, allant, d'ailleurs, bien au-delà des questions liées à la biodiversité. Le travail que les services déconcentrés mènent, avec la maîtrise d'ouvrage, sur l'ensemble de la séquence est donc de nature à leur permettre d'avoir un regard complet sur le dossier.

En outre, les réformes de l'évaluation environnementale, de l'autorisation environnementale unique et de l'étude d'impact des projets mettent en avant une approche par projet, au détriment d'une approche par autorisation qui avait tendance à encourager un travail en silo. Nous avons parfaitement conscience que cette approche par projet, en particulier dans le cadre du permis unique, permettrait une meilleure organisation du travail.

Autre point intéressant, les demandes que, du coup, les services déconcentrés formulent concernant les outils de remontée de l'ensemble des données des études d'impact ou de géolocalisation des mesures compensatoires vont également dans le sens d'une meilleure intégration.

Par conséquent, nous progressons. Je ne nie pas l'existence d'une certaine culture – certains services travaillant sur l'autorisation « espèces protégées » ou sur d'autres types d'autorisations ont pu, de par l'organisation même du système, développer une vue quelque peu focalisée –, mais nous sommes aujourd'hui beaucoup mieux armés pour « dés-siloter » le travail.

L'action de formation que j'évoquais précédemment visait aussi à attirer l'attention, au niveau des acteurs des collectivités locales, sur la nécessité de ce travail transversal.

Au moment de la définition des mesures ERC, lorsque le maître d'ouvrage dépose son dossier, le balayage se fait désormais de manière beaucoup plus approfondie. Voilà pourquoi je suis assez confiante sur le fait que nous progressons.

S'agissant du rôle du préfet, celui-ci dispose désormais, au titre de la loi, d'importants pouvoirs de contrôle, notamment d'une possibilité, radicale, d'arrêter le projet si les atteintes sont de très grande ampleur.

Sont prévues des procédures administratives et, éventuellement, en cas de manquements graves, des procédures judiciaires. Je citerai les mises en demeure, les consignations de sommes, les suspensions de travaux, les fermetures ou suppressions d'installations et d'ouvrages, et les amendes. En particulier, la circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature mentionne très clairement l'existence de procédures d'envoi de courriers de rappel, de rédaction de procès-verbaux et de mises en demeure.

La législation ayant été clairement renforcée, il est maintenant important que le suivi soit effectivement réalisé – annuellement dans les cinq premières années, puis tous les cinq ans –, mais les services de l'État font état de la quantité de travail que cela représente.

En tout cas, la législation est en place pour que ce suivi puisse être assuré.

Je vais maintenant aborder les quatre opérations qui vous intéressent. Je précise que le Commissariat général au développement durable ne joue pas de rôle opérationnel dans ces projets, puisque la définition des mesures d'évitement et de compensation est réalisée localement par les services déconcentrés de l'État. Nous jouons simplement un rôle d'appui ou de conseil, notamment en ce qui concerne la méthodologie.

En ce qui concerne l'autoroute A65, les impacts « résiduels » – ce terme doit être compris littéralement – ne sont pas négligeables : traversées de cours d'eau, l'un d'eux étant

notamment bordé d'une aulnaie-frênaie particulièrement riche en biodiversité, de secteurs humides en bon état ; 5 espèces végétales et 48 espèces animales sont impactées, dont le vison d'Europe ; rupture d'un corridor de déplacement des chiroptères.

Les arrêtés ministériels d'autorisation ont défini les mesures de compensation, avec la restauration de 1 372 hectares et la gestion conservatoire de ces terrains sur toute la durée de la concession, soit 52 ans, ce qui représente un suivi très important pour les services de l'État. Le délai de mise en œuvre était fixé à 4 ans. Un comité de suivi a été créé pour accompagner la mise en place des mesures compensatoires et attribuer des enveloppes financières pour l'application de certains plans d'action nationaux ou régionaux en faveur des espaces impactés.

Nous savons que le concessionnaire a rencontré un certain nombre de difficultés pour la mise en œuvre des mesures de compensation, notamment la sécurisation de l'ensemble des surfaces de compensation. Le dossier du porteur de projet demandait la recherche d'une superficie de sites de compensation de près de 6 000 hectares cartographiés le long de l'infrastructure. Le concessionnaire a fait appel à CDC Biodiversité comme prestataire. Nous n'intervenons pas directement, mais mettons en place les outils nécessaires au suivi sur 52 ans, avec toute la problématique de l'archivage.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qui est ce « nous » ? S'agit-il de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou du Commissariat général au développement durable ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Le Commissariat général au développement durable assure la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble des services déconcentrés de l'État, afin de mettre en place un outil qui corresponde à leurs besoins. Nous avons réalisé une étude, en constituant des groupes de travail pour essayer de comprendre quels types de données ils utilisent, où les récupérer, comment les faire remonter, etc. Les personnes présentes autour de moi aujourd'hui sont directement impliquées dans la réalisation de cet outil de géolocalisation.

J'ajoute que le Commissariat général au développement durable assure la tutelle de l'Institut national de l'information géographique et forestière : nous disposons ainsi de l'outil cartographique qui permet la géolocalisation la plus précise possible.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous disposez donc de documents élaborés ...

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Nous disposons des états d'avancement de la mise en place de cet outil. Nous avons utilisé un *designer* de services pour répondre au mieux aux besoins des DREAL. La mise en œuvre de la séquence ERC, en particulier avec la mise en œuvre de la loi sur la biodiversité, s'est traduite par une augmentation importante du nombre des dossiers. Nous restons attentifs au fait que les services déconcentrés de l'État ont besoin d'un appui.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Votre travail va nous être précieux.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – La LGV, quant à elle, traverse de nombreux habitats naturels d'espèces protégées, des cours d'eau et des zones humides. La société concessionnaire, LISEA, doit mettre en œuvre les mesures compensatoires prévues dans les arrêtés de dérogation au régime de protection des espèces protégées. La dette compensatoire

mutualisée totale – s’ajoutent en effet les compensations au titre de la loi sur l’eau et de Natura 2000 – a été estimée à 3 500 hectares par la maîtrise d’ouvrage. Un comité de suivi interdépartemental placé sous la présidence du préfet de région accompagne la mise en œuvre des mesures de compensation, sa dernière réunion a eu lieu le 12 décembre 2016.

Pour ce seul projet, 195 dossiers de compensation ont été instruits par les DREAL des régions Centre-Val de Loire et Nouvelle Aquitaine : c’est une bonne illustration de la quantité de travail que je viens d’évoquer. Les moyens humains du service du patrimoine naturel des DREAL sont donc fortement mobilisés.

Les services instructeurs ont alerté la maîtrise d’ouvrage sur le retard pris dans le respect du calendrier, en particulier pour les espèces protégées. En effet, d’après l’arrêté de dérogation, l’essentiel des compensations aurait dû être réalisé avant décembre 2014.

En 2015, la société LISEA a voulu substituer des mesures d’investissement à une partie des mesures compensatoires surfaciques, parce qu’elle ne parvenait pas à sécuriser cette compensation. Ces investissements visaient à réduire la mortalité du vison d’Europe sur les routes, en aménageant des ouvrages d’art routiers répartis sur les bassins versants. À la suite de cette proposition, le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) a émis un avis défavorable à la révision de l’arrêté ministériel.

En 2016, les DREAL ont organisé des séances de travail pour trouver des solutions en vue d’un réexamen de ce dossier par le comité permanent du CNPN. Ces réunions étaient très ouvertes, puisque des ONG étaient présentes. Le 6 juillet 2016, le CNPN a formulé un avis favorable sous réserve et un arrêté ministériel modificatif est en cours de rédaction pour établir les nouvelles conditions de réalisation de la dette compensatoire en ce qui concerne, notamment, le vison d’Europe.

En ce qui concerne Notre-Dame-des-Landes, le Commissariat général a joué un rôle très limité : il est intervenu en appui de la direction générale de l’aviation civile (DGAC) pour le traitement du contentieux européen, notamment sur l’évaluation des mesures de compensation pour les zones humides. Je pourrai vous fournir, si vous le souhaitez, tout l’historique des mesures compensatoires concernant ce projet.

Nous avons joué un rôle plus important pour la réserve d’actifs naturels de la plaine de la Crau, la réserve des Coussouls, puisqu’il s’agit d’une expérimentation. Cette opération, proposée dans le cadre du groupe de travail, concerne une offre de compensation ; elle est menée depuis 2008 par CDC Biodiversité. Un comité local de suivi a été mis en place par les services du Commissariat général au développement durable, de la DREAL et l’ensemble des parties prenantes. Un certain nombre de réunions du comité local ont permis de définir les contours de l’expérimentation et le suivi a été particulièrement intense : on a cherché à évaluer le cadre méthodologique et à lancer de nouvelles opérations. Le site est au cœur d’un réseau Natura 2000, avec des habitats d’oiseaux, ainsi qu’un habitat naturel européen prioritaire. L’opération ne vise pas à compenser une perte au niveau de la réserve en tant que telle, mais de l’ensemble des habitats des diverses espèces protégées. Aujourd’hui, à mi-parcours, 357 hectares de coussoul ont été restaurés. Les indicateurs de suivi révèlent des résultats relativement bons, puisque 46 % des unités ont été vendus aux aménageurs.

Nous pourrions éventuellement vous donner plus de détails.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Effectivement, de nouveaux échanges peuvent se faire par écrit.

M. Rémy Pointereau, vice-président. – Vous avez évoqué le problème de l'efficacité des mesures compensatoires et noté le manque de compétences et de connaissances des maîtres d'ouvrage qui engagent les projets. Qui détient les compétences pour mettre en œuvre ces compensations ? Nous avons auditionné hier Jean-Philippe Sibley, directeur du service du patrimoine naturel du Muséum, qui est un scientifique plutôt pragmatique. À l'entendre, j'ai le sentiment que la biodiversité n'est pas une science exacte.

Le programme que vous évoquez est très administratif et rigoureux. Par ailleurs, la loi a placé la barre si haut que l'on n'atteindra jamais les objectifs affichés. Si l'on doit tout respecter, on ne pourra plus construire une seule infrastructure, ou alors, ce sera très difficile.

On sait bien que les compensations artificielles ne fonctionnent pas non plus. Ne peut-on pas faire preuve de bon sens et de pragmatisme ? Quand j'entends le nombre d'études à faire, qui viennent alourdir le coût des projets, cela ne fait que les rendre encore plus infaisables.

Vous avez parlé de perfectibilité, cela me rassure. Tout est perfectible, mais il y a tellement de contraintes qu'il paraît difficile de faire aboutir les projets.

M. Daniel Gremillet. – A-t-on réalisé des études d'impact sur les conséquences des mesures de compensation ?

Pour être plus clair : un ouvrage « consomme » de l'espace, agricole ou forestier. L'impact forestier est limité, puisque la loi impose de compenser le défrichement d'une surface par le reboisement d'une surface équivalente. En revanche, il n'y a pas de compensation pour le secteur agricole. Chaque fois qu'un ouvrage est construit et qu'une compensation intervient, comme la terre n'est pas extensible, le reste du territoire subit des conséquences, il faut augmenter la productivité des terres agricoles restantes et l'on observe parfois des atteintes à la biodiversité.

Je pensais qu'on avait atteint le maximum de ce qui peut être fait. Or vous nous avez dit que beaucoup reste à faire. Pouvez-vous nous donner des exemples de ce qui reste à faire ?

M. André Trillard. – Ma première question porte sur la pérennité de la connaissance des mesures compensatoires. Il y a 22 ans, l'administration que vous représentez a publié une liste des établissements classés. Dans ma petite commune, deux des établissements figurant sur cette liste étaient fermés respectivement depuis 1973 et 1932 ! Cela prouve que l'administration centrale n'est pas capable de gérer sur le long terme ce type d'informations.

Il me semblerait plus intéressant d'obliger le préfet, lors d'une révision du plan local d'urbanisme, d'indiquer dans le « porter à connaissance » la localisation des territoires concernés par des mesures compensatoires et la nature de ces mesures. Faisons davantage de pragmatisme dans toutes ces procédures : il faut que les territoires de mesures de compensation soient connus dans la durée au niveau local.

Il y a un deuxième point que j'aimerais voir pris en compte. Je suis vétérinaire de formation et je peux vous dire qu'il n'existe pas d'obligation de résultat concernant le vivant.

On peut envisager une obligation de moyens, mais l'obligation de résultat n'a pas de sens, parce qu'elle fait fi des circonstances extérieures non liées au projet.

Permettez-moi enfin quelques remarques au passage. Si j'étais opposant à un projet d'équipement, je ferais de l'élevage d'espèces protégées que j'irais disperser sur les territoires. Vous auriez peut-être la niaiserie d'accepter que leur présence soit millésimée... Enfin, dans tout ce que vous décrivez, c'est la régularité des procédures qui va être jugée par l'administration ou la justice, et jamais la réalité des projets, sauf si l'on a affaire à des personnes pragmatiques ! C'est le reproche que j'adresse à l'ensemble du secteur public.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – M. Pointereau a posé la question de l'appréciation de l'efficacité des mesures compensatoires. Lorsque j'ai parlé du manque de compétences de la maîtrise d'ouvrage, je tiens à souligner que les services déconcentrés de l'État n'adoptent pas une démarche de sanction, mais d'accompagnement : c'est bien la philosophie que nous essayons de développer. Il ne s'agit pas d'adopter une approche radicale, mais de travailler avec la maîtrise d'ouvrage pour lui faire prendre conscience de l'importance de la séquence ERC et de la pertinence des mesures à définir. L'avis du CNPN se fonde sur la pertinence des mesures, eu égard aux enjeux locaux spécifiques. Il s'agit de permettre à la maîtrise d'ouvrage d'avoir une compréhension fine des mesures proposées.

Vous avez raison de dire qu'il ne s'agit pas d'une science exacte. Le Commissariat général au développement durable y est particulièrement sensible. La mesure du service écosystémique rendu par la nature fait encore l'objet de travaux de recherche et nous savons combien il est difficile de « monétariser » la valeur d'un écosystème. Si l'implantation d'un ouvrage est décidée dans un endroit, c'est aussi parce qu'il bénéficiera d'un certain nombre d'atouts naturels. Il est assez dur de nous reprocher de nous préoccuper uniquement de la régularité de la procédure, alors que nous cherchons à faire en sorte que le territoire s'approprie véritablement le projet. Les ordonnances concernant la participation du public visent précisément à assurer une bonne appropriation par le territoire. Les aller-retour entre les services de l'État et la maîtrise d'ouvrage permettent en général d'aboutir à un avis favorable.

En ce qui concerne l'obligation de résultat, vous avez raison de dire qu'elle ne saurait être absolue, ce serait faire preuve d'une arrogance suprême. L'obligation de résultat que nous envisageons porte sur la réalisation des mesures proposées.

La problématique de l'espace, quand on parle de compensation, est une vraie question. L'artificialisation croissante de notre territoire nécessite la mise en place de mesures de compensation, qui peuvent entraîner des conflits d'usages, notamment agricoles. Nous y sommes très sensibles. C'est la raison pour laquelle il est important de mener une réflexion sur la question des équipements et sur la restauration d'un certain nombre d'espaces. Il existe beaucoup de friches qui devraient être réutilisées. Or, pour un maître d'ouvrage, il est beaucoup plus onéreux de restaurer une friche industrielle pour y installer une zone commerciale que d'artificialiser un espace naturel ou agricole. Un vrai travail doit être mené avec les services déconcentrés de l'État et les porteurs de projets pour valoriser la restauration des friches, en montrant l'intérêt qu'il y a à restaurer un milieu pour s'y installer.

Enfin, la question du suivi nous pose des problèmes techniques qui ne sont pas insurmontables. Il faut organiser la remontée des données – pour l'instant, des documents dont le format est difficilement exploitables –, mais le Commissariat général au développement durable dispose d'une expertise en matière de *big data*, et il est tout à fait

possible de créer une plateforme de suivi qui a vocation à être ouverte et fera très vraisemblablement l'objet de *crowd sourcing*. À terme, cet outil facilitera le travail des services déconcentrés de l'État. Nous sommes tout à fait confiants sur la faisabilité de ce projet, mais il faut encore créer l'infrastructure informatique, ce qui nous prendra environ dix-huit mois. Nous disposerons alors d'un outil beaucoup plus précis et performant. Cette question m'inquiète beaucoup moins que celles du calcul du service écosystémique rendu ou de l'artificialisation des sols.

Quant au « porter à connaissance », il incombe aux préfets...

M. André Trillard. – Il me paraît essentiel qu'il soit très précis sur l'implantation – mais vous avez déjà les données –, et qu'il soit renouvelé tous les dix ans ou tous les quinze ans. Je vous rappelle que l'*open source* n'a aucun intérêt pour les communes de moins de 1 000 habitants, parce que leurs agents n'ont pas le temps de faire des recherches, car le recrutement s'est littéralement effondré. L'information sur la nature des mesures de compensation relève d'une autre démarche.

À partir du moment où les parcelles qui intéressent les services de la DREAL ne sont pas concernées par le projet de la commune, tout va bien ! C'est ainsi que procèdent les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pour indiquer les sites de fouilles archéologiques, en omettant toutefois les endroits susceptibles d'intéresser les chercheurs de trésors : on ne dispose que de ce qui est racontable...

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est la même chose si l'on n'indique pas le lieu de nidification d'un rapace rare...

M. André Trillard. – Oui, mais les mesures de compensation ne peuvent pas être secrètes ! Il s'agit de conserver une mémoire locale. Au terme de deux mandats, c'est-à-dire douze ans, la quasi-totalité des conseils municipaux est renouvelée et la mesure disparaît de la mémoire locale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cette proposition figurera dans le rapport.

M. André Trillard. – Je souhaiterais poser une autre question. Lors de plusieurs auditions, nous avons entendu parler du problème de la forme des dossiers par les spécialistes qui accompagnent les porteurs de projet. N'y a-t-il pas le moyen d'imposer une forme type, comme cela se fait pour l'urbanisme ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour compléter cette question, les guides méthodologiques que vous avez évoqués ne nous rapprochent-ils pas du système américain, où les mesures compensatoires sont très cadrées ? J'ai l'impression que la même logique est à l'œuvre.

M. André Trillard. – Ma question ne portait pas sur cet aspect. J'ai cru comprendre que les personnes chargées d'instruire ces dossiers rencontrent des difficultés, ne serait-ce qu'à envisager la présentation formelle du dossier. Il ne s'agit pas du fond.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – La difficulté porte peut-être moins sur la forme générale que sur les méthodologies utilisées pour définir les unités de compensation. Nous sommes en train de mettre en place une nomenclature à l'intention des services déconcentrés. Notre idée est moins de codifier les méthodologies que d'apporter à ces services un appui à la bonne compréhension du fonctionnement de ces méthodologies.

Un autre élément important mérite d'être souligné : la mise à disposition des données des études d'impact va constituer une aide très importante pour les porteurs d'ouvrages, car elle apportera des connaissances approfondies sur un territoire qui pourront être capitalisées, ce qui permettra une économie importante pour le futur maître d'ouvrage qui aura moins besoin de recourir aux services de bureaux d'études. Je ne vous cache pas que cette perspective suscite la réticence de certains de ces bureaux d'études... Ces données portent sur des connaissances communes et seront très utiles pour les porteurs de projet.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie d'avoir répondu aux questions de la commission d'enquête. Des compléments d'information pourront vous être demandés ultérieurement par écrit.

La réunion est suspendue à 12 heures 10.

Audition de M. Laurent Courbois, directeur de la fédération régionale des chasseurs du Languedoc-Roussillon et chargé de mission de la Fédération nationale des chasseurs, de Mme Nadège Colombet, responsable juridique de la Fédération nationale de la pêche en France, et de M. Jérôme Guillouët, responsable technique de la Fédération nationale de la pêche en France

La réunion reprend à 12 heures 15.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par une audition commune des représentants des chasseurs et des pêcheurs. En effet, il nous a semblé utile de rencontrer l'ensemble de la chaîne des acteurs concernés par les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructure.

Nous allons entendre M. Laurent Courbois, directeur de la fédération régionale des chasseurs du Languedoc-Roussillon et chargé de mission à la Fédération nationale des chasseurs et Mme Nadège Colombet, responsable juridique de la Fédération nationale de la pêche en France, qui est accompagnée de M. Jérôme Guillouët, responsable technique.

Cette audition est ouverte à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Laurent Courbois, Mme Nadège Colombet et M. Jérôme Guillouët prêtent successivement serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vais laisser le soin à chacun d'entre vous de vous exprimer dans un bref propos introductif. Le rapporteur, Ronan Dantec, et les membres de la commission qui le souhaitent pourront ensuite vous poser leurs questions.

Avant de vous laisser la parole, je me dois de vous demander si l'un d'entre vous a des liens d'intérêt avec l'un des quatre projets que la commission étudie spécifiquement, à

savoir l'autoroute A65, la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels des Coussouls en plaine de la Crau.

M. Laurent Courbois, directeur de la fédération régionale des chasseurs du Languedoc-Roussillon et chargé de mission de la Fédération nationale des chasseurs. – Aucun, madame la présidente.

Mme Nadège Colombet, responsable juridique de la Fédération nationale de la pêche en France. – Je n'en ai pas, madame la présidente.

M. Jérôme Guillouët, responsable technique de la Fédération nationale de la pêche en France. – Je suis membre du système d'information des pêches maritimes et de l'aquaculture, le SIPA.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Très bien. Je vous remercie. La parole est à M. Laurent Courbois pour la Fédération nationale des chasseurs.

M. Laurent Courbois. – Je présenterai brièvement le réseau des fédérations de chasseurs puis les trois principes que nous défendons au niveau de la Fédération nationale. Enfin, je tâcherai de montrer l'implication des fédérations de chasseurs dans la compensation des atteintes à la biodiversité.

Aujourd'hui, il existe 90 fédérations de chasseurs sur le territoire, treize fédérations régionales et un réseau de 1 300 collaborateurs exerçant des métiers en lien avec la faune sauvage et ses habitats, ainsi qu'avec la biodiversité. Nous avons également créé une fondation nationale pour la protection des habitats de la faune sauvage qui intervient sur les territoires, notamment pour procéder à des acquisitions foncières et à des opérations de gestion conservatoire de la biodiversité.

La Fédération nationale des chasseurs défend un premier principe, celui d'une « utilisation raisonnée » de la biodiversité. Au travers de leur pratique de la chasse, les citoyens habitant dans les communes rurales s'investissent dans des actions de conservation des espèces et des habitats. C'est ce que nous appelons la « conservation par l'utilisation raisonnée », concept que nous avons fait inscrire dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Bien que ne figurant pas encore dans le code de l'environnement, nous estimions en effet que ce concept était conforme aux principes et directives de la convention internationale sur la diversité biologique.

Nous défendons un deuxième principe, celui de la reconnaissance des usages tels que la chasse et la pêche sur nos territoires, principe qui a également été introduit dans le code de l'environnement. Nous considérons que bon nombre des actions de conservation de la biodiversité que nous menons sur le terrain sont liées à ces usages.

Aujourd'hui, force est malheureusement de constater que l'efficacité de nombreuses mesures de conservation de la biodiversité est remise en cause, en raison notamment du report des directives « Habitat » et « Oiseaux » et que, d'une manière générale, l'état de conservation des espèces et des habitats ne s'est pas amélioré depuis la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Nous constatons en outre que les pouvoirs publics n'ont plus toujours les moyens de leur ambition en matière de politique de conservation de la biodiversité.

Le troisième principe que nous soutenons est le principe de bonne intendance des territoires : il s'agit de faire en sorte que les propriétaires privés, les agriculteurs, les forestiers, les chasseurs, les pêcheurs, les ayants droit du foncier en d'autres termes, soient mieux impliqués dans les politiques de conservation de la biodiversité, et donc dans les programmes de compensation écologique.

Dans la mesure où les chasseurs s'intéressent, en raison de leur pratique, à la conservation des espèces « gibier » sur le terrain, ils contribuent aujourd'hui à conserver la biodiversité de manière directe et indirecte. Selon nous, la conservation du gibier mène à la conservation de la biodiversité. Pour donner un exemple concret, la conservation de la perdrix rouge dans le sud de la France contribue indirectement à protéger l'outarde canepetière.

L'étude sur les valeurs socio-économiques de la chasse, qui a été réalisée par le cabinet de conseil (BIPE), évalue à 57 000 équivalents temps plein l'investissement bénévole des chasseurs. Ce sont autant d'effectifs que la sphère publique n'a pas à investir dans l'aménagement des espaces et la conservation des espèces sur le territoire. Une autre étude de ce cabinet, relative aux services écosystémiques liés à la chasse montre par ailleurs que cet investissement bénévole équivaut à un engagement à hauteur de 460 millions d'euros en faveur de la conservation de la nature.

Nous avons également développé une base nationale de données pour démontrer l'implication des chasseurs et illustrer le concept de « conservation par l'utilisation » dont j'ai parlé il y a quelques instants. Cette base, évidemment consultable sur internet, a déjà permis de répertorier plus de 500 actions menées par les fédérations de chasseurs ou la fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage.

Je terminerai mon intervention en soulignant l'implication de nos fédérations et de la fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage dans la compensation écologique. Nous intervenons en fournissant des données aux bureaux d'études des conservatoires des espaces naturels ou des conservatoires botaniques qui nous sollicitent. Nous intervenons aussi dans la phase d'évaluation des projets quand on nous demande de réaliser des diagnostics cynégétiques et environnementaux. *In fine*, un certain nombre de fédérations de chasseurs participent à la mise en œuvre de mesures de compensation écologique et à leur suivi, qu'il s'agisse de contrebalancer les effets de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, portuaires ou éoliennes.

Enfin, si vous me permettez de formuler quelques recommandations, j'ajouterai que nous souhaiterions la mise en place d'une meilleure territorialisation, d'une meilleure contextualisation et d'une meilleure appropriation des programmes de compensation écologique. Aujourd'hui, quand un opérateur engage un programme de compensation écologique de 30 millions d'euros pour l'outarde canepetière, la démarche est assez mal comprise par les élus locaux et les citoyens ruraux que nous représentons. Je rappelle à cet égard qu'avant d'être chasseurs, ces citoyens sont des entrepreneurs du monde rural, des retraités, des ouvriers.

M. Rémy Pointereau. – Des agriculteurs !

M. Laurent Courbois. – ... des agriculteurs pour beaucoup, des forestiers pour d'autres, et qu'ils s'adonnent certes à un loisir, mais qu'ils constituent aussi un très bon thermomètre du monde rural.

Les montants colossaux de certains programmes de compensation...

M. Rémy Pointereau. – De quels programmes parlez-vous ?

M. Laurent Courbois. – En l'espèce, je veux parler du programme de compensation écologique lié à la ligne LGV Nîmes-Montpellier. Ce programme, dont le coût s'élève entre 20 et 30 millions d'euros, est concentré sur quelques espèces inconnues du grand public, ce qui provoque une certaine incompréhension.

Nous proposons qu'une plus grande place soit laissée à une biodiversité plus ordinaire. Les mesures de compensation écologique seront ainsi mieux comprises sur le terrain. C'est ce que j'appelais tout à l'heure la territorialisation, la contextualisation et l'acceptation sociale des grands ouvrages et des programmes de compensation écologique.

Il faudrait également interdire ce que nous considérons comme une « double peine » pour les chasseurs : d'un côté, on détruit et on morcèle les territoires de chasse, on supprime des espèces gibier et leurs habitats ; de l'autre, on prend une mesure compensatoire consistant à mettre en place des zones interdites à la chasse. Cette injustice cristallise les tensions sociales sur le terrain, car la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure entraîne à la fois la destruction des habitats des espèces et l'interdiction de la chasse, alors que ces deux dimensions devraient être complètement dissociées. Pour nous, la conservation des valeurs d'usage, tel que la chasse ou la pêche, est importante.

Je ferai une dernière recommandation sur la gouvernance des programmes de compensation écologique. Il serait préférable d'éviter d'attendre que des tensions sociales apparaissent sur le terrain pour intégrer certains acteurs socioprofessionnels au processus. En effet, on ne fait appel aux fédérations de chasseurs que pour exercer une mission de médiation, le jour où les élus locaux, les maires ou les préfets de département s'aperçoivent qu'ils rencontrent des difficultés avec les populations locales. C'est dommage ! Il serait préférable d'impliquer les acteurs socioprofessionnels comme les chasseurs, les représentants des usagers de la nature, les représentants des propriétaires beaucoup plus en amont. Les programmes de compensation ne doivent pas devenir le monopole d'un certain nombre de conservatoires, avec lesquels nous travaillons du reste très bien, ou d'associations naturalistes, avec lesquelles il nous arrive en revanche parfois de moins bien travailler. Il faudrait parvenir à mieux faire travailler ensemble tous ceux qui sont présents sur le terrain.

Mme Nadège Colombet, responsable juridique de la Fédération nationale de la pêche en France. – La Fédération nationale de la pêche en France, la FNPF, est une structure nationale qui coordonne les actions de plus de 3 700 associations rassemblées dans 94 fédérations départementales de la pêche. Ces structures sont chargées sur le terrain de mettre en œuvre quotidiennement des mesures de gestion en matière de pêche, mais aussi des mesures de protection des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole.

Environ 1 000 salariés, ainsi que 40 000 bénévoles travaillent aujourd'hui dans les fédérations pour nous permettre de remplir les missions de service public que nous a confiés la loi, l'ensemble représentant un poids économique estimé par le cabinet BIPE à 2 milliards d'euros.

Les fédérations et associations de pêche sont des opérateurs historiques des politiques de compensation écologique au travers notamment des autorisations et concessions

d'ouvrages hydroélectriques. Depuis les années 1930, il existe ainsi un système de compensation des dommages piscicoles.

C'est dans ce cadre que la FNPF, avec le Conseil supérieur de la pêche, le CSP, et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, a eu l'occasion de financer des actions et des études pour la restauration du milieu aquatique, et de financer les actions d'associations de protection des poissons migrateurs. Jusqu'ici, ces mesures étaient bien prévues par les règlements d'eau. Elles le sont encore, mais elles seront progressivement remplacées par le système de la compensation écologique de droit commun dont on parle aujourd'hui.

Compte tenu de ce contexte, la FNPF observe avec grand intérêt la structuration de la séquence « Éviter, réduire, compenser » ou séquence ERC. Elle attend avant tout qu'une véritable réflexion s'engage sur les méthodes contribuant à éviter, d'abord, les atteintes à la biodiversité.

Elle souhaiterait également une vraie réflexion sur l'application de la séquence ERC aux milieux aquatiques. En effet, d'une certaine façon, on pourrait rapprocher la séquence ERC des obligations que la France doit respecter dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau, notamment les mesures destinées à améliorer l'état des masses d'eau à l'échelon national. Cette notion de « masse d'eau » a d'ailleurs été élargie par la Cour de justice des Communautés européennes, la CJCE, laquelle a eu l'occasion de préciser qu'elle s'appliquait à tous les projets : désormais, aucun projet ne doit avoir pour effet néfaste de dégrader l'état de la masse d'eau. La CJCE est même allée jusqu'à considérer qu'aucun projet de nature à créer ce type de dégradations ne pouvait être lancé, sauf cas particulier justifié par un motif d'intérêt général.

Un certain nombre de réflexions doivent encore être menées autour des programmes de compensation écologique, en particulier sur le critère de proximité géographique.

Enfin, je profite de cette audition pour signaler que la FNPF vient de créer la Fondation F3P « Préservation Patrimoine Pêche », dont l'objet est de protéger les espaces des milieux aquatiques et des zones humides, de maintenir et de favoriser la biodiversité.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le monde de la pêche espère vivement qu'il prendra toute sa place dans la mise en œuvre de la séquence ERC.

M. Jérôme Guillouët, responsable technique de la Fédération nationale de la pêche en France. – En tant que responsable du pôle technique de la FNPF, je voudrais évoquer le travail qu'effectue notre réseau pour les milieux aquatiques. Comme le disait ma collègue, nos fédérations et nos associations réalisent des opérations de restauration et de protection des milieux aquatiques et des peuplements piscicoles, ce qui leur confère une vaste expertise technique et une très bonne connaissance du territoire dont elles ont la gestion.

À ce titre, les fédérations de la pêche recourent à ces mesures de compensation écologique et font très souvent figure d'opérateurs à part entière.

Je souhaite me faire l'écho d'un certain nombre de réactions provenant des fédérations départementales de la pêche sur la séquence ERC.

Tout d'abord, il semblerait que la première phase de la séquence, les mesures destinées à éviter les atteintes environnementales, est très souvent passée sous silence, soit

parce qu'elle a effectivement été éludée, soit parce que nos structures n'ont pas été associées au programme à ce stade de la séquence.

Il semble que le constat soit identique pour la deuxième phase de la séquence, celle consistant à réduire les atteintes à la biodiversité : on observe que cette réduction est souvent circonscrite aux seules obligations réglementaires et que les fédérations ne sont pas très souvent impliquées.

En revanche, les fédérations de la pêche sont consultées au moment de la troisième phase, celle de la compensation, et uniquement à ce stade. Cela n'est pas sans poser de problèmes : non seulement c'est un peu tard mais cela crée très souvent des crispations en raison de la lourdeur des dossiers à traiter et de l'urgence imposée, d'autre part. C'est d'autant plus vrai que les structures n'ont en général qu'un chargé de mission ou deux, et donc des moyens limités.

Pour prolonger la réflexion, j'ajouterai que certaines fédérations se plaignent du fait que les compensations sont insuffisantes au regard des effets sur la biodiversité. Il existe même quelques cas assez complexes pour lesquels aucune compensation n'est réalisable : je pense notamment à des territoires comme les têtes de bassin ou à des projets qui affectent certaines espèces protégées exceptionnelles.

Il est assez fréquemment souligné aussi que la compensation se limite au strict périmètre du projet. Évaluer les effets d'un projet sur un cours d'eau ne peut se faire qu'en envisageant un continuum : quand on prévoit d'affecter un cours d'eau, on ne se contente pas de provoquer des effets sur la seule zone du projet. Il y a bien d'autres conséquences, en particulier en aval du cours d'eau.

Un autre point a été mis en avant, celui de l'équivalence fonctionnelle entre l'impact et la compensation : les organismes rencontrent des difficultés pour trouver des sites de compensation, problème accru par le manque de maîtrise foncière. En respectant le principe d'additionnalité écologique, les maîtres d'ouvrage se retrouvent assez vite à l'étroit et peinent à trouver des sites de compensation.

On observe d'ailleurs que les maîtres d'ouvrage comme l'administration ont une vision parfois trop stricte de la compensation des projets d'infrastructure en ne considérant que le linéaire ou la surface et en omettant de réfléchir en termes de fonctionnalité.

La compensation des atteintes à la biodiversité est souvent négligée au cours de la phase des travaux. Parfois, certaines mesures compensatoires sont mises en œuvre avec beaucoup de retard, et ce pour diverses raisons. Pour certaines espèces particulièrement fragiles, le mal est fait.

Enfin, certaines mesures compensatoires sont engagées sans que le maître d'ouvrage n'ait de réelle certitude sur leur efficacité. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer, notamment le fait que l'écologie n'est pas une science exacte.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce que vous venez de nous dire fait largement écho à des propos que nous avons déjà entendus, notamment la nécessité qu'il y aurait à ce que l'ensemble des acteurs soient bien associés en amont de la séquence ERC. Cette recommandation me semble faire l'objet d'un large consensus parmi les membres de la commission.

L'État essaie de travailler sur une base nationale de données, répondant ainsi au souhait exprimé par le Muséum national d'histoire naturelle de pouvoir disposer d'une vision plus claire de l'état de la biodiversité en France, et de pouvoir contribuer aux mesures de suivi des mesures compensatoires.

Voici donc ma première question : dès lors que vous avez vous-mêmes déjà mis en place des bases de données, êtes-vous favorables à l'élaboration de cette grande base nationale de données sur laquelle la séquence ERC s'appuiera ?

Ma seconde question, un peu provocatrice je le reconnais, porte sur votre statut : compte tenu de votre savoir-faire et de votre implication sur le terrain, ne vous considérez-vous pas de fait comme des opérateurs de la compensation ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Monsieur Guillouët, vous nous avez dit que les fédérations de la pêche n'étaient pas associées du tout aux deux premières phases de la séquence ERC et que l'on ne vous sollicitait qu'au stade de la compensation. Pourriez-vous nous confirmer ce point ?

M. André Trillard. – Tout d'abord, je me réjouis d'entendre des personnes qui représentent le monde rural !

Je reconnais le professionnalisme des fédérations de la chasse et de la pêche. J'ai la chance d'avoir sur ma propre commune un étang qui appartient à la fédération de la pêche de mon département. Il est absolument passionnant de rencontrer les membres de cette fédération, car ils connaissent la nature au niveau de ma commune largement aussi bien que moi.

Je pense que les chasseurs sont aussi largement concernés par les séquences « éviter et réduire » que par la phase de compensation. Le traitement qu'on leur réserve est anormal : on n'associe ces professionnels – ce sont pourtant de vrais professionnels ! – qu'à la fin du processus en ne leur laissant que 60 ou 90 jours pour réaliser une étude. C'est impossible de travailler comme cela !

Les chasseurs et les pêcheurs sont pourtant de vrais et de bons protecteurs de la nature rurale. C'est pourquoi on devrait les associer beaucoup plus tôt aux projets. Ainsi, ils devraient être en mesure de manifester rapidement leur intérêt à agir ou, au contraire, pouvoir décliner toute implication, lorsque les projets ne les concernent pas.

M. Jérôme Guillouët. – Dans le cadre de leurs travaux, nos structures contribuent à alimenter le système d'information sur l'eau, dont vous avez certainement entendu parler. Elles le font parfois avec peine. C'est pourquoi nous cherchons actuellement à élaborer une base de données à l'échelon national, qui contribuerait à faire remonter ces informations plus facilement. Pour l'instant, les informations remontent au cas par cas, en fonction des études que nous commandent nos partenaires financiers ou les partenaires avec lesquels travaillent nos structures. Cela étant, il s'agit d'un problème bien identifié et nos fédérations fournissent tout de même un grand nombre de données.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J'irai dans le sens de ce que vient de dire notre collègue André Trillard en soulignant que vous êtes des acteurs effectivement incontournables de la biodiversité. Pourriez-vous nous dire si vous travaillez en étroite collaboration avec le

Commissariat général au développement durable, le CGDD, pour l'élaboration de cette base nationale de données ? Y êtes-vous associés ?

M. Jérôme Guillouët. – Ce n'est pas tout à fait ainsi que cela fonctionne dans les faits. À l'heure actuelle, il existe plusieurs bases nationales de données en matière environnementale. Il y a le système d'information sur la nature et les paysages (SINP), le système d'information sur l'eau (SIE), les atlas de la biodiversité communale.

L'ensemble des données est géré de telle sorte que tout le monde puisse avoir accès aux informations : si vous cherchez une donnée sur un poisson, votre requête doit vous permettre d'accéder à la bonne base de données, que ce soit celle du SIE ou celle de l'INPN – l'inventaire national du patrimoine naturel – du Muséum national d'histoire naturelle. Le système doit vous permettre de reconstituer une information complète.

Quand on dit que la FNPF souhaite élaborer une base nationale de données, c'est évidemment pour son usage propre, mais c'est également parce qu'elle souhaite participer à cet échange global d'informations sur la biodiversité, au même titre que les autres acteurs de l'environnement. À terme, si un poisson capturé par pêche électrique est répertorié par notre fédération dans le cadre d'un inventaire, on devrait pouvoir le retrouver dans la base de données de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'ONEMA.

M. Laurent Courbois. – Les fédérations de chasseurs participent aux échelons départemental et régional à la démarche engagée par le SINP, le système d'information sur la nature et les paysages.

Nous avons élaboré une base nationale de données, que l'on peut retrouver sur le site internet de la FNC, et qui reprend les actions référencées par les fédérations de chasseurs en matière de conservation de la biodiversité. Évidemment, cette base n'est pas exhaustive, parce que les chasseurs agissent au quotidien et qu'il est impossible de répertorier toutes les interventions au jour le jour.

Évidemment, nous comptons participer à la démarche engagée par la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie en collaborant à la mise en place de la grande base nationale de données lancée par la secrétaire d'État. Pour nous, il est intéressant d'expliquer ce que les usagers de la nature que nous sommes font sur le terrain.

La Fédération nationale des chasseurs souhaiterait évidemment pouvoir proposer plus qu'actuellement des offres de services en matière de compensation écologique. Il faut savoir que nous n'avons généralement pas connaissance des deux premiers axes de la séquence ERC et que nous ne sommes même pas consultés. À cet égard, on a l'impression que quelques bureaux d'étude et quelques conservatoires initiés, en lien avec les DREAL, les **directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement**, détiennent un monopole. Les grands aménageurs communiquent, sensibilisent, mais il faut qu'ils aillent plus loin et qu'ils fassent travailler les gens sur le terrain. Or, là, il y a un problème : lors de la mise en œuvre des mesures compensatoires, lors de l'attribution des fonds, on assiste à une sorte de course à l'échalote entre les réseaux naturalistes et les conservatoires, au milieu desquels nous essayons très péniblement d'émerger. Or nous arrivons souvent après la bataille, même si ce n'est pas le cas dans tous les départements.

Quand un programme de compensation écologique est lancé, un comité de liaison ou de pilotage est mis en place, mais nous n'y sommes pas associés dès le départ. On ne vient

nous chercher que lorsqu'il y a des tensions sociales sur le terrain ou des problématiques difficiles à gérer. On nous demande même parfois toute une série d'informations et de données, et ce à titre gratuit. Dans de telles conditions, les programmes de compensation sont plus difficilement acceptés par les acteurs de terrain. Lors des grands colloques sur la compensation écologique, le monde de la chasse et de la pêche compte un représentant sur les deux cents intervenants.

Lorsque les usagers de la nature, qui sont sur le terrain et qui connaissent les infrastructures, ne sont pas associés dès le départ, lorsqu'ils prennent connaissance des sommes en jeu et qu'ils se rendent compte qu'un certain nombre de structures, qui ne sont pas sur les territoires, se les approprient, ils acceptent difficilement les mesures de compensation. Cela se répercute sur les élus locaux, sur la presse, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre de la politique du « éviter, réduire, compenser ».

À titre d'exemple, lorsqu'on demande, alors que mille hectares de territoires de chasse ont été détruits, qu'une enveloppe soit prévue pour aider à restaurer la pratique de la chasse, voire pour mettre en place des cultures faunistiques pour des espèces ordinaires, on nous rit au nez. Un certain nombre d'aménageurs nous disent qu'ils s'en tiennent à la liste du Conseil national de la protection de la nature, cette liste comprenant l'outarde canepetière, le lézard ocellé et le butor étoilé, mais non les espèces ordinaires comme le lapin et la perdrix. Ce qu'ils ne réalisent pas, c'est qu'en protégeant des espèces ordinaires et des valeurs d'usage, on protège mieux les espèces protégées. Cet argument, pour l'instant, fait sourire. Le problème, c'est que les gens ne comprennent pas qu'on consacre autant d'argent à la magicienne dentelée ou à des espèces ciblées par les directives. Certains programmes de compensation provoquent ainsi des broncas.

Il me semble donc qu'il ne serait pas inutile de réfléchir à une évolution législative sur ces sujets. L'objectif, évidemment, n'est pas de mettre en œuvre des programmes de compensation de 500 millions d'euros.

Que faisons-nous pour les talus, pour les haies, pour les bandes de tournières détruites au bout d'une parcelle viticole ? Rien ! Or la nature ordinaire, ce sont tous les petits linéaires de notre espace agricole qu'on fait disparaître. Pour nos structures, c'est une lutte de faire reconnaître ces concepts.

M. André Trillard. – Il est important que les ruraux soient représentés lorsque leurs territoires sont concernés. J'ai été choqué par ce que nous ont dit les juristes que nous avons auditionnés avant-hier, car aucun d'entre eux ne comprenait le fonds du sujet. Il faut parler à tous les citoyens.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je pense qu'il y a un consensus entre nous sur deux points. D'une part, il faut associer tous les acteurs très tôt, notamment lors de la séquence « éviter, réduire », et non pas uniquement lors de la partie « compenser ». D'autre part, la biodiversité banale est un enjeu majeur. On ne préservera pas les espèces remarquables sans protéger les écosystèmes.

Enfin, quelle est votre perception technique sur les continuités des rivières ou les continuités des grands écosystèmes de plaine ou de forêt ? Est-ce qu'on sait faire ou non ? Est-ce qu'on fait bien ou mal ?

M. André Trillard. – *Quid* des gardes du territoire rural ? Peut-on continuer de cumuler des représentants de la chasse et de la pêche, de l'Office national des forêts, de la politique agricole commune dans les situations de contrôle ? Pensez-vous que des regroupements intelligents d'administration sont possibles ?

M. Laurent Courbois. – Malheureusement, dans les schémas régionaux de cohérence écologique, les SRCE, on se focalise encore beaucoup sur les îlots de biodiversité que sont les aires protégées. Dans un certain nombre d'endroits, on oublie la biodiversité banale. Ainsi, dans les régions méridionales, où 50 % ou 60 % du territoire est en trame écologique, les trois quarts de ces 50 % ou 60 % sont les actuelles aires protégées – réserves naturelles nationales, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, sites Natura 2000.

Il faut bien se concentrer, dans les SRCE, sur la trame écologique entre les îlots de biodiversité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La dimension « corridors et continuités » vous semble-t-elle encore trop faible dans les schémas ?

M. Laurent Courbois. – Le problème est qu'il y a une confusion entre les espaces protégés et la trame écologique.

Dans certaines régions, les corridors sont non pas des corridors, mais d'énormes « patatoïdes ».

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Dans quelle mesure la compensation peut-elle contribuer à la mise en œuvre des différentes trames ?

M. Laurent Courbois. – Il n'y a quasiment pas d'additionnalité. On constate malheureusement dans un certain nombre de régions le désengagement de la sphère publique et des services déconcentrés : on se sert de l'argent de la compensation écologique des grands aménageurs pour financer le réseau Natura 2000 et certains programmes de conservation de la biodiversité, ce que je peux comprendre compte tenu de la diminution des crédits. Cela pose la question de l'additionnalité.

M. André Trillard. – L'année dernière, alors que je défendais en séance un amendement visant à réduire la redevance pour pollution diffuse, la ministre m'a répondu qu'il ne fallait pas réduire le budget des agences de l'eau !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous aujourd'hui une vision claire sur la qualité des mesures compensatoires, notamment des grandes infrastructures linéaires, et de leurs effets sur la faune ?

M. Laurent Courbois. – Un réseau de 1 200 salariés compte des compétences techniques qui peuvent être mobilisées. Cela étant dit, un certain nombre de réseaux vivant de ces crédits sont réticents à faire participer les acteurs socio-économiques.

À titre d'exemple, il arrive que les crédits d'un programme de compensation écologique de plusieurs dizaines de millions d'euros soient répartis à 99 % entre trois opérateurs et que nous ne participions pas à ce programme. Nous y sommes sensibilisés, nous en sommes informés – très en retard –, mais nous ne sommes pas souvent partenaires du programme.

Or n'ayant pas d'argent, nous sommes en train de perdre les bénévoles sur le terrain, tous ces gens qui se sont investis durant des années pour mettre en place un point d'eau, des cultures faunistiques, des jachères fleuries, qui entretiennent les chemins de randonnée le dimanche, tous ces gens finissent par se décourager.

M. Jérôme Guillouët. – Pour ma part, je ne peux parler que de la continuité dans les milieux aquatiques.

Le Référentiel des obstacles à l'écoulement, qui est une base de données, recense 80 000 ouvrages sur 500 000 kilomètres de linéaire environ. Selon certaines études, on compte un ouvrage tous les kilomètres ou tous les trois kilomètres, en fonction des régions, des cours d'eau et de nombreux autres paramètres. Le milieu aquatique est donc fortement fragmenté, mais des efforts sont faits en matière de franchissement des poissons.

Les enjeux sont très différents en fonction des rivières, selon qu'il s'agisse d'une rivière à migrateurs ou d'une rivière de poissons non migrateurs. Il faut reconnaître que la biodiversité moins ordinaire sert à la biodiversité ordinaire, elle sert à faire avancer certains dossiers.

Nos fédérations sont très motivées par la continuité. Elles y travaillent beaucoup en tant que techniciennes, mais également en tant qu'animatrices. Elles travaillent à l'échelle d'un bassin versant et intègrent au sein d'un comité de pilotage tous les usagers, aussi bien les propriétaires de moulin que les élus, les financeurs et les administrations, afin d'obtenir un accord sur ce qu'il faut faire pour restaurer la continuité.

Certaines fonctionnalités, je l'ai dit tout à l'heure, ne sont pas compensables. Dans ce cas, nos structures négocient un peu de continuité contre un problème avec une espèce que l'on ne peut pas déplacer. On peut travailler dans le cadre d'un programme cohérent, mais également par opportunité, pour faire avancer les dossiers.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je répète ma question : que savons-nous faire ? Que ne savons-nous pas faire ? Vous avez parlé tout à l'heure des têtes de bassin.

J'ai compris qu'on sait rétablir des continuités même lorsqu'une grande infrastructure croise une rivière. Est-ce que c'est fait à chaque fois ?

Nous avons besoin d'éclairages techniques sur ces questions.

M. Jérôme Guillouët. – Chaque ouvrage a un impact sur les poissons et cet impact n'est jamais compensé à 100 %. Les passes à poissons ne fonctionnent pas à 100 %.

Le problème est que les effets non compensés s'additionnent tout le long d'un linéaire et constituent au final un obstacle assez fort.

Oui, on sait réduire l'impact des ouvrages, plus ou moins bien, avec plus ou moins de succès, certaines expériences ne fonctionnant pas. Pour certains ouvrages, la réduction est très faible. Ainsi, il n'est pas très satisfaisant de faire du transport de poissons, car on est là assez loin du fonctionnement naturel qui était escompté.

Il y a environ une trentaine de rivières à saumons en France. Si vous impactez une partie de la rivière, elle ne fonctionne plus du tout. Allez trouver une autre rivière pour retrouver la fonctionnalité globale ! C'est un exercice très difficile.

Mme Nadège Colombet. – En 2010, seules 4 % des infrastructures étaient équipées d'ouvrages de franchissement alors que c'est une obligation.

La partie « éviter » relève plus de la maxime kantienne pour l'instant que d'une mise en œuvre que l'autorité administrative pourrait suivre.

M. Laurent Courbois. – Globalement, la prise de conscience de l'impact des grandes infrastructures sur la biodiversité est assez exceptionnelle dans notre pays. Le nombre de pays qui, dans le monde, en sont à ce stade de prise de conscience et d'investissement de la sphère publique est assez réduit. Il ne faut donc pas s'autoflageller. Beaucoup d'argent est investi, beaucoup de progrès sont réalisés. C'est assez formidable si on compare la situation dans les pays en voie de développement.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Allez voir ce qu'il se passe en Tanzanie s'agissant des corridors : nous sommes très loin d'être à leur niveau.

M. Laurent Courbois. – Je n'entrerai pas dans ce débat !

Pour répondre à la question que vous avez posée, monsieur le rapporteur, oui, nous savons faire, mais l'impact résiduel est important. Cela étant dit, et les chasseurs de France en sont conscients, la société a besoin de développer de grandes infrastructures.

Il faut toutefois être vigilant sur la biodiversité plus ordinaire. Quand on compense des espèces ombrelles, par exemple la perdrix rouge, qui mange des insectes, on est obligé de conserver les habitats desdits insectes.

L'obligation réelle environnementale et les sites naturels de compensation nous semblent aller dans le bon sens. Toutefois, l'obligation réelle environnementale ne doit pas servir, pour ceux qui confondraient exercice de la chasse et diminution de la biodiversité, à interdire la chasse. On sait bien que la régression d'un certain nombre d'espèces est due, dans 95 % des cas, à des questions liées à l'habitat, à l'agriculture, à la gestion hydraulique ou à l'utilisation de pesticides.

La Fédération nationale de pêche a une fondation, comme nous en avons une. Il me semble important que les terrains de ces fondations qui représentent les usagers de la nature puissent être éligibles aux sites naturels de compensation.

J'ai été administrateur d'un conservatoire d'espaces naturels pendant longtemps, et je le dis donc avec d'autant plus de facilité : les fondations d'utilité publique, dont les fonds sont inaliénables, devraient être rendues éligibles à ce type de dispositif.

Ce qui nous inquiète, c'est la décontextualisation de la compensation écologique. De gros opérateurs comme la CDC Biodiversité sont loin du terrain et du contexte social. Nous, nous cherchons l'appropriation de la nature. La marchandisation de la nature par de gros opérateurs nous inquiète. La nature doit être conservée dans toutes les communes rurales de France par les gens qui y vivent.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie, madame, messieurs, de votre présence et de votre contribution à ce débat.

La réunion est close à 13 heures 15.

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)

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Notre commission d'enquête, réunie à la demande du groupe écologiste, s'intéresse à la compensation des atteintes à la biodiversité sur les grands projets d'infrastructures, mais aussi aux mesures contribuant à éviter et à réduire ces atteintes. Nous avons concentré notre réflexion sur quatre grands 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. Cela étant dit, les projets de dimensions plus modestes nous intéressent également. Nos interrogations portent principalement sur l'efficacité et l'effectivité des mesures de compensation écologique, mais aussi d'évitement et de réduction.

Je rappelle que tout faux témoignage et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Thierry Dutoit, Mme Claire Etrillard, M. Michel Pech, Mme Anne-Charlotte Vaissière et M. Harold Levrel prêtent successivement serment.

M. Thierry Dutoit, directeur de recherche en ingénierie écologique au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). – Directeur de recherche au CNRS, je travaille sur les relations entre les espèces et les raisons de leur diversité. Au sein de l'Institut méditerranéen de biodiversité et d'écologie marine et continentale (IMBE) d'Avignon, nous nous sommes intéressés, voici quinze ans, à la première opération de compensation par l'offre : le site de Cossure, dans la plaine de la Crau.

Je m'intéresse en particulier à la possibilité de mettre en place des mesures de compensation effectives *via* la restauration de milieux dégradés. Les diverses expérimentations menées depuis une quinzaine d'années reposaient sur deux piliers : la mesure de l'équivalence écologique, et la restauration des milieux dégradés. Je travaille sur ce second thème.

Un premier bilan, issu de nos travaux expérimentaux et de la bibliographie internationale, montre qu'aucune opération de restauration menée depuis vingt ans n'est parvenue à une restauration intégrale. Trois raisons principales à cela : les conditions socio-économiques à l'origine des écosystèmes ont changé – ce sont les changements dits d'usage –, le climat a lui aussi évolué, et enfin les systèmes en question comportent des milliers de composantes en interaction depuis des centaines, voire des milliers d'années. Le

vivant est un ensemble dynamique. C'est pourquoi les opérations de restauration se sont donné pour objectif non de reconstituer une carte postale, mais d'imprimer une trajectoire aux écosystèmes. En revanche, il est possible de restaurer des composantes ou des fonctions ; c'est ce que l'on appelle la réhabilitation.

Mme Claire Etrillard, ingénieure d'études à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). – Juriste de formation, je travaille au sein d'une communauté de recherche dédiée aux politiques publiques en matière agricole et environnementale. Je m'intéresse, avec mon collègue Michel Pech, à la compensation écologique depuis 2013. À l'époque, le ministère de l'environnement souhaitait conduire plusieurs expérimentations analogues à celle de la plaine de la Crau, notamment en Bretagne. Nous abordons la question de la compensation sous l'angle du foncier : quel est l'impact de celle-ci sur les terrains agricoles, les outils de maîtrise foncière sont-ils adaptés, comment les agriculteurs répondent-ils à la compensation, et comment valoriser davantage l'activité agricole par le biais de la compensation ?

Nous évoluons dans un contexte marqué d'un côté par l'urbanisation, l'anthropisation et un développement économique qui accentue la rareté de la ressource agricole ; mais aussi, d'un autre côté, par des démarches de protection de cette ressource et de conciliation entre la production agricole et les productions jointes.

Le cadre juridique de la compensation se caractérise par sa complexité. Plusieurs dispositifs coexistent. Il y a ainsi des dispositions relatives à la compensation dans les études d'impact, les plans et documents ayant un impact sur l'environnement ; au titre des atteintes à la continuité écologique ; dans les objectifs de conservation Natura 2000 ; dans le cadre des installations ayant un impact sur l'eau, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des installations classées ; dans le code forestier, à propos des défrichements ; et enfin en matière de réparation des dommages environnementaux. Les maîtres d'ouvrage perçoivent ces dispositifs comme contraignants, difficiles à mettre en œuvre et peu efficaces.

Les mécanismes de compensation impactent le foncier agricole. Parfois, les mesures sont mises en œuvre par l'agriculteur lui-même dans le cadre d'un aménagement agricole ; mais il arrive aussi que des aménagements non agricoles grignotent les terres, non seulement à travers le projet lui-même mais aussi *via* les mesures de compensation. Les maîtres d'ouvrage ont besoin d'espaces à la fois pour le projet et pour la compensation, avec cette double contrainte supplémentaire que la compensation doit être mise en œuvre au plus près du site, et concomitamment à la réalisation du projet. C'est donc assez complexe, et le maître d'ouvrage est conduit à des arbitrages entre des terres à valeur agricole intéressante et des terres à plus grande valeur environnementale ; il doit également s'occuper de la maîtrise foncière, un sujet juridiquement lourd qui impose de passer des contrats avec le propriétaire, lequel a souvent mis sa terre en location... Enfin, il faut mettre en œuvre des mesures de compensation efficaces, efficientes et pérennes.

M. Michel Pech, géographe ruraliste à l'Inra. – Je travaille au laboratoire d'économie Agrocampus Ouest de l'INRA, à Rennes, sur quatre thèmes principaux : la politique agro-environnementale et son évaluation, la politique foncière, en particulier la compensation écologique, la politique des structures agricoles et le paiement pour services environnementaux et les biens publics.

Il convient de relativiser l'impact de la compensation écologique sur l'activité agricole, à travers le télescopage entre la rareté de la ressource foncière et le développement de la compensation – ce que l'on appelle souvent la double peine. Le problème doit être abordé plus sereinement, en distinguant les cas où l'aménageur met en œuvre lui-même les mesures de compensation, ceux où il les confie à un opérateur, ceux où il acquiert des unités de compensation.

Quatre problématiques se posent dans cette situation. D'abord, l'acceptabilité, c'est-à-dire l'intérêt, pour le propriétaire, de mettre en œuvre des mesures de compensation. Celles-ci modifient la nature de la terre, ce qui peut engendrer une plus-value ou une moins-value selon que sa valeur agronomique est inférieure ou supérieure à sa valeur environnementale. De plus, le choix des cultures s'en trouve altéré, d'où des degrés d'acceptabilité très variables. On voit apparaître des alliances entre le paiement pour services environnementaux et la compensation écologique, dans l'idée de valoriser ce service par une rémunération de l'action de l'homme en faveur de la nature.

Deuxième problématique, l'anticipation. On peut mettre en réserves des parcelles en vue de la compensation par la mise en œuvre du droit de préemption des collectivités, à travers les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et, en dernier ressort, par l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Troisième élément, la gestion du parcellaire par les collectivités, les agriculteurs, les Safer et les conservatoires d'espaces naturels, en fonction des opérations menées. La gestion d'une restauration ou d'un entretien de terrains de compensation sera différente. La nature des contrats peut évoluer en fonction de ces opérations.

Enfin, la pérennisation de la compensation est un enjeu majeur. Ainsi, la compensation de la destruction d'un milieu détruit appelle naturellement des mesures permanentes.

Il convient également d'améliorer la gouvernance territoriale, en organisant la mise en relation entre les aménageurs, les propriétaires fonciers et leurs fermiers, et d'intégrer davantage les mesures de compensation dans les politiques locales, à travers les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les zones d'aménagement différé, la préemption des Safer, afin d'anticiper la mise en place de la compensation. Il faudrait aussi s'intéresser davantage à la production agricole : les friches, de valeur agronomique moindre que les parcelles agricoles, peuvent, elles aussi, être mobilisées pour la compensation. Des données factuelles sur la valorisation faciliteraient le calcul coût-bénéfice et, par-là, l'information des acteurs.

La relation entre l'offre et la demande en matière de compensation mérite une remise à plat. Nos études ont mis en évidence une préférence de la profession agricole pour la compensation par la demande, ce qui pose le problème de l'adéquation entre cette demande et l'offre.

Autre difficulté, le risque d'éloignement spatial entre les sites endommagés et les sites de compensation. Soit on met en place des banques de compensation à proximité des grands ouvrages à venir, soit on relativise la notion de proximité pour travailler sur les aspects éthiques de cette obligation, car la compensation a alors des effets marchands sur la valeur des terres. Là encore, l'anticipation s'impose.

Troisième point, la nature de l'implication des agriculteurs. Lorsque ceux-ci participent à une compensation par contrat, leur production dans ce cadre doit-elle être considérée comme agricole ou environnementale ? Quelle sera la nature de leur revenu ?

Enfin, si les mesures de compensation sont pérennisées, les biens concernés peuvent être considérés comme des biens publics et doivent alors recevoir une protection technique, spatiale et temporelle conforme à cette réalité.

Mme Anne-Charlotte Vaissière, économiste de la biodiversité au Laboratoire montpelliérain d'économie théorique et appliquée (Lameta). – Spécialisée en économie écologique et institutionnelle, je m'intéresse à l'effet de la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la nature sur leur effectivité et leur efficacité. En matière de compensation écologique, je me suis intéressée aux contextes français et américain, à travers les banques de compensation mises en place en Floride.

On aurait pu imaginer l'émergence, pour des raisons d'efficacité, d'un marché mondial et libéral de la compensation écologique, or tel n'a pas été le cas. Dans le cadre de la compensation par l'offre, des opérateurs mutualisent les mesures compensatoires mises en œuvre par plusieurs aménageurs. C'est un système de l'offre parce que l'opérateur organise à l'avance des opérations de restauration écologique qu'il propose ensuite aux aménageurs. Les services instructeurs disposent ainsi de davantage de temps pour des mesures de compensation de plus grande envergure ; le contrôle et le suivi s'en trouvent améliorés. C'est donc un marché qui reste fortement régulé : ainsi, la compensation doit être mise en œuvre dans la même zone que l'impact initial, et les services instructeurs continueront à instruire les dossiers de demande d'autorisation des aménageurs.

Les règles d'application diffèrent selon les pays. En France, des sites naturels de compensation, comme celui de Cossure, ont été mis en place dès avant la loi sur la biodiversité. Aux États-Unis et dans d'autres pays, la solution retenue a été celle des banques de compensation.

La compensation par l'offre et la compensation par la demande sont complémentaires, car tous les milieux ne sont pas adaptés à la première. La loi biodiversité et ses décrets d'application posent des bases intéressantes d'encadrement de la compensation par l'offre, mais des imprécisions et des incohérences demeurent et en limitent l'efficacité. Les États-Unis, où une loi détaille les mécanismes de compensation par l'offre et par la demande, nous offrent un retour d'expérience de trente ans susceptible de nous aider à éviter les erreurs.

Au-delà des quatre projets d'envergure auxquels s'intéresse votre commission d'enquête, je me suis attachée, pour ma part, à étudier des aménagements de dimensions plus modestes qui présentent des difficultés en matière de contrôle et de suivi : zones d'activité commerciale (ZAC), zones d'activité industrielle (ZAI), zones pavillonnaires. Les responsables de ces projets ne sont pas toujours conscients de leurs obligations réglementaires.

Il nous manque en France un état initial des projets qui nous permettrait de faire le point sur les mesures « ERC » et de mesurer les effets de la loi sur la biodiversité. Pourquoi ne pas commencer par un territoire ou un projet pilote ? Enfin, les travaux actuels sur la loi concernent essentiellement la France métropolitaine et oublient l'outre-mer et les milieux marins, pourtant riches en biodiversité.

M. Harold Levrel, chercheur en économie écologique au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired). – Je suis chercheur en économie écologique au Cired et professeur à AgroParisTech. Je travaille sur l'efficacité des mesures de compensation depuis plusieurs années en France et aux États-Unis. J'ai participé à un ouvrage collectif en 2015 sur le sujet. J'ai été l'animateur d'un groupe de travail sur la biodiversité au sein du comité pour l'économie verte, qui regroupe des associations, des élus, des syndicats, des économistes, des professionnels, etc. Il a publié un avis, qui identifie trois priorités : l'intégration, la planification et l'anticipation. Les cadres réglementaires, les formats de recommandations et les outils d'évaluation de l'équivalence sont très hétérogènes. Chaque bureau d'études utilise ses propres outils. On manque d'un cadre commun, ce qui génère des conflits et des contentieux. Il est urgent de définir l'équivalence, afin de tenir compte de tous les composants de la biodiversité : les végétaux, les animaux, mais aussi les fonctionnalités. Ce type d'outil existe déjà dans la loi sur la responsabilité environnementale. Dès lors que la loi fixe l'absence de perte nette de biodiversité comme objectif avec une obligation de résultat, une harmonisation s'impose. Il conviendrait aussi d'élaborer un outil cartographique pour faciliter la visualisation des enjeux et la planification. Enfin, il faut se doter d'outils pour veiller à la pérennité des mesures de compensation. La loi pose déjà le principe des obligations réelles environnementales. On pourrait envisager d'autres solutions, comme des cessions au Conservatoire du littoral ou aux conservatoires d'espaces naturels par exemple.

La bonne compensation dépend de la nature des atteintes au milieu. S'il s'agit d'une tourbière millénaire, aucune compensation n'est possible. S'il s'agit de terrains dégradés, il est possible d'agir. La question est de définir le seuil à partir duquel une compensation est acceptable ou non.

La compensation implique des coûts. Si parvenir à une absence de perte nette de biodiversité s'avère trop coûteux, il est pertinent de renoncer au projet. C'est ce qui se passe aux États-Unis. En Floride, les mesures de compensation pour le rechargement des plages étaient deux fois plus coûteuses que le projet, mais, comme celui-ci était jugé crucial, il a été maintenu.

Les sites naturels de compensation de la biodiversité facilitent la mutualisation et permettent une approche intégrée des mesures de compensation en visant de plus grandes surfaces, ce qui augmente leur efficacité. Il est aussi plus facile pour l'administration de procéder aux contrôles. Aux États-Unis, un agent est chargé en moyenne de suivre 200 dossiers, mais ceux qui s'occupent de banques de compensation suivent sept dossiers : les sites sont plus faciles à gérer et les coûts de transaction sont réduits. Toutefois, ces sites ne sont pertinents que pour des écosystèmes qui ne sont pas spécifiques. La plaine de la Crau est un écosystème très spécifique, ce qui explique l'échec, sur le plan économique, du plan de la Caisse des dépôts.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Avez-vous des liens d'intérêts avec un des quatre projets sur lesquels nous travaillons ?

M. Thierry Dutoit – Je suis président de la réserve naturelle nationale des Coussouls de Crau. Nos travaux ont bénéficié d'un financement en 2008, en phase initiale, de la part de la Caisse des dépôts.

M. Harold Levrel. – Je supervise une thèse qui bénéficie d'un financement de Vinci et aborde la LGV Tours-Bordeaux.

Mme Claire Etrillard, M. Michel Pech, et Mme Anne-Charlotte Vaissière déclarent ne pas avoir de liens d'intérêts.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le cadre réglementaire évolue : loi sur la biodiversité, droit communautaire, protocole de Nagoya, etc. Les acteurs semblent se mobiliser. Estimez-vous que nous sommes sur le point de parvenir à un système cohérent, nous permettant de mieux prendre en compte la biodiversité, avec une meilleure connaissance des enjeux, des flux économiques ? Ou bien, à l'inverse, considérez-vous que notre société reste rétive à la compensation, qui serait perçue comme un obstacle aux opérations d'aménagement ?

M. Harold Levrel. – Aux États-Unis, la réglementation a été durcie suite à un rapport de la Cour des comptes de 2005 qui dénonçait le manque d'effectivité de la loi. La compensation est devenue plus coûteuse et plus efficace. Cela s'est accompagné de la création d'un nouveau secteur économique puissant de la restauration écologique. Ce secteur représente 125 000 emplois quand le charbon n'en représente que 80 000... Aujourd'hui, ce sont ces entreprises qui intentent des procès si les réglementations ne sont pas respectées ! Le renforcement de la réglementation environnementale a ainsi créé un développement économique endogène, avec une professionnalisation des acteurs.

Mme Anne-Charlotte Vaissière. – La loi américaine sur la compensation a beaucoup évolué en trente ans. Le législateur américain a compris qu'il fallait définir un cadre juridique très précis pour tenir compte du vivant, tout en offrant des marges de souplesse pour s'adapter si une restauration n'était pas efficace ou pour faire face au changement climatique.

Sommes-nous à la veille d'un système cohérent ? La loi sur la biodiversité a élevé le niveau d'exigence, avec la non-substitution des trois étapes de la séquence « ERC », son caractère obligatoire, la notion d'équivalence écologique, l'exigence de résultat, la possibilité d'obtenir des garanties financières, le principe d'obligation réelle environnementale. Toutefois aucun indicateur n'a été défini. Les garanties financières restent facultatives. Il serait judicieux de les rendre obligatoires dans les sites naturels de compensation.

Le cadre actuel ne garantit pas que les grands projets d'équipement, qui ont des effets durables sur l'environnement, s'accompagnent de mesures de compensation pérennes. Il est possible de réaliser des plans de gestion sur une longue durée. C'est une avancée. Toutefois, alors que les lignes directrices de la démarche « ERC » prévoient la possibilité de faire des cessions, la loi sur la biodiversité est muette sur ce point. Si la loi américaine offre une marge de souplesse pour s'adapter, notre loi reste très rigide et n'indique pas comment faire si une mesure n'est pas efficace ou comment s'adapter si l'environnement évolue.

La loi fait mention d'aires de services dans les sites naturels de compensation pour que les mesures de compensation aient lieu dans la même zone que celle impactée. Quand il s'agit d'une zone humide, l'idée est de rester dans le même sous-bassin versant ; quand il s'agit d'une espèce protégée, il faut viser l'aire de répartition de la population. La loi évoque la « proximité fonctionnelle », mais sans préciser. La proximité géographique n'est pas toujours suffisante : cela n'a pas de sens de compenser en dehors du bassin versant dans le cas des zones humides.

La loi sur la biodiversité facilitera-t-elle la reconquête ? La biodiversité ordinaire n'est souvent pas compensée, car la compensation se concentre sur les milieux protégés ou les espèces protégées. Seuls les impacts résiduels significatifs sont pris en compte. La

compensation ne vise qu'une petite partie de la biodiversité. C'est un outil d'équilibre, pas de reconquête. Pour reconquérir la biodiversité, d'autres actions sont nécessaires, comme la désartificialisation des sols.

M. Michel Pech. – La loi sur la biodiversité comporte des avancées positives comme l'obligation réelle environnementale, doublée d'une obligation réelle sur le foncier. Elle favorise une meilleure compréhension des enjeux du dilemme entre la rareté du foncier agricole et les besoins fonciers des aménagements. Elle contribue au développement d'une ingénierie écologique. Si la concurrence entre les cabinets d'études est bénéfique, elle peut aussi s'accompagner d'effets pervers, incitant les aménageurs à recourir aux cabinets les moins chers pour mettre en place une compensation à moindre coût. Les mêmes autorités administratives sont compétentes pour l'évitement et la restauration, d'une part, et la compensation d'autre part. Il faudrait séparer.

Cette loi met aussi en avant l'économie agricole non marchande, ce qui implique de revoir l'articulation entre production agricole et production environnementale. Quel cadre fiscal appliquer à une exploitation qui tirerait la plupart de ses revenus de la compensation ? Il importe que le législateur précise le cadre. Se pose aussi la question de la valeur des terres. Les opposants à la compensation affirment que la compensation ponctionne des terres agricoles. Les études en cours montrent plutôt que les terres soumises à compensation ne sont pas celles qui ont une valeur agronomique élevée.

M. Jérôme Bignon. – Cela dépend où ! Si la région ne comporte que des terres riches, les compensations les affecteront nécessairement !

M. Michel Pech. – C'est exact, mais dans la mesure du possible, les agriculteurs ou les Safer essaient d'échanger pour faire en sorte que les premières terres impactées soient celles qui ont une valeur agronomique très faible.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cela représenterait donc une plus-value pour ces terres de faible valeur agronomique. Ai-je bien compris ?

M. Michel Pech. – Absolument !

Mme Claire Etrillard. – La compensation écologique existe depuis 1976, mais à l'époque l'objectif était plutôt de conserver des espèces rares ou des espaces remarquables. Depuis, nous avons fait du chemin. En 2016, notre conception de l'environnement est plus intégrée.

La loi pour la reconquête de la biodiversité contient des apports juridiquement intéressants, tels que les obligations réelles environnementales ou la séquence ERC qui viendra compléter le principe d'action préventive, mais nous pouvons encore progresser. Par exemple, des incertitudes demeurent pour l'équivalence écologique, qui ne repose sur aucune méthode scientifique.

Pour ce qui est des opérateurs de compensation, l'agrément de l'État ne sera finalement pas exigé. Par ailleurs, les exploitants agricoles et forestiers n'ont pas été inclus dans la boucle, alors qu'ils sont visés au premier chef.

Quant à l'obligation de résultat, je ne sais pas si elle est totalement compatible avec cette équivalence écologique à géométrie variable.

Enfin, la compensation par l'offre peut constituer une opportunité pour réaliser de beaux projets environnementaux si elle ne débouche pas sur de la compensation à bas coût. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les risques que représente la distance entre les lieux de compensation et ceux où sont menés les projets, ou encore la disparité entre les régions.

M. Thierry Dutoit. – Nous sommes dans une démarche de progrès, car les premiers discours sur la compensation prononcés en 2008 lors de l'opération Cossure ont beaucoup évolué grâce aux retours d'expérience de nombreux chercheurs. Aujourd'hui, nous sommes mieux à même de renseigner et de dimensionner la compensation, de sorte que les aménageurs ne prononceront plus ce discours de la restauration intégrale d'un écosystème. À mes yeux, une bonne compensation est celle que l'on peut atteindre, y compris grâce à la réhabilitation.

D'un point de vue plus général, la compensation peut permettre une reconquête, mais elle n'est qu'un élément de la conservation de la nature avant les séquences « éviter » et « réduire ». S'il est actuellement impossible de restaurer un écosystème fortement dégradé, on peut très bien procéder à une réaffectation de celui-ci. Les écosystèmes pourraient être très intéressants à l'avenir en termes de biodiversité et de nouvelles fonctions. En l'espèce, l'incertitude est très importante, car on ne peut jamais prédire le résultat des dégradations. Or ces données sont essentielles pour se positionner par rapport aux aménageurs.

Nous voudrions systématiquement connaître la liste de l'ensemble des espèces présentes au sein d'un écosystème affecté, ainsi que toutes leurs fonctionnalités. Or cela est impossible du fait de la complexité de la nature, quelle que soit l'échelle à laquelle on l'appréhende. L'oubli d'une seule fonction risque d'entraîner des effets secondaires indésirables. Soyons toujours modestes concernant nos connaissances sur le vivant et sur nos capacités de restauration. Nous pouvons l'être un peu moins sur nos capacités de réhabilitation, qui doivent s'ajouter aux mesures d'atténuation, d'évitement et de conservation.

M. Jérôme Bignon. – Je pensais que la compensation visait à compenser ce qui avait disparu, avec l'application des principes d'équivalence et de proximité. Selon vos propos, Monsieur Dutoit, la compensation serait autre chose. De plus, en l'état de nos connaissances, l'intégralité ne serait jamais atteinte et toutes les fonctionnalités ne pourraient être rétablies. La restauration dans un lieu différent bat en brèche les principes de proximité et d'équivalence. Cela étant, j'apprécie votre franchise sur ce sujet, ce qui n'est pas toujours le cas de l'administration.

Le débat porte aussi sur le conflit d'intérêts entre ceux qui sont chargés de tout faire : éviter, réduire et compenser. Les acteurs de la compensation ne comprennent pas bien le sens des critères imposés. Un vrai travail de fond doit permettre de trouver des solutions appropriées. Je me réjouis des progrès réalisés, car nous avançons dans le bon sens. Mais ce processus pourrait être accéléré avec un système moins opaque, plus transparent. Cela éviterait certaines interventions malheureuses d'agents de l'État, aucunement soucieux d'éviter la dégradation de milieux naturels.

Il serait très souhaitable que la science et le droit nous donnent les moyens de mieux progresser sur ces questions.

M. Daniel Gremillet. – Je souhaiterais revenir sur l'exemple pertinent évoqué par M. Pech. Des terres agricoles ou forestières permettraient de dégager un revenu supérieur à

des terres productives grâce à une rémunération de la compensation et de tout ce qui figure dans le cahier des charges.

Certes, la nature évolue en permanence et nos connaissances s'affinent. Des certitudes actuelles pourraient demain être remises en cause. N'est-il pas dangereux d'extraire de la réalité ces territoires, dont la nature agricole pourrait se révéler bénéfique plus tard ? En outre, la compensation ne risque-t-elle pas d'être sujette à une marchandisation et à une course au mieux-disant ?

Enfin, la nature du sol et de la vie qu'il abrite évoluent avec l'environnement. Or les raisons qui motivent la compensation peuvent localement modifier les conditions climatiques et la nature du sol. Comment pouvons-nous appréhender ce processus ?

M. André Trillard. – J'ai cru entendre parler d'expropriation à titre de compensation. Cette approche est-elle purement théorique ?

Les compensations plus modestes sur les propriétés forestières communales gérées selon les procédures PEFC (Programme européen des forêts certifiées) présentent l'avantage d'assurer la pérennité de l'entretien et du fonctionnement de ces sites. Elles évitent ainsi de se tourner vers des terres agricoles.

L'état initial d'un territoire qui fait l'objet d'une cartographie n'est plus le même lors de la mise en œuvre du projet. Qu'en est-il du nouvel inventaire ?

Monsieur Levrel, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous affirmez que la production importe peu, pourvu que le nombre d'emplois ne soit pas modifié. C'est dépouiller encore le monde rural du peu de richesses qu'il possède que d'aller créer des emplois dans les grandes villes à titre de compensation.

M. Harold Levrel. – Mais non !

M. André Trillard. – Tant qu'à faire, continuons de complexifier la situation : un paysan tirera-t-il ses revenus pour moitié de l'agriculture et pour l'autre moitié des bénéfices non commerciaux ? Cette solution provoquerait un bazar innommable, mais elle ferait vivre les Parisiens.

Enfin, qui décide du ratio de compensation, qui est de 1 pour 1 dans certains territoires, et de 16 pour 1 dans d'autres ? Quelle est la règle ? Où se trouve le curseur ? L'usage me paraît en totale contradiction avec le droit.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Avez-vous étudié d'autres sites de compensation par l'offre en dehors de la plaine de la Crau ? La compensation par l'offre pourrait-elle servir la biodiversité ordinaire ?

M. Michel Pech. – S'agissant des terres agricoles et des terres à valeur environnementale, il faut à tout prix anticiper.

En matière agricole, nous assistons à l'apparition des plans agricoles départementaux, qui permettent à la profession agricole et à l'administration d'envisager les évolutions futures en termes d'aménagement. Ce plan est idéal pour mettre en œuvre des modifications à l'échelon des politiques locales, agricoles, urbaines ou d'aménagement sur

une période de dix ans ou vingt ans, et pour déployer les moyens nécessaires pour respecter un certain nombre de principes.

La loi pour la reconquête de la biodiversité règle nombre de problèmes qui étaient mis en avant par les juristes, les économistes, les agronomes et les écologues. Maintenant, le curseur se situe chez les politiques. Que veut-on pour l'agriculture ou l'aménagement de demain ? Quels sont les arbitrages qui s'imposent ? Je n'ai pas la réponse.

Concernant les expropriations, je dispose seulement d'enquêtes réalisées par des étudiants de l'école d'agronomie de Rennes sur la ligne LGV Le Mans-Rennes et mentionnant l'expropriation. Mais je n'ai pas vraiment réussi à obtenir des informations précises en la matière. S'agit-il de procédures d'expropriation ou de réorganisations foncières ?

M. André Trillard. – Cela n'a-t-il pas été finalisé ?

M. Michel Pech. – Si, mais je ne m'interroge à ce sujet.

M. André Trillard. – L'expropriation ou la réorganisation foncière n'ont rien à voir.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous poserons la question.

M. Harold Levrel. – Je voudrais évoquer les conventions conclues avec les agriculteurs, et plus généralement, le recours croissant à la gestion conservatoire, système alternatif à l'acquisition du foncier et à la restauration de sites dégradés.

En réalité, le problème avec la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux est de trouver des terres à restaurer qui vaudront compensation. D'où le conventionnement avec les agriculteurs. Je ne suis pas contre cette pratique, mais elle risque de se généraliser, car elle est moins coûteuse, permet de surmonter le problème du foncier et suscite davantage l'adhésion locale, contrairement à l'achat du foncier qui pose problème.

Ce qui m'inquiète un peu avec ce type de démarche, c'est l'additionnalité. Dans l'absolu, l'artificialisation ou la fragmentation d'un sol avec une ligne à grande vitesse doit s'accompagner d'une action de compensation en vue de la désartificialisation. Or ce n'est pas le cas avec le conventionnement, qui peut être prévu avec les agriculteurs ou les forestiers pour compenser des impacts définitifs sur le sol. Quant aux éoliennes, ce sont des concessions de trente ans qui doivent à terme être retirées, à moins que le contrat soit renégocié. Dans ce cas, la question de l'additionnalité est vraiment discutable. D'ailleurs, l'incapacité à atteindre l'absence de perte nette de biodiversité en France s'explique par tous ces accords, ces arrangements locaux qui prennent des formes très différentes et valent compensation.

Cette dérive, il faut en avoir conscience pour mieux l'appréhender. Il convient à mon avis d'accorder plus de moyens aux administrations qui travailleront sur ce sujet. De plus en plus d'associations y passent une partie de leurs journées. C'est aussi le cas des DREAL au détriment d'autres actions. Si l'on compte financer ces besoins à moyens constants, on observera inévitablement une baisse de la qualité des actions menées.

Les marchés font-ils l'objet d'une marchandisation ?

Le cadre américain est extrêmement strict, car les frontières géographiques correspondent à des frontières écologiques. Pour les zones humides, les limites sont fixées par

le périmètre des sous-bassins versants. De la même manière, des crédits de compensation sont vendus en fonction des observations effectuées sur le site et liées à la restauration écologique, aux différentes espèces et fonctionnalités, au suivi écologique des différentes composantes de la biodiversité.

À ma connaissance, c'est le premier marché qui est contraint par des limites spatiales et temporelles qui sont de nature écologique. Si les Américains ont réussi cela, c'est parce que le marché est au service d'une réglementation. Bien sûr, certains acteurs gagnent de l'argent si leur investissement produit les effets escomptés, car ce secteur est plutôt bénéficiaire. En revanche, si les résultats ne sont pas au rendez-vous, ils perdent tout !

Ce qui me paraît intéressant dans ce système, c'est que la nature ne supporte plus les risques financiers liés aux mesures compensatoires insuffisamment bordées. Pour illustrer mon propos, je citerai l'échec de la compensation en faveur de Port 2000. Un travail ambitieux de reméandrage valant compensation n'a pas fonctionné en dépit de l'exigence d'un conseil scientifique et de l'investissement de plusieurs dizaines de millions d'euros. Au final, c'est la nature qui a perdu. Dans le système d'investissement préalable, si le projet n'aboutit pas, les crédits de compensation ne sont pas octroyés et la compensation ne peut avoir lieu.

La financiarisation n'existe pas avec les marchés de compensation en l'absence de titrisation. L'achat d'un crédit de compensation n'est possible que si l'on génère un impact. En l'espèce, le marché secondaire n'existe pas, contrairement au marché carbone qui a donné lieu à des dérives importantes.

Quant à la création d'emplois en ville, je veux bien entendre cet argument, mais il ne faut pas se leurrer : la disparition de l'emploi dans les campagnes est liée à la révolution verte et non aux compensations. C'est l'agriculture moderne qui est à l'origine de la disparition de la population dans les zones rurales.

Mme Anne-Charlotte Vaissière. – S'agissant du risque de marchandisation, tout le système repose sur le cadre réglementaire destiné à encadrer la compensation par l'offre. En la matière, les Américains ont essuyé les plâtres depuis trente ans et proposé des mesures intéressantes. Ils utilisent désormais des méthodologies d'évaluation de l'équivalence écologique partagées pour mesurer l'impact et la compensation. On peut parler d'échange d'unités. En France, des méthodes d'évaluation nationale sont en cours de développement. Ces orientations sont très positives.

De plus, aux États-Unis, les servitudes environnementales qui protègent les terrains de compensations sont perpétuelles. Évidemment, l'immunité perpétuelle pourrait être discutable, mais des engagements en faveur des enjeux environnementaux ont été pris par les propriétaires. En France, la situation n'est pas envisagée de la même façon.

Enfin, les comportements opportunistes ne peuvent perdurer dans le système américain, car les unités de compensation ne sont pas toutes disponibles à la vente dès le début de l'opération. Les crédits sont mis en vente progressivement selon le degré d'atteinte des objectifs. Par conséquent, certaines personnes qui investissent dans des banques de compensation ne pourront vendre une partie de leurs crédits qu'au bout de cinq ou dix ans en fonction du temps de restauration de l'écosystème. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'application de la compensation par l'offre ne nous semble pas appropriée à certains milieux, notamment en Floride, où la restauration des zones humides prendra une dizaine d'années. En

définitive, le risque de marchandisation existe si l'on ne se réfère à aucune règle. Mais avec un cadre réglementaire bien détaillé, les contraintes seront fortes sur ceux qui mettent en place ces sites naturels de compensation. Il est intéressant de regarder ce qui a été fait à l'étranger avant de se lancer dans l'aventure.

Monsieur Trillard, vous avez évoqué la possibilité de réaliser de petites compensations à partir de plans de gestion des propriétés forestières. Il faut évidemment être très attentif au respect d'un principe d'additionnalité dans les mesures de compensation. Celles-ci ne peuvent pas remplacer des actions déjà prévues et déjà financées. La compensation doit véritablement apporter une plus-value.

M. André Trillard. – À cet égard, la commune dont je suis le maire connaît un problème de zones humides qui est plutôt dissuasif. Au reste, la dénomination « zones humides » recouvre tellement de variétés que l'on ne sait plus sur quelle partie du territoire on se trouve en zone humide...

Dans le cadre d'une amélioration de l'environnement et des conditions de vie des habitants, on a récemment créé une forêt communale et obtenu la suppression de la ligne à moyenne tension qui desservait l'agglomération.

La zone humide et la forêt ne sont séparées que de 300 mètres. Sur la durée, la garantie est totale. Il y a une trame et un classement « espaces boisés classés » dans le plan local d'urbanisme (PLU). Il n'est donc pas question de faire n'importe quoi. Ensuite, le préfet a déclaré la forêt communale et a transmis la gestion à l'Office national des forêts (ONF). La forêt est aussi labellisée PEFC.

Les petits travaux dans des zones déclarées humides sont de nature à créer des problèmes. Pourtant, l'administration avait incité les maires à établir le plan de leurs zones humides, leur garantissant que cela n'aura aucune influence en matière d'urbanisme !

Les compensations ne peuvent pas être extraordinaires, mais on doit quand même respecter une cohérence. Cela dit, je suis bien conscient que le cas de ma commune n'est pas celui de la Crau !

Mme Anne-Charlotte Vaissière. – Dans ce cas particulier, la plus-value écologique que la gestion de cette forêt pourrait apporter devrait être évaluée.

Plus généralement, je voulais insister sur le principe d'additionnalité. S'il n'apparaît pas directement dans la loi, ce principe est vraiment fondamental pour que l'argent de la compensation ne se substitue pas à de l'argent qui était normalement dédié à des mesures de conservation et de gestion de la biodiversité.

Monsieur Trillard, j'ai dû mal m'exprimer lorsque j'ai évoqué l'état initial. Je ne parlais pas de l'état initial qui figure dans les études d'impact ou les diagnostics environnementaux qui doivent être réalisés pour chaque projet. Je souhaitais plutôt évoquer la façon dont les services instructeurs, à une échelle donnée, vont instruire la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC). Celle-ci est-elle effectivement réalisée ? Est-elle déjà effective ? Quels en sont les résultats ? Y a-t-il un bon suivi ? Comment le contrôle est-il exercé ? Les agents vont-ils sur le terrain ? J'avais en tête ces petites enquêtes à l'échelle locale pour étudier l'application réelle et le réalisme de la séquence ERC en France, en partant d'un exemple.

Madame Jouanno, effectivement, si la biodiversité ordinaire n'est pas directement protégée, ce que prend en compte l'étude d'impact – l'ensemble des milieux, le sol, les continuités écologiques – est vraiment très large. Par ce biais, il arrive que des zones de biodiversité ordinaire soient prises en compte pour dimensionner des mesures de compensation. Quand on s'intéresse à une espèce protégée, quand on restaure un milieu, tout un cortège d'espèces, relevant parfois de la biodiversité ordinaire, est aussi pris en compte. Dire que la biodiversité ordinaire n'est pas prise en compte était donc un peu schématique.

Je ne suis pas sûre que la biodiversité ordinaire soit prise en compte plus ou moins fortement selon que l'on compense par la demande ou par l'offre.

Pour ce qui concerne l'implication des acteurs agricoles dans les compensations écologiques, j'ai eu l'occasion de réaliser une étude, en partenariat avec les chambres d'agriculture de Picardie, sur la perception qu'avaient les agriculteurs de la mise en place de mesures de compensation sur les terres qu'ils cultivent. De façon générale, les agriculteurs n'étaient pas partants pour mettre en place ces mesures, mais quelques-uns l'étaient. Nous avons pu déterminer que, dans les raisons de l'acceptation ou du refus, la durée était l'un des facteurs les plus importants. Ce n'est pas très étonnant quand on sait que le taux de fermage atteint presque 60 % en France. Les agriculteurs ne vont pas forcément pouvoir s'engager sur des mesures compensatoires très longues. Cela nécessite de penser une articulation.

Dans ces conditions, l'obligation environnementale réelle peut être intéressante, à condition, bien évidemment, comme cela est indiqué dans la loi, que le preneur à bail et le propriétaire se soient mis d'accord et que, sur ce terrain, les producteurs successifs puissent conserver ce plan de gestion des compensations.

Je souhaite éclairer le débat avec l'expérience américaine. Aux États-Unis, les agriculteurs sont bien plus souvent propriétaires des terrains. Nous avons pu constater que, dans la plupart des banques de compensation de Floride, les opérateurs de compensation sont d'anciens producteurs agricoles, qui ont changé de métier. Cela dit, les échelles sont totalement différentes et la culture n'est pas la même.

M. Thierry Dutoit. – Je veux revenir sur la prise en compte de la nature ordinaire dans les processus de compensation. C'est une nécessité.

En effet, la nature ordinaire est beaucoup plus impactée que la nature extraordinaire par les aménagements. Or, par définition, la nature ordinaire, par opposition à la nature extraordinaire, n'a pas, *a priori*, de valeur patrimoniale, que ce soit en termes d'espèces, d'habitats ou encore de paysages. En revanche, elle remplit de nombreuses fonctions et peut rendre de nombreux services écosystémiques.

La nature ordinaire voit son importance de plus en plus reconnue dans le cadre des politiques de trame verte, de trame bleue. Les haies, les bandes herbacées ou les rivières peuvent être restaurées, non pas à des fins de restauration de la biodiversité, mais compte tenu de leurs fonctionnalités. La prise en compte spécifique de la nature ordinaire dans les processus de compensation doit passer par l'angle des services, et non par celui de la biodiversité. Ce point me paraît très important.

Cependant, les échelles rendent la prise en compte de la nature ordinaire compliquée. Pour qu'un système de haies ou de bande herbeuse soit efficace, il faut raisonner non pas en mètres carrés ou en centaines de mètres carrés, mais en maillage.

J'attire notamment votre attention sur le fait que, sur le site de Cossure, dans la plaine de la Crau, on réfléchit actuellement à prendre en compte la nature ordinaire du fait de la difficulté de vendre des unités de biodiversité.

Monsieur Gremillet, vous avez attiré mon attention sur les sols. Effectivement, les sols posent un problème en termes de restauration. Les sols, dans les écosystèmes, sont souvent considérés comme des boîtes noires : on regarde ce qui rentre et ce qui sort, mais on oublie de regarder ce qu'il y a dedans, à savoir, en l'espèce, la biodiversité « obscure ».

Il est de nombreuses espèces et de nombreux groupes d'espèces que l'on ne sait pas reconnaître, comme les champignons ou les algues. Par ailleurs, la plupart des sols ont mis plusieurs dizaines de milliers d'années à se former. C'est le cas des sols les plus évolués. Quelquefois, la restauration d'un écosystème peut consister à « dégrader » le potentiel agronomique d'un sol, qui a été acquis par des générations d'agriculteurs. On peut agir en retournant des sols qui ont été trop fertilisés par de nombreux apports d'azote chimique pour remettre en surface l'horizon minéral – le plus pauvre et le plus propice à une certaine biodiversité. La restauration des sols peut s'opposer à ce qui a été décidé au nom du génie agronomique pendant des centaines d'années.

J'ai eu l'occasion de travailler sur les calculs des ratios de compensation. J'ai connu trois étapes.

On a d'abord souhaité, au début de l'opération Cossure, consigner la fonction dans l'écosystème de chaque espèce – le moindre coléoptère, la moindre sauterelle... Nous en étions bien évidemment incapables ! On a donc très rapidement décidé de ne pas calculer les ratios de compensation espèce par espèce, fonction de chaque espèce par fonction de chaque espèce, habitat par habitat. Il est ressorti des négociations sur les ratios de compensation un compromis entre les capacités de l'aménageur, l'autorité de l'État en matière environnementale et la pression des associations de conservation de la nature. Un projet prévoyait une restauration de l'ordre de 10 à 15 hectares compensés par hectare détruit. Cela n'a jamais été appliqué, sauf dans le cas spécifique la pollution aux hydrocarbures par SPSE. Les derniers projets de compensation reposent sur des ratios de 1 hectare compensé pour 1 hectare détruit, voire de 1 pour 0,5. Au demeurant, ces ratios reflètent davantage la conjoncture économique que de réels calculs d'équivalence écologique.

Il est très difficile de mesurer l'équivalence écologique dès lors que l'on ne connaît pas l'ensemble du catalogue des espèces. Cependant, un travail important de bio-indication est réalisé actuellement pour mettre au point un outil d'estimation de cette équivalence. Toutefois, en matière d'écologie, l'oubli d'un paramètre peut avoir des effets secondaires terribles. On travaille beaucoup sur des indicateurs d'équivalence et sur des indicateurs de succès de la restauration.

M. André Trillard. – Je vous remercie de vos explications.

Nous avons entendu parler, lors d'une précédente audition, d'un ratio de 16 hectares compensés pour 1 hectare impacté. Peut-on considérer que ce ratio n'existe plus aujourd'hui ?

M. Thierry Dutoit. – Personnellement, je ne l'ai jamais vu mis en œuvre.

M. André Trillard. – On garde une possibilité de discuter sur cette base.

M. Thierry Dutoit. – Oui.

M. André Trillard. – Les discussions qui devront avoir lieu sur les zones humides m'inquiètent fortement. L'expression de « zone humide » ne veut rien dire tant que l'on n'a pas expertisé précisément la zone ! Les cartographies ont souvent été faites depuis le volant des voitures.

M. Daniel Gremillet. – L'impact du politique sur l'agriculture et sur l'espace est bien plus faible qu'on peut l'imaginer. En revanche, l'impact de la science est phénoménal.

Voilà un demi-siècle, dans le département des Vosges que je connais bien, les terres dont le revenu cadastral était le plus élevé étaient les vieilles terres de prairie naturelle. Aujourd'hui, la science ayant fait des progrès, ce n'est pas sur ces terres que le revenu agricole par hectare est le meilleur.

Tout va très vite et continuera à aller vite. Voyez ce qu'était la Champagne pouilleuse il y a cinquante ans et ce qu'elle est aujourd'hui !

Faut-il considérer les terres en compensation comme des biens publics ? Doivent-elles être sanctuarisées ? Ce choix aurait des conséquences lourdes.

M. Michel Pech. – Dans l'absolu, non, toutes les terres en compensation ne seront pas des biens publics. Quand on pérennise des mesures de compensation sur des terres, parce que l'emprise a causé des problèmes tels que la compensation devrait durer *ad vitam aeternam*, leur propriétaire en est dépossédé. Quand de l'argent est versé pour protéger ces terres, la nature de la parcelle n'appartient plus au propriétaire. Cela devient un bien public.

Quand les contrats portent sur de très longues durées ou sont à vie, comme ils peuvent l'être aux États-Unis, il est évidemment hors de question que le propriétaire récupère le bien et en dispose à sa guise, alors que l'on a passé des années à y cultiver d'une certaine façon pour compenser je ne sais quelle emprise. Ces cas devraient rester marginaux, mais ils peuvent exister.

M. Daniel Gremillet. – Dans un demi-siècle, il y aura peut-être un nouveau projet qui pourrait amener à impacter de nouveau les terres.

M. Michel Pech. – Bien sûr !

M. Daniel Gremillet. – En permanence, l'Homme façonne les territoires. On ne sait pas ce qui va se passer dans un demi-siècle ni même dans vingt siècles. C'est pour cela que j'ai évoqué une possible sanctuarisation.

M. Jérôme Bignon. – Je reviens sur la propriété perpétuelle. Il n'y a que le domaine public qui soit inaliénable. Il faudrait que l'État intègre ces espaces dans son domaine. Les terres acquises par le Conservatoire du littoral ne sont pas inaliénables : le conseil d'administration peut en décider autrement, à la majorité des deux tiers, sauf décret en Conseil d'État défavorable. En principe, en droit civil, la durée maximale d'un bail est de quatre-vingt-dix-neuf ans.

Vous avez presque tous estimé que la loi prévoyait de nombreux outils. Mais, dans notre pays, le règlement a également une part très importante – je dirais même plus importante.

Sur la base des éléments qui sont aujourd'hui à votre connaissance, avez-vous l'impression qu'il manque des outils de nature législative en matière de biodiversité ? Les circulaires sur le littoral qui paraissent régulièrement permettent de mieux comprendre l'interprétation que l'administration fait de la loi. Pensez-vous que l'administration doive procéder de la sorte pour faire connaître sa doctrine administrative en ce domaine ? Si oui, pouvez-vous nous indiquer les orientations qui vous paraissent souhaitables ?

M. Harold Levrel. – L'indépendance de l'autorité environnementale, notamment des nouvelles autorités régionales, est un point important. De fait, dans l'histoire récente des mesures compensatoires découlant des grands projets, le préfet doit assumer à la fois un aménagement et une exigence environnementale. Ce n'est pas tenable, d'autant que les enjeux politiques, économiques et sociaux de l'aménagement dépassent, *in fine*, les enjeux environnementaux, ce qui est bien normal. Cette situation ne peut plus durer.

Aux États-Unis a été créée une organisation, l'*Interagency review team* (IRT). Ce groupement d'acteurs, chargé de défendre l'intérêt public relatif aux questions environnementales, bénéficie d'un budget dédié. Ses moyens sont prélevés sur les budgets de fonctionnement des études d'impact. L'IRT valide les sites naturels de compensation, sur la base de critères exigeants, ainsi que les évaluations, les suivis, les équivalences. Elle intervient à un moment clé de la validation.

Je ne vois pas bien ce qui est prévu, en France, pour gérer ce besoin, qui semble important.

M. Thierry Dutoit. – Le droit n'est pas ma discipline, mais le besoin de régulation juridique me paraît net si émerge un nouveau marché de compensation d'unités de biodiversité. Je vais essayer de l'illustrer très concrètement.

Actuellement, sur l'opération Cossure, une unité de biodiversité coûte 50 000 euros l'hectare TTC. Ce montant tient compte de notre capacité à avoir su réhabiliter une fonction de l'écosystème, qui est l'accueil des oiseaux steppiques.

Le décès d'un grand propriétaire de la plaine de la Crau a récemment libéré 900 hectares sur le marché. Chacun de ces hectares coûte 5 000 euros, éligibles au titre de la compensation *ex post*. Un aménageur qui a 50 000 euros à dépenser achètera, plutôt qu'un hectare sur le site de Cossure, 10 hectares de ces milieux steppiques dont l'intégrité est préservée, ce qui lui permettra d'agir sur une grande surface. Il sera soutenu par les gestionnaires d'espaces naturels.

Une régulation est nécessaire pour que l'aménageur qui s'est investi dans une compensation par l'offre puisse voir son projet aboutir.

Une régulation permettrait aux investisseurs de savoir où ils vont dans un contexte caractérisé par un marché très mouvant, des ratios de compensation qui vont en diminuant et une concurrence entre compensation par l'offre et compensation *ex post*. Il faut définir des règles pour éviter une compensation au moins-disant, ce qui serait vraiment une dérive terrible.

M. Michel Pech. – Monsieur Bignon, on a quand même, en matière de politique agro-environnementale et environnementale, des exemples, en France, d'échelons territoriaux,

régionaux et locaux qui ont la main pour affiner des politiques décidées au niveau européen ou au niveau national.

Compte tenu des arbitrages qui devraient avoir lieu, notamment entre paiements pour services environnementaux (PSE), compensations et agro-environnement, ces échelons, sur la base de cahiers des charges ou de comités de pilotage locaux ou régionaux, pourraient affiner et rendre plus cohérentes l'ensemble de ces politiques.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vous remercie de vos interventions, qui éclairent encore davantage le débat. On voit bien que l'exemple américain inspire aujourd'hui beaucoup de personnes en France. Avez-vous regardé ce qui se passe ailleurs ?

Aujourd'hui, l'agriculture allemande est passée devant l'agriculture française, parce qu'elle a intégré les revenus énergétiques, non agricoles. Les services écosystémiques et de biodiversité commencent-ils aujourd'hui à entrer dans le modèle de l'agriculture allemande ?

M. Thierry Dutoit. – On a découvert récemment qu'une offre de compensation agricole existait en Allemagne. La difficulté est que cette compensation agricole n'a pas été valorisée. Elle n'a pas fait l'objet de communication à l'échelle internationale. Claire Pellegrin prépare une thèse sur ce sujet. Je n'en ai pas encore les résultats. Les documents dont nous disposons étant en allemand, nous avons besoin de temps pour accéder à leur contenu.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'agriculture allemande est très dynamique aujourd'hui. Sa grande force est de raisonner en termes de diversification des ressources.

M. André Trillard. – En Allemagne, les panneaux solaires sont toujours couplés à la biomasse.

En France, on commence toujours par équiper les bâtiments les plus industrialisés. Ce n'est pas forcément ce qu'il faudrait faire. Au reste, ce n'est pas un mouvement global : seuls ceux qui ont déjà de l'argent s'y engagent.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pouvez-vous nous fournir des liens qui nous permettraient de voir comment l'agriculture allemande se positionne aujourd'hui ?

Ma dernière question a trait aux prix. On en parle peu, mais cette dimension est assez centrale.

Au-delà du chiffre de 50 000 euros par hectare à Cossure, on sait que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) réhabilite aujourd'hui un mètre carré pour 5 euros investis. D'ailleurs, la CDC n'est pas qu'un opérateur de compensation. Sa vision des choses me paraît beaucoup plus large.

Avez-vous d'autres indications de prix ? En particulier, à quel prix se chiffrent les expériences réussies de restauration de zones humides ? Ce point est très important pour nous.

De même, pour le monde agricole, on nous a parlé d'un coût entre 1 000 et 2 000 euros par hectare en gestion, intégrant des enjeux de biodiversité. Avez-vous des fourchettes de prix à nous communiquer ?

On voit bien que les modèles économiques iront à un moment vers l'évitement, parce que cela coûtera moins cher de faire des projets moins consommateurs d'espace.

M. Thierry Dutoit. – Je vais vous faire une réponse d'écologue : tout dépend du niveau de dégradation et du niveau de restauration.

Dans le cas de la Crau, les opérations de restauration les plus lourdes ont consisté à retirer ou à retourner le sol pour éviter les résidus de pesticides ou d'engrais. Leur coût s'élèvera à quelque 20 000 euros par hectare, hors acquisition du terrain.

Dans le cas des semis d'espèce *nurses*, basés sur l'ingénierie écologique, le coût descendra aux alentours de 1 000 euros par hectare. Toutefois, le résultat sera très différent.

Grosso modo, plus l'intervention est lourde, plus on va intervenir sur le système, sur la partie abiotique, sur l'habitat, plus le coût sera élevé, mais plus on aura des résultats rapides, sans pour autant que ces derniers soient garantis sur le long terme. Plus les interventions reposent sur le génie écologique plutôt que sur le génie civil, moins ces interventions seront chères, mais moins le résultat sera rapide, tout en ayant le même questionnement sur leur durée de vie à long terme.

Il est donc très difficile de répondre à la question des coûts. Oui, on peut communiquer des fourchettes, mais les amplitudes sont extrêmement fortes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous souhaiterions au moins pouvoir disposer des chiffres concernant les projets que vous connaissez, en zones humides ou autres.

M. Harold Levrel. – En Floride, en prenant tout en compte – l'achat du foncier, la restauration et les fonds mobilisés pour la pérennisation –, on aboutit à un coût moyen d'environ 100 000 euros par hectare. Cette moyenne cache évidemment une forte variabilité.

Dans le New Jersey, où la densité de population est davantage comparable à la nôtre, puisqu'elle s'élève à quelque 300 habitants par kilomètre carré, comme la majorité des actions de restauration concernent des friches industrielles – c'est pour moi un bon exemple, parce qu'il y a une vraie désartificialisation –, le coût grimpe à 300 000 dollars par hectare. On voit évidemment les effets incitatifs d'un tel prix sur l'évitement et la réduction.

M. Thierry Dutoit. – Voyez aussi le coût d'acquisition du foncier : à Cossure, les terres ont été acquises sur un verger fonctionnel et non une friche agricole, soit 4 millions d'euros pour 400 hectares. Ce coût élevé d'acquisition a augmenté d'autant les coûts de la compensation.

Mme Anne-Charlotte Vaissière. – Le prix des unités de compensation augmente. Aux États-Unis, tout est négocié entre les services de l'État et les opérateurs de la compensation, mais l'État ne participe pas à la fixation du prix d'échange des unités entre les opérateurs et les aménageurs. Le décret actuel sur la compensation, qui a été porté à notre consultation, n'indique pas si l'État a un droit de regard sur le prix ni comment ce dernier sera fixé.

M. Michel Pech. – En Bretagne et en Limousin, la valeur des services écosystémiques dans les zones humides s'échelonne entre 800 et 1 500 euros par hectare.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est le coût de la prestation de l'agriculteur pour maintenir la zone humide ?

M. Michel Pech. – Oui, le coût du service que rémunère le demandeur, par exemple la collectivité locale...

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vous remercie. N'hésitez pas à nous transmettre des exemples réussis de restauration de zones humides en France ou en Europe.

Mme Anne-Charlotte Vaissière. – Il y a quelques mois, la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne a publié une étude sur la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) en Europe, comprenant des exemples de prix de la restauration, notamment en France et en Allemagne. Peu de chiffres sont disponibles pour la France, mais en région PACA, le coût de la restauration de la séquence ERC s'élève en moyenne à 5 % du budget total, mais voire de 0,17 à 25 %. En Allemagne, le coût moyen de la restauration – et non seulement de zones humides – varie de 20 000 à 60 000 euros par hectare, et atteint parfois plus de 100 000 euros. Cette étude est disponible en ligne.

Les décrets d'application pourraient être utilement complétés : le décret sur les sites naturels de compensation ne mentionne pas ce que deviendront ces sites de compensation à long terme, une fois la durée de la compensation terminée. Il faudrait pouvoir conserver le contact du maître d'ouvrage et de toutes les personnes ayant acheté des unités de compensation, qui restent responsables de la compensation si celle-ci est inefficace. Il n'existe pas non plus de règles sur la libération d'unités de compensation. Aux États-Unis, il n'est pas possible de vendre des unités de compensation dès le début. Il faudrait aussi mentionner dans le décret comment fonctionne cette libération progressive des unités, et préciser la gestion adaptative de restaurations à long terme : si la restauration est insuffisante ou en cas de force majeure, que devient le site naturel de compensation ? Enfin, un décret précise des choses sur l'agrément des sites naturels de compensation, mais il manque un décret socle commun sur la compensation, notamment pour préciser l'équivalence, la proximité et autres choses afin de traiter la compensation par la demande, cas le plus fréquent. Or cette compensation par la demande restera complémentaire des futurs sites naturels de compensation, même après leur développement.

M. Harold Levrel. – Aux États-Unis, certains acteurs, comme les banques de compensation, qui réalisaient ces sites naturels de compensation étaient suspectés, à juste titre, de vouloir gagner de l'argent sur la nature ; un système de contrôle très fort a donc été mis en place. C'est seulement dans un deuxième temps qu'il en a été fait de même pour la compensation par la demande. Évitions cela en France et nivelons tout vers le haut.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Tout à fait !

M. Harold Levrel. – Un rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) sera publié en janvier prochain.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – C'est ce que l'on nous a indiqué ce matin.

M. Jérôme Bignon. – Serait-il possible d'instaurer un système assurantiel souscrit par le maître d'ouvrage ou de garantie ? Personne ne peut garantir que le maître d'ouvrage sera encore là soixante ans après, au contraire de l'assureur. Cela fonctionne bien pour les carrières, les éoliennes, les installations classées.

Mme Anne-Charlotte Vaissière. – Dans le droit actuel, un transfert de la dérogation à la stricte protection des espèces protégées est possible en cas de transfert d'activité. Par exemple, la Société du Grand Paris a une durée de vie limitée, elle construit le réseau. Une fois le réseau installé, un autre acteur, déjà identifié, prend le relais. Mais il faudrait clarifier les choses pour les petits projets comme les ZAC. À titre de comparaison, aux États-Unis, la responsabilité de la réussite de la compensation est transférée de l'aménageur à la personne tenant la banque de compensation. En France, on craint un risque de déresponsabilisation de l'aménageur achetant son crédit qui peut disparaître le lendemain. La réussite de la mesure tient à la personne tenant la banque de compensation, même si juridiquement, c'est plus complexe que cela.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci pour cette audition extrêmement instructive. N'hésitez pas à nous faire part de vos éventuels compléments par écrit.

Audition des représentants de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH), Humanité et Biodiversité, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), World Wildlife Fund (WWF), Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et France Nature Environnement (FNE)

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous recevons des représentants d'associations environnementales. Notre commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures ne s'intéresse pas uniquement à la compensation mais à toute la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC). Et si nous nous focalisons sur quatre grands projets, nous nous intéressons à l'effectivité et à l'efficacité des mesures de compensation partout ailleurs. M. Jean-David Abel, vice-président du réseau juridique de France Nature Environnement (FNE), est accompagné de M. Romain Écorchard, membre du réseau juridique de FNE. M. Pierre-Henry Gouyon est le président du conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH). M. Bernard Chevassus-au-Louis, président d'Humanité et biodiversité, est accompagné de M. Bernard Labat, chargé de mission sur le droit et l'économie. Mme Dominique Aribert est la directrice du pôle « conservation de la nature » de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO). M. Sébastien Moncorps est le directeur du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Et Mme Christine Sourd, directrice adjointe des programmes chez WWF, remplace Mme Diane Simiu, qui n'a pas pu nous rejoindre.

Cette réunion est ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'une captation vidéo, retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-David Abel, M. Romain Écorchard, M. Pierre-Henry Gouyon, M. Bernard Chevassus-au-Louis, Mme Dominique Aribert, M. Sébastien Moncorps et Mme Christine Sourd prêtent successivement serment.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Avez-vous des liens d'intérêts avec les quatre projets que nous étudierons ?

Mme Dominique Aribert, directrice du pôle « conservation de la nature » de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO). – La LPO a une convention d'expertise avec

Cosea et Lisea sur les mesures compensatoires de la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux.

M. Romain Écorchard, membre du réseau juridique de France Nature Environnement (FNE). – Je suis salarié d'une association qui a déposé plusieurs recours contre le projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Sans répondre à toutes les questions que nous vous avons adressées, pouvez-vous nous présenter les points saillants qu'elles soulèvent, selon vous ?

M. Jean-David Abel, vice-président du réseau juridique de FNE. – La mesure de la biodiversité en France et de son évolution au cours de la dernière décennie doit être objective. Au-delà des inventaires réalisés par le Muséum national d'histoire naturelle, les grands indicateurs de la stratégie nationale que sont la fragmentation, l'usage de pesticides ou le nombre d'oiseaux sont tous au rouge, plus ou moins foncé. La fragmentation, par exemple, va croissant, en mailles de plus en plus petites et de moins en moins connectées. Parler de compensation sans évoquer la dynamique ERC est problématique.

La compensation est un concept ancien qui, bien qu'ayant fait l'objet d'améliorations successives, demeure un pis-aller. D'une part, on ne sait pas restaurer à l'identique un milieu. D'autre part, la restauration s'effectuant la plupart du temps sur une surface qui possède déjà sa propre biodiversité, celle-ci doit avoir été mesurée au départ pour éviter des pertes trop importantes. Recréer ex nihilo de la biodiversité n'est pas possible. Au total, il y a toujours une perte importante. Certains projets sont compensés sur des zones déjà protégées ou repérées. Dans le sud-est, les mesures de compensation décidées pour des projets lancés dans les années 1980 ou 1990 ne sont souvent mises en œuvre que partiellement, voire pas du tout, et nos alertes sur ce point sont ignorées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Deux autres problèmes de fond doivent être soulevés. Alors que la mise en œuvre des séquences éviter et réduire suffirait souvent, les enjeux économiques priment et l'on renonce à cantonner un projet sur un secteur moins sensible. Cela nous conduit à l'autre problème de fond : l'instance qui autorise est aussi celle qui évalue.

M. Romain Écorchard. – Jeune juriste d'une association de protection de la nature et originaire de Nantes, j'ai travaillé sur le projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes. L'addition de petits projets peut être aussi désastreuse qu'un seul grand projet – et ce, qu'ils soient menés par des autorités publiques ou par des acteurs privés. Le dispositif juridique organisant la compensation est dispersé entre plusieurs lois pas toujours cohérentes entre elles ; en tous cas, il n'est pas aisé à comprendre, ce qui nuit à son efficacité comme à celle des contrôles qu'il prévoit. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) prévoient des dispositifs précis de compensation. Le contrôle administratif et judiciaire s'en trouve facilité. Inversement, là où l'on s'en tient à de grands principes, le contrôle ne peut être que très lâche. Nous plaignons pour une législation simple, claire et stable.

M. Bernard Chevassus-au-Louis, président d'Humanité et biodiversité. – La biodiversité se porte bien quand on s'en occupe sérieusement. Ainsi, le nombre d'oiseaux communs dans les milieux agricoles a régressé de 40 %, alors que celui des oiseaux protégés ayant fait l'objet de plans de restauration a crû de 20 %. Et le nombre d'espèces de poissons

en aval de Paris est passé de 3 à 30 depuis 1964 grâce aux politiques de l'eau. Qu'il s'agisse d'oiseaux, de chauves-souris ou de papillons diurnes, il faut des politiques dédiées.

Nous devons hiérarchiser les facteurs d'érosion de la biodiversité. Chaque année, environ 15 000 hectares sont artificialisés. Les trois quarts de cette transformation résultent de l'urbanisation, et 20 % de la création de zones industrielles et commerciales. Les grandes infrastructures de transport ne représentent quant à elles que 2 000 hectares par an. Dans le même temps, 100 000 hectares de prairies sont retournés chaque année. Ne nous trompons pas de cible et prêtons attention à tous les usages des terrains. Or, tous ne sont pas visés par les mesures de compensation.

Même si la compensation existe depuis 1976, ce n'est qu'en 2016 que la loi a supprimé les mots « si possible » pour exiger l'absence de perte nette. Cette obligation de résultat est bien tardive, et résulte surtout des directives européennes.

Le verbe « éviter » est ambigu. Il peut aussi bien signifier « ne pas faire » que « faire en évitant l'impact ». Il faudrait un encadrement juridique plus clair, car on voit bien à Notre-Dame-des-Landes que les contre-expertises effectuées à la demande du Gouvernement se font selon des procédures décidées au cas par cas, et parfois contradictoires entre elles. La séquence éviter est beaucoup moins transparente que les suivantes.

Le critère de proximité géographique est intéressant, mais doit être nuancé selon que le lieu retenu relève, ou non, d'un schéma directeur. De plus, l'équivalence écologique ne suffit pas, il faut veiller à une compensation sociale en compensant de préférence à proximité de personnes ayant perdu l'accès à la biodiversité.

Je ne suis pas hostile à la compensation par augmentation du statut de protection d'un espace, même si ce n'est pas vraiment de la compensation. Quant à la compensation par l'offre, pourquoi pas ? Mais il faut bien distinguer les métiers. L'ordonnateur ne doit pas être le maître d'ouvrage, dont la responsabilité ne peut être transférée. C'est au maître d'ouvrage de garantir l'effectivité de la compensation, qu'il la réalise lui-même ou *via* un opérateur. Il doit bénéficier d'une assurance-qualité. Et un contrôleur doit s'assurer que la compensation est effective et durable.

Actuellement, le recours au Conseil national de la protection de la nature (CNPN) est trop tardif. Les citoyens doivent être mieux informés sur la manière dont la compensation au titre des espèces sera réalisée.

Mme Dominique Aribert. – Le document sur les oiseaux que je vous ai remis confirme les chiffres mentionnés. Je fais partie d'un groupe de travail sur la mise en place d'indicateurs dans le cadre de l'Observatoire national de la biodiversité. Nous y comparons les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) des années quatre-vingt-dix avec celles des années 2000 pour mesurer la perte de biodiversité, en termes de surface et d'habitat : entre ces deux générations, 47 000 hectares ont été perdus, dont 27 000 hectares de prairies, surtout en zones humides. Le premier facteur de perte est, de loin, l'agriculture, qui transforme des espaces riches en biodiversité en terres de culture intensive – voyez la prolifération des champs de maïs à la place des zones humides. Les infrastructures prennent de la surface agricole et fragmentent l'espace, mais ne réduisent pas beaucoup les zones les plus sensibles pour la diversité : en tout, elles comptent pour 800 à 1 000 hectares sur les 47 000 évoqués. Les carrières ont un impact bien supérieur, puisqu'elles représentent

environ 7 000 hectares. Les projets d'infrastructure, au final, concernent en priorité les surfaces agricoles et leur impact concerne en premier lieu la fragmentation.

Que dire de la LGV ? Notre travail sur la compensation de ce projet a concerné en premier lieu l'outarde canepetière et le vison d'Europe. Cette ligne a été conçue pour éviter, autant que faire se peut, les zones les plus sensibles. Dans la région Poitou-Charentes, zone majeure pour les outardes, le projet essaie d'éviter au maximum les zones de protection spéciale. Il y a néanmoins des impacts résiduels, mais les acquisitions foncières et les mesures de conventionnement mises en place commencent à produire leurs effets.

Le problème, pour ces grandes infrastructures, est que la déclaration d'utilité publique (DUP) ne porte que sur l'espace artificialisé par la voie et pas sur les espaces de compensation. Les opérateurs et les maîtres d'ouvrage éprouvent des difficultés pour trouver les espaces de compensation, car ils n'ont pas droit à l'expropriation. Ils sont donc en permanence dans la négociation mais, pour ce faire, ils ont besoin de vendeurs en face d'eux. Or on voit se développer dans ces territoires une résistance extrêmement forte des organisations agricoles, les espaces agricoles étant les premiers concernés par la compensation. En effet, pour compenser la perte de biodiversité, on utilise des terrains qui sont aujourd'hui soumis à une agriculture intensive classique. Or, dans le cas du vison d'Europe, des surfaces importantes étaient concernées, alors que l'on ne sait pas grand-chose sur sa biologie. Les associations ont donc proposé à la ministre de l'écologie de substituer, pour une partie des mesures, à une compensation surfacique une compensation par aménagement d'ouvrages périphériques pour éviter la mortalité du vison. Ce projet a été mené à terme, après avis du CNPN. La mise en œuvre des mesures de compensation a finalement été l'occasion d'effectuer des aménagements d'ouvrages et de voiries efficaces pour réduire la mortalité du vison et dans un délai réduit, ce qui n'aurait pas été le cas autrement.

Je voulais prendre cet exemple, car c'est une manière de penser la compensation qui est assez ouverte, et qui ne se limite pas à une réflexion en termes d'espace. La fragmentation fait partie des sujets importants.

La loi de 2016 sur la biodiversité propose des compléments importants sur la séquence ERC. Les mesures compensatoires mises en œuvre depuis la loi de 1976 n'ont été comptabilisées par personne. Or certaines d'entre elles ont, depuis, fait l'objet de projets d'aménagement sans que personne ne le remarque ou ne puisse l'empêcher. En fait, on ne sait pas quel a été le bénéfice de ces mesures compensatoires, faute d'avoir un tableau de bord. Là où la loi apporte un plus, bien entendu, c'est que l'Agence française pour la biodiversité (AFB) va être chargée de la mise en place de cette comptabilisation et de ce suivi.

Enfin, il serait intéressant d'avoir, à l'échelle des départements, des sites de compensation en lien avec les préoccupations de biodiversité de ces secteurs géographiques pour pouvoir faire une compensation intelligente. La compensation intelligente ne se réduit pas à compenser un hectare de perte de tel habitat par l'équivalent. Selon les zones géographiques et biogéographiques, on peut envisager éventuellement d'avoir des mesures de compensation qui ramènent de la biodiversité sur un certain nombre d'habitats qui disparaissent.

Par exemple, dans l'ouest de la France, il y a des zones humides importantes, qui sont essentiellement de la prairie pâturée ou fauchée. On pourrait très bien avoir de la recréation de roselières dans ces prairies, ce qui serait l'occasion de recréer des habitats qui ont largement disparu.

Derrière, se pose la question du foncier. Les opérateurs de compensation vont être soumis à un préalable, qui est d'être propriétaires des terrains pour pouvoir faire les aménagements. Cela reste la mesure la plus sûre pour que des mesures soient durables. Les mesures compensatoires qui visent à faire du conventionnement sont de courte durée, de cinq ans à cinquante ans selon l'ampleur du projet. Au-delà, rien n'est garanti sur le devenir des espaces qui ont fait l'objet de cette compensation.

En conclusion, je dirai qu'on attend beaucoup de la loi de 2016. L'enjeu est d'avoir des espaces et des opérateurs performants un peu partout en France. Il faudra peut-être attendre quelques années, mais l'intérêt est bien là.

J'en viens à Notre-Dame-des-Landes. C'est un vieux projet. La question des mesures compensatoires se pose, parce que personne n'arrive à trancher. Il faut surtout se demander quelle est la légitimité de ces vieux projets. Y a-t-il une utilité publique à ce projet ? Françoise Verchère, ancienne conseillère générale de Loire-Atlantique, l'a dit et écrit à plusieurs reprises : c'est faute d'avoir repensé l'utilité de ce projet qu'on en est arrivé là. Quelle que soit la solution qui sera choisie, nous aurons beaucoup de mal à sortir de cette situation. La question est bien celle de l'évitement, au sens d'éviter de faire, quand l'utilité publique n'est pas ou plus évidente. Or l'utilité publique en France n'est jamais mise en débat ; c'est le seul domaine de la décision politique. On voit les difficultés auxquelles cela peut mener.

Mme Christine Sourd, directrice adjointe des programmes de conservation en France de World Wildlife Fund, WWF. – Le dernier rapport de l'Observatoire national de la biodiversité souligne que la France connaît une évolution inquiétante du nombre des espèces, un état mitigé des milieux naturels, avec la destruction des habitats. La population d'oiseaux régresse, tout comme les populations de chauves-souris, les milieux humides ou les grands espaces en herbe.

Face à ce constat, il importe que les grands projets d'infrastructures ne viennent pas s'ajouter aux autres facteurs d'érosion de la biodiversité. Or leur responsabilité potentielle est importante, notamment en termes d'effet barrière – c'est-à-dire lorsque l'infrastructure devient une frontière qui ne peut plus être passée. Les projets d'infrastructure peuvent aussi contribuer à la dissémination des espèces exotiques envahissantes, sans parler des mortalités animales, des perturbations et pollutions connexes, telles que les nuisances sonores.

Les grandes infrastructures, surtout celles qui sont linéaires, posent un problème de transparence. C'est surtout vrai pour les anciennes infrastructures, les nouvelles étant soumises à un droit plus rigoureux. Or je ne pense pas qu'il y ait une incitation à la mise à niveau des anciennes.

Je voudrais aussi mettre l'accent sur les outre-mer. On a beaucoup parlé de la métropole, où des expériences et un élargissement des connaissances ont été rendus possibles par la loi de 1976. Les territoires d'outre-mer sont en revanche confrontés à des problématiques particulières et les fonctionnalités écologiques des espèces qu'ils abritent ne sont pas complètement connues. Ces zones, où l'on démarre bien souvent à zéro, devraient pouvoir bénéficier de moyens leur permettant d'atteindre le même niveau que l'hexagone.

Une évaluation est-elle possible ? Comme Dominique Aribert l'a dit, aucun fichier ne permet de suivre les anciennes compensations. On ne sait pas si les évaluations ont eu lieu, ni si elles ont été faites correctement. C'est très difficile à évaluer. On aurait aimé

qu'il y ait un bilan avant la loi biodiversité, car il aurait alors été plus facile de légiférer. Maintenant qu'un fichier sera à notre disposition, il faudra faire des évaluations régulièrement, sans attendre vingt ou trente ans avant de se retourner sur ce qui aura été fait.

À mon sens, l'État doit avoir une vision inter-régions, inter-territoires. Il doit aider les territoires à monter en puissance dans ce domaine. Je souligne qu'en Guyane, peu de bureaux d'études sont compétents. Les porteurs de projet se retrouvent donc sans ressources sur lesquelles s'appuyer. Les associations sont quand même en train de faire des mémoires sur la compensation, mais la situation est un peu celle de l'Hexagone il y a vingt ans. Apparemment, la situation est meilleure à La Réunion.

Je ne me risquerai pas à donner une définition de la compensation. Pour le WWF, il convient d'atteindre l'objectif ambitieux de zéro perte nette de biodiversité. La meilleure compensation pourrait donc être celle qui n'a pas lieu. Certains grands projets d'infrastructures se retrouvent parfois bloqués sans que les bonnes questions aient été posées en amont. Par exemple, plutôt qu'un TGV, un train pendulaire ne serait-il pas plus approprié ? Toutes les solutions techniques disponibles doivent être utilisées pour minimiser l'impact sur l'environnement. Mais la prise de décision sur ces grands projets est trop fragmentée et compartimentée. Comment faire ? Je n'ai pas la solution, mais je ne peux que faire le constat que ce mode de décision nous place dans une sorte de seringue dont on a du mal à sortir. Le temps politique n'est jamais celui du projet et il est impossible de remonter le temps.

M. Pierre-Henry Gouyon, président du conseil scientifique de la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme (FNH). – J'ai un problème d'ordre général avec toutes ces questions. Je déplore depuis un moment que notre vision de la biodiversité soit largement issue de la Genèse et d'une vision parfaitement statique du monde vivant, créé une fois pour toutes. J'entends souvent des gens qui pensent tenir un discours évolutionniste mais ne font que remplacer le mot « créateur » par le mot « évolution ». Au lieu de dire « le créateur a créé les espèces », ils disent « l'évolution a créé les espèces ». Darwin, dans *L'origine des espèces*, dit justement le contraire, c'est-à-dire que la création des espèces continue encore aujourd'hui. Il s'agit pour moi d'un élément essentiel de notre débat : la biodiversité ne doit pas être vue comme quelque chose de statique.

Je voudrais que vous vous rendiez compte à quel point nous sommes conditionnés par cette vision culturelle extrêmement fixiste du monde vivant, souvent justifiée par le fait que le temps de l'évolution ne serait pas le même que le temps de l'écologie. Or nous savons que cela est faux depuis longtemps. Les choses bougent, qu'on le veuille ou non.

Maintenir la nature en état est d'autant plus illusoire que nous sommes dans une période de changements globaux. Il y a bien évidemment le changement climatique, que tout le monde connaît, mais sans vraiment réaliser que ce dernier amène à d'autres changements. Par exemple, les pathogènes vont se déplacer, c'est-à-dire qu'on n'aura plus les mêmes maladies aux mêmes endroits.

Je le répète, espérer maintenir les choses en état est une bataille perdue d'avance sur le moyen terme, même si l'on peut y arriver sur le court terme.

Je ne veux pas dire qu'il ne faut rien maintenir mais je veux vous faire comprendre qu'il faut penser « réseau » plus que « maintien statique d'une surface telle quelle ». Pour moi, l'arrivée des trames vertes et bleues a représenté un vrai progrès par

rapport aux visions plus statiques qui préexistaient. Ce constat impacte ma vision de la compensation.

Une mesure de compensation, si elle s'intègre dans un réseau, et même si elle n'est pas effectuée juste à côté de la zone à compenser, a plus de chances d'être utile que si elle a été faite à proximité de cette zone, mais en étant tout aussi fragile que le milieu qui préexistait et par conséquent soumise à un risque accru de disparition. Je veux vraiment insister sur cet aspect dynamique. Les choses avancent doucement d'un point de vue scientifique et encore moins vite au niveau ingénierie. Évidemment, des erreurs seront commises, mais cela ne veut pas dire qu'il ne faut rien faire.

À mes yeux, l'AFB doit avoir une double mission : d'une part, faire des bilans, et, d'autre part, voir quelles sont les méthodes qui marchent, pour la compensation comme pour le reste.

C'est le message le plus important que je voulais faire passer.

Le domaine le plus touché actuellement est le domaine agricole. Nous en sommes tous convaincus. C'est vrai non seulement hors des champs, mais également dans les champs.

J'en viens au triptyque ERC.

Je ne suis pas certain qu'à long terme la compensation soit la meilleure solution – il y en aurait d'autres de type taxes, par exemple. Pour autant, dans l'état actuel des choses et de notre système juridique, la meilleure manière de faire de l'évitement et de la réduction, c'est de faire en sorte que la compensation soit chère. Pour qu'elle soit chère, il faut qu'elle soit effective, c'est-à-dire que les entreprises ne puissent pas y échapper. En d'autres termes, les mécanismes de compensation ne sont utiles que s'ils sont réellement obligatoires et suffisamment onéreux.

Ces deux principes posés, on peut bien sûr s'interroger sur ce qu'est vraiment une compensation. Qui doit la faire ? Comment les prestataires doivent-ils être choisis ?

À partir du moment où l'entreprise choisit son prestataire, il me semble qu'il y a un risque : le prestataire devient trop dépendant financièrement de l'entreprise, ce qui risque de lui faire perdre ses capacités critiques. Il existe également un risque que l'entreprise choisisse systématiquement le moins-disant, tant financier qu'écologique. De ce point de vue, le rôle de l'État est très important pour contrôler l'effectivité de la compensation et de son sérieux, mais également pour définir les méthodes à mettre en œuvre pour que le bien commun soit respecté. Je suis certain qu'il est possible de faire mieux en réfléchissant davantage en termes de connectivité et de dynamique.

S'agissant de Notre-Dame-des-Landes, je partage l'opinion exprimée par les orateurs précédents : il aurait fallu agir bien plus en amont. En général, en France, au moment où les problèmes se posent, il est déjà extrêmement tard : les intérêts en jeu sont alors si considérables que les débats ne peuvent plus se dérouler sereinement.

M. Sébastien Moncorps, directeur du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). – Le comité français de l'UICN a mobilisé son réseau, qui regroupe à la fois des représentants du Gouvernement, d'établissements publics, d'organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que différents experts scientifiques, pour réaliser une étude en 2011 sur la compensation écologique. Cette

étude présente neuf recommandations pour améliorer l'application du principe de la compensation écologique.

Le comité français n'a pas regardé en détail les mesures compensatoires des différents projets sur lesquels va travailler la commission d'enquête. Nous avons uniquement émis une recommandation d'alerte au moment où les mesures compensatoires du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes étaient discutées. Il y avait eu à cette époque une importante controverse scientifique, relayée notamment au sein du CNPN, sur le calcul des mesures compensatoires.

Comme nous avons été particulièrement actifs dans l'élaboration du projet de loi sur la biodiversité, les principales recommandations ne vous sont pas inconnues. On les retrouve également dans la politique mondiale que l'UICN a adoptée sur les compensations relatives à la biodiversité lors de son dernier congrès mondial à Hawaï, en septembre 2016.

L'UICN a aussi beaucoup travaillé au niveau international, au sein du *Business and biodiversity offsets program*, qui a beaucoup contribué à la doctrine sur la compensation écologique.

La première recommandation s'intitule « Poser des limites au principe de la compensation » : la compensation ne doit pas être un prétexte pour autoriser tous les projets ; au contraire, lorsque les enjeux écologiques sont particulièrement importants, avec des habitats et des espèces très rares et menacés, le projet doit être refusé. C'est ce qui a été inscrit dans la loi.

La deuxième recommandation est de respecter la hiérarchie du triptyque ERC et de ne pas passer directement à la compensation. Cela veut dire que les maîtres d'ouvrage doivent présenter des scénarios alternatifs démontrant que toutes les possibilités ont été sérieusement étudiées pour arriver au scénario le moins impactant. Dans un deuxième temps, l'étude d'impact doit également préciser toutes les mesures de réduction des impacts qui ont été mises en œuvre. Il s'agit par exemple de prévoir que certaines interventions ne se font pas lors des périodes de nidification d'espèces. Enfin, les mesures compensatoires ne doivent porter que sur les impacts résiduels. Il est clair qu'aujourd'hui les volets évitement et réduction des impacts ne sont pas suffisamment ambitieux ni détaillés. Par ailleurs, dans de nombreuses études d'impact, l'intégration des préoccupations de biodiversité devrait intervenir beaucoup plus en amont qu'actuellement.

La troisième recommandation porte sur l'additionnalité des mesures compensatoires. Cette recommandation a également été reprise dans la loi biodiversité. Les mesures compensatoires doivent apporter un plus. Le projet ne se réalise que grâce au financement de ces mesures, ce qui veut dire que l'on apporte des résultats nouveaux en matière de biodiversité, y compris sur un site qui n'est pas forcément très dégradé. J'ajoute que les mesures compensatoires ne doivent pas se substituer à des politiques ou des mesures déjà existantes. Les moyens déjà développés pour la gestion environnementale d'un site ne doivent pas être retirés au motif que des mesures compensatoires viennent d'être mises en place. Il s'agit d'apporter un plus.

La quatrième recommandation a pour objet le respect des spécificités écologiques des sites impactés et la prise en compte du contexte local. On revient sur les questions d'équivalence écologique, qu'il faut toujours essayer de traiter au mieux. La loi de 2016 prévoit la mise en place d'une compensation en fonction de l'espèce ou du type d'habitat que

l'on dégrade. Nous sommes favorables à ce que les mesures compensatoires soient mises en place à proximité du site, et non pas dans des lieux très éloignés. Il faut garder cette intégration territoriale de la prise en compte de la biodiversité. Je pousse la réflexion jusqu'au bout en caricaturant un peu : on ne peut pas avoir des zones où l'on sacrifie totalement la biodiversité au prétexte que l'on accumule des mesures compensatoires dans d'autres.

La cinquième recommandation consiste à d'améliorer la prise en compte dans les mesures compensatoires de la biodiversité ordinaire, de la continuité écologique et des services éco-systémiques. La compensation écologique a un impact global sur le fonctionnement des milieux naturels. Aujourd'hui, la compensation écologique est beaucoup vue sous l'angle de la dérogation concernant les espèces protégées. Or, si d'un point de vue méthodologique, il est encore difficile d'évaluer et de quantifier les services écologiques, il importe de bien appréhender l'impact des projets et des mesures de compensation sur le fonctionnement global des milieux naturels.

Cette évolution aura d'ailleurs des vertus en termes de communication et de sensibilisation auprès du grand public et des aménageurs. Il s'agit d'éviter les discours du type : « Le pique-prune a bloqué l'autoroute ». De même, avec cette pédagogie, les aménageurs de l'A65 auraient compris que l'on attribue 1 362 hectares de mesures compensatoires pour une espèce de papillons. Il faut expliquer davantage aux aménageurs l'impact global des projets d'infrastructures sur les milieux naturels : par exemple, une perte de zone humide entraîne une modification hydrologique, une perte de service d'épuration des eaux, de stockage du carbone ou encore de régulation globale du climat.

Notre sixième recommandation est d'imposer la transparence dans la mise en place et le suivi des mesures compensatoires. Les informations ne sont pas facilement accessibles. De ce point de vue, l'obligation formulée par la loi de 2016 pour le maître d'ouvrage de déclarer la localisation de ses mesures compensatoires est positive, tout comme celle de faire remonter le résultat des mesures en place.

Notre septième recommandation est d'atteindre au minimum un résultat de non perte nette et de tendre vers un gain de biodiversité. La loi relative à la biodiversité apporte une clarification très nette en la matière puisque l'objectif est désormais imposé et identifié.

Notre huitième recommandation est de créer des outils pour améliorer la mise en œuvre des mesures compensatoires, leur suivi et leur évaluation. Nous nous félicitons que le ministère de l'environnement ait mis en place des lignes directrices nationales sur l'application de la séquence ERC. Il faudrait compléter ces lignes directrices par des guides opérationnels ainsi que par un partage des bonnes pratiques et des expériences. Nous soutenons la création d'un observatoire de la compensation, qui pourrait être un centre de ressources de l'AFB.

Notre neuvième recommandation est l'approfondissement des réflexions sur les spécificités des milieux marins et ultra-marins, qui accueillent beaucoup d'espèces endémiques. Il s'agit d'habitats très sensibles et très menacés, impossibles à reproduire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Merci de ces exposés qui rejoignent des propos que nous avons déjà entendus, ce qui nous aide à dégager quelques enjeux majeurs.

J'ai le sentiment que les associations de protection de l'environnement portent deux approches s'agissant de la compensation. Certains souhaitent éviter toute perte nette sur

le territoire touché quand d'autres préfèrent une planification nationale de la reconquête de la biodiversité en réintégrant le stock lié à des décennies de création d'infrastructures qui ont provoqué une fragmentation problématique des milieux. On a beaucoup évoqué les données nationales agrégées. Ce deuxième point de vue va dans le sens de certains d'entre vous, qui ont déclaré : « Il faut que ce soit cher. » Le coût très élevé incite à l'évitement mais finance aussi d'autres actions de reconquête.

M. Jean-David Abel. – Les deux points de vue sont audibles. Les exigences diffèrent selon qu'une infrastructure touche une plaine de maïs ou au contraire un ensemble de milieux humides, comme Notre-Dame-des-Landes.

Nous ne sommes pas fixistes, l'enjeu ne se situe pas à deux kilomètres près. Toutefois, dans une logique de trame et de résilience, il faut éviter de sacrifier certains endroits quand on en privilégie d'autres parce qu'ils subissent moins de pressions économiques, agricoles ou urbaines. Si l'agriculture est le premier facteur affectant la biodiversité, les infrastructures ne sont pas anodines. Les tracés de l'A65 et de la LGV Bordeaux-Toulouse passent dans des endroits d'une exceptionnelle richesse. Ne minorons pas leur impact sur l'entomofaune, qu'on ne sait pas recréer et qui se situe à la base de la pyramide alimentaire.

M. Romain Écorchard. – Attention : les obligations de la séquence ERC augmentent tandis que les pouvoirs publics se désengagent fortement des politiques de biodiversité. Il serait absolument paradoxal que la compensation vienne remplacer les politiques volontaires et que la reconquête de la biodiversité soit financée par la destruction de milieux naturels.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Un équilibre doit évidemment être trouvé. Il ne peut y avoir d'un côté des réserves naturelles et de l'autre des endroits sacrifiés. Où se situe cet équilibre ?

M. Bernard Chevassus-au-Louis. – Le mot « infrastructure » évoque immédiatement un grand machin. Or les trames assurent aussi de petites continuités. L'échelle peut être très petite. Il n'y a donc pas forcément besoin d'une planification à grande échelle.

Chercher à mieux protéger les milieux compensés que les milieux qui n'ont jamais été altérés n'est pas de bonne politique. Cela contraindrait à développer des outils de maîtrise foncière coûteux ou à développer une vision fixiste. Une prairie humide réhabilitée doit avoir exactement le même statut qu'une prairie humide restée en l'état, sans quoi on risquerait de « surdépenser » sous prétexte que l'homme a agi.

Si l'on artificialise un lieu, il faut en renaturaliser un autre. Nous préférons identifier un nombre restreint de zones profondément dégradées plutôt que d'améliorer à la marge des surfaces importantes, ce qui ferait courir le risque, assez rapidement, de hausses de prix du foncier liées à la recherche de terrain pour la compensation. C'est dans ce domaine de la compensation intensive de zones fortement dégradées que la planification serait utile. En outre, la renaturalisation d'endroits dégradés pourrait engendrer un meilleur bénéfice social.

Mme Dominique Aribert. – Il me semble qu'il faut avoir des unités de compensation réparties à l'échelle de toute la France, avec une approche biogéographique.

Il faut d'abord penser à la désartificialisation. En France, on construit des routes sans jamais en détruire. En Autriche, quand une route est délaissée au profit d'une déviation, elle est détruite, semée et devient une prairie. La France a un immense réseau routier, avec beaucoup de départementales. Or les chouettes effraie sont au moins autant tuées sur ces petits axes que sur les autoroutes. L'impact des grandes infrastructures ne doit pas masquer celui, considérable, des autres. Nous avons tous à l'esprit des zones industrielles ou artisanales, ou des voiries qui ne servent plus et qui pourraient être désartificialisées

Sur le littoral du sud-ouest, on réfléchit au recul stratégique. N'est-ce pas l'occasion de réfléchir à des zones à renaturer ? Il faut planifier. Actuellement, on laisse à tous les aménageurs la charge de trouver des espaces à renaturer. Pourquoi ne pas les intégrer dans une logique de biodiversité dynamique ? La LPO a entrepris un travail avec la Caisse des dépôts et consignations dans les Alpes-Maritimes. Ce repérage, à l'échelle nationale, serait une tâche conséquente.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les États-Unis ont une structure rassemblant tous les acteurs de la compensation. En France, l'AFB pourrait-elle, demain, jouer ce rôle ? Quelle gouvernance privilégier ?

Mme Christine Sourd. – La restauration des terres dégradées et la planification sont complémentaires. L'AFB vient de naître. Elle va devoir dans un premier temps exercer les missions qui l'étaient auparavant par des structures séparées. Cette période transitoire d'environ 2 ans pourrait en effet être l'occasion de réfléchir aux options que vous suggérez.

L'inventaire des terres artificialisées pourrait constituer la base d'un outil juridique pour exproprier des lieux en déshérence. Ce serait positif pour les écosystèmes dont la connectivité est importante.

En revanche, certains écosystèmes sont uniques, comme celui de coussouls de la plaine de la Crau. Celui qui lui ressemble le plus est situé en Hongrie. La transformation des anciens vergers en milieux naturels n'est pas équivalente pour les insectes. Tout ne peut pas se recréer avec de l'argent.

M. Pierre-Henry Gouyon. – On assiste actuellement à un effondrement. Un équilibre dynamique se maintient grâce au mouvement. Si un satellite ou un vélo ralentit, il finit par s'effondrer. C'est le cas de la biodiversité. S'il est encore temps d'intervenir quand s'engage la dynamique d'effondrement, quand la chute advient, il est trop tard.

L'AFB doit se charger des tâches mentionnées, en revenant peut-être aux fondamentaux. Quand une espèce s'éteint, il est vraiment tard. Avant, nombre de sous-espèces ou de variétés ont été concernées. Il faut réfléchir à différents niveaux de la systématique. Chaque espèce de plante accumule beaucoup de diversité en son sein tandis que les nouvelles espèces d'insectes se recréent facilement : il y a donc souvent plus de biodiversité au sein d'une même espèce de plante qu'entre deux espèces d'insectes. Dès lors, dire qu'une espèce est égale à un point n'a pas de sens sur le plan biologique.

Certains déplorent que certaines zones soient riches en diversité et d'autres non : c'est pourtant précisément le sens du mécanisme de compensation. Toute la question porte sur l'échelle : à quel niveau systématique et à quelle échelle géographique accepte-t-on de perdre de la biodiversité pour en gagner ailleurs ? Le suivi des actions sera extrêmement important pour répondre à ces questions.

M. Sébastien Moncorps. – La mise en œuvre des mesures de compensation est très peu suivie. Il faut les analyser à l'échelle du territoire, sachant qu'il est souvent plus intéressant de restaurer un système dégradé plutôt que d'améliorer une zone déjà en bon état.

La banque de compensation à l'américaine peut être intéressante pour aider la planification, en réunissant beaucoup de petits projets dans un grand.

Je note une contradiction. Nous cherchons à faciliter la mise en œuvre des mesures compensatoires, malgré des limites telles que la disponibilité des terrains et les protocoles de restauration des milieux. Or la bonne compensation est celle qui n'existe pas. Pour lever cette contradiction, il faut favoriser l'évitement, afin que seuls les impacts résiduels aient besoin d'être compensés.

L'AFB serait utile pour inventorier les terrains susceptibles d'être utilisés pour la compensation, apporter une expertise technique, mettre en relation les acteurs et créer un observatoire des bonnes pratiques.

M. Jean-David Abel. – Quel opérateur pour coordonner la politique de compensation ? Je ne pense pas que ce puisse être l'AFB, qui résulte de la fusion d'organismes déjà très chargés. En outre, on demanderait à une structure publique de travailler sur des projets privés. Je plaide pour une structure publique-privée à la gouvernance très large, dont l'inventaire et les travaux seraient soumis au Comité national de la biodiversité et à l'AFB. Le travail doit être rigoureux.

Il serait bon de créer un groupe de travail sur l'expérience américaine de la banque. Le décret qui décrira le régime de responsabilité sera très important. Il faudra aussi obtenir des retours sur Cossure. Enfin, il faut penser à la durée : pour combien de temps restaure-t-on ? Il faut une certaine stabilité.

M. Romain Écorchard. – Faire de l'AFB l'acteur central de la politique de compensation poserait un problème majeur : elle assure la police de l'environnement, comment peut-elle contrôler ses propres interventions ?

M. Pierre-Henry Guyon. – On dit souvent que le prix régule le marché. Si le foncier est trop cher pour l'entreprise, peut-être est-ce le signe qu'il faut renoncer au projet ? L'État doit prendre ses responsabilités.

M. Jérôme Bignon. – Nous avons entendu des choses contradictoires dans les différentes auditions. Je m'interroge sur le zéro perte nette : si l'on cherche à compenser, c'est bien que le milieu se trouve dégradé. Or les chercheurs du CNRS disent qu'il n'est pas possible de revenir à l'exact état antérieur.

M. Pierre-Henry Gouyon. – On peut restaurer autrement, et revenir à un état aussi satisfaisant.

M. Jérôme Bignon. – Les mots recouvrent parfois une certaine hypocrisie. Personne ne croira plus au zéro perte nette si l'on dit que le résultat de la compensation sera « un peu différent mais fort utile ». Compensation n'est pas restauration.

Selon que vous serez puissant ou misérable, les principes de proximité ou d'équivalence s'appliqueront ou non. Dans un projet soutenu par l'État, proximité signifie « globalement équivalent ». Mais pour un petit projet privé, cinquante hectares de terres

agricoles doivent être compensées par cinquante hectares de terres tout à côté, sinon l'opération est refusée.

L'Agence ne saurait être juge et partie. En revanche, elle doit être un conservateur des hypothèques – car souvent, il n'y a aucun suivi de la compensation.

D'une région à l'autre, trop de différences subsistent. Telle DREAL réclame un indice 10 de compensation, telle autre un indice 3. Les pratiques locales sont trop variées d'un territoire à l'autre.

Enfin, l'État est trop souvent juge et partie. Les conflits d'intérêts sont fréquents. Il ferme les yeux ou non, selon les cas. Plus de clarté s'impose.

Le monde agricole se sent souvent maltraité. Pour le Canal Seine-Nord, Voies navigables de France (VNF) applique la compensation, sur 105 kilomètres, en prélevant de très bonnes terres agricoles. Or il existe d'autres zones beaucoup plus dégradées sur lesquelles pourrait s'effectuer la compensation. Je connais par exemple un village qui compte sur son territoire un site industriel orphelin si pollué que l'on ne peut même pas y installer de panneaux solaires. Personne ne fait rien car la dépollution est trop coûteuse. Voilà une piste intéressante pour une opération de compensation... C'est sur un point comme celui-ci qu'il nous faut mettre de l'ordre.

M. André Trillard. – Dans le tableau que vous nous avez remis, je m'interroge sur les surfaces des catégories 13 et 14 : de nombreuses terres qui deviennent des serres pour le maraîchage ne sont plus des terres agricoles.

Les agences foncières, dans les départements, ont mené des actions en faveur des espaces naturels sensibles.

Dans mon département, tous les œillets des marais salants ont ainsi été rachetés pour éviter la déshérence, grâce à quoi ils n'ont pas été bouchés et occupés par des caravanes.

Les terres humides sont-elles correctement cartographiées ? Il faudrait des règles précises, sur la base desquelles, éventuellement, on pourrait contester le classement. Je suis convaincu que dans certains cas, celui-ci a été fait de manière très imprécise.

Vous avez parlé des friches industrielles. Il y a aussi les friches agricoles, bâtiments abandonnés, véritables verrues qui se transmettent d'une génération à l'autre, sans qu'aucune solution soit trouvée.

Quant au milieu marin, je voudrais savoir quelle est votre position au sujet des zones économiques exclusives. Estimez-vous que les règles internationales sont satisfaisantes ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Vous qui appartenez à des associations vigilantes, jugez-vous que l'État est moins regardant sur les grands projets ? Pensez-vous que la compensation pourrait servir à financer des politiques de conservation qui manquent de financements publics aujourd'hui ?

M. Jean-David Abel. – Les opérateurs nationaux sont proches de l'État et ils mènent souvent des opérations d'intérêt public. Mais il me semble que le traitement dépend surtout de la mobilisation locale. Telle petite commune est démunie face à des services de

l'État tatillons, en revanche un projet local d'aménagement pourra susciter l'engouement et bénéficier de soutiens puissants auprès du préfet. Or, c'est ce dernier qui, à la fois, évalue l'impact de l'opération et délivre l'autorisation. Si dans les grands projets nationaux il existe une certaine transparence – les associations, des élus, s'expriment – dans ces projets locaux, voulus par des élus, des parlementaires, il est impossible de faire entendre qu'une implantation sur un autre site serait moins dommageable à la biodiversité. La loi sur la protection des milieux naturels n'est pas appliquée, les objectifs économiques de court terme l'emportent toujours. Il faudrait intervenir très en amont pour implanter les projets là où ils sont le moins nuisibles.

M. Bernard Chevassus-au-Louis. – Les grands opérateurs possèdent une vraie expertise technique ; la qualité de leurs propositions incite à prendre celles-ci au sérieux. Les petites communes, elles, manquent de conseils et leurs dossiers s'en ressentent.

La compensation agricole n'a rien à voir avec la compensation écologique. Je précise aussi que lorsque l'État déclare d'utilité publique un projet, il n'y a plus à compenser la perte de capacité de production agricole.

Mme Dominique Aribert. – Une partie des grands projets – ligne à grande vitesse, aéroport – se fait à l'initiative de l'État ou des collectivités locales, ce qui interroge sur le fait que le préfet soit également l'autorité environnementale. De plus, les avis en région, sont illisibles. Ils sont essentiellement une analyse au terme de laquelle on ne sait absolument pas quoi penser du projet. Le grand public ne peut rien y comprendre. La notion d'avis a été pervertie.

Les petits projets souffrent d'un déficit d'accompagnement. L'autorité administrative se borne à indiquer les étapes à suivre. On éviterait bien des problèmes si elle accompagnait plus les initiatives en amont. Peut-être n'est-ce pas son rôle...

M. André Trillard. – Ça ne l'est plus, hélas.

M. Jérôme Bignon. – Ça l'a été dans le passé !

M. Jean-David Abel. – Il y a une responsabilité du privé également, car l'État ne peut tout prendre en mains. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) peuvent également proposer des formations.

M. Sébastien Moncorps. – Les agents de la DREAL ne sont pas non plus suffisamment formés à l'accompagnement des projets.

M. André Trillard. – S'abstiennent-ils dès lors d'émettre une opinion ?

M. Sébastien Moncorps. – Non, car ils sont obligés de rendre un avis.

Nous avons proposé qu'une autorité de régulation indépendante puisse effectuer l'analyse et le suivi des mesures de compensation.

M. Bernard Chevassus-au-Louis. – Nous avons des leçons à prendre des Américains sur les procédures et le rôle de chacun des acteurs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous cherchons des solutions et sommes preneurs de vos analyses écrites sur le maillon manquant, du côté des agences ou des services

de l'État ; sur l'articulation entre la nouvelle loi et le dispositif juridique antérieur ; et peut-être sur la compensation financière, dont on peut se demander si elle est une piste pour la reconquête de la biodiversité, à condition bien sûr que la transaction soit honnête.

M. Jean-David Abel. – Il est difficile de répondre à cette question. Instinctivement, je dirais non. Mais si un projet public, un hôpital en zone de montagne par exemple, est indispensable mais nuisible au milieu naturel, il faut compenser. En revanche, se contenter de déboursier de l'argent pour être autorisé à détruire, c'est un encouragement à ne rien faire.

Mme Dominique Aribert. – La loi prévoit bien des unités de compensation, des sommes consacrées à la restauration.

M. Jean-David Abel. – Mais l'opérateur reste en responsabilité, dans la durée.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il y a des situations de blocage où toutes les solutions sont bonnes à envisager pour qu'il y ait un gain écologique.

M. Bernard Chevassus-au-Louis. – Si la compensation devait être purement financière, il faudrait que l'argent ne soit pas versé au budget général dans la loi de finances, mais serve bien à la compensation.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci à tous de vos analyses.

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 émérite de droit public à
l'Université Paris Nanterre**

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, nous commençons aujourd'hui les auditions de notre mission d'information.

Nous avons le plaisir d'accueillir Jean-Marie Denquin, professeur à l'Université Paris Nanterre.

Constitutionnaliste, Jean-Marie Denquin a beaucoup écrit sur les liens entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Cette audition devrait nous offrir le cadre théorique dont nous avons besoin pour nous concentrer, ensuite, sur des exemples plus concrets.

M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public à l'Université Paris Nanterre. – Professeur émérite de l'Université Paris Nanterre, j'ai notamment travaillé sur des questions qui recoupent vos centres d'intérêt. J'ai essentiellement essayé de discuter la notion de « crise de la représentation », qui est très souvent évoquée – c'est devenu une sorte de « tarte à la crème ». Cette notion me paraît ainsi discutable, du fait de l'ambiguïté tant du terme de « crise », que je pourrai développer si vous le souhaitez, que de celui de « représentation ».

À la suite d'une évolution historique, ce dernier terme de représentation en est venu à désigner des réalités très différentes, voire contradictoires.

Il faut se souvenir que la problématique de la représentation, au sens politique, apparaît en 1789, lorsque l'on décide que le roi n'est plus souverain et que l'on confie la souveraineté à la Nation. Celle-ci est une abstraction, ce qui présente un avantage : elle ne risque pas de devenir dictatoriale. L'inconvénient, c'est qu'elle ne peut pas prendre la parole par elle-même. Il faut donc que quelqu'un la représente. Il sera décidé que la Nation sera représentée par les députés à l'Assemblée nationale et par le roi, qui sont déclarés représentants. Le terme « représentants » signifie alors « qui veut pour la Nation », c'est-à-dire « qui fait la loi pour la Nation », « qui adopte des normes opposables aux citoyens », bien que ceux-ci n'aient pas la possibilité d'y souscrire explicitement.

À la suite d'une évolution historique, le terme de « représentation » change ensuite de sens : on en vient à considérer qu'il y a des représentés. Dans le système de 1791, il n'y avait pas de représentés : seule la Nation était représentée et, son opinion n'étant connue que par celle des représentants, il n'y avait pas de risque de contradiction. Au contraire, à

partir du moment où l'on considère que les citoyens sont représentés, la possibilité d'une contradiction entre ces deux volontés (celle des représentants et celle des représentés) apparaît.

Il en résulte notamment que l'on entend parfois dire que les citoyens sont mal représentés.

Par conséquent, nous avons deux significations distinctes : la première – la représentation de la Nation – est historique, juridique et objective. La seconde – la représentation des citoyens – est récente, ou contemporaine, politique, ou psychologique, et subjective.

Toute la difficulté de la représentation aujourd'hui tient moins au changement objectif des choses ou des hommes qu'au fait que la représentation est devenue subjective. La question se pose de la combinaison entre ce que les citoyens veulent, ce qu'ils voudraient voir représenter par les représentants et ce que ceux-ci décident effectivement.

La représentation revêt enfin un troisième sens, qui touche plutôt à la représentativité. Je pourrai l'évoquer plus longuement tout à l'heure.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Comment ces constats se combinent-ils avec la défiance à l'égard du monde politique ? D'où vient ce sentiment ? Selon vous, s'agit-il d'un phénomène spécifique à la France ou le retrouve-t-on dans toutes les démocraties aujourd'hui ?

M. Jean-Marie Denquin. – Je répondrai à la fois oui et non. Il y a effectivement quelque chose de spécifiquement français dans ce phénomène, je ne saurais pas vraiment expliquer mais il n'est pas nouveau. L'antiparlementarisme était bien plus virulent sous la Troisième République qu'il ne l'est aujourd'hui !

Par ailleurs, plutôt que de défiance, je parlerai d'absence de confiance. Il existe un décalage d'ordre structurel, puisque le mot « représentation » revêt deux sens différents, qui n'empêche pas du tout le système représentatif de fonctionner sur le plan juridique : le Parlement vote des lois qui ont valeur juridique et qui sont appliquées.

C'est la dimension psychologique de la représentation qui est problématique et peut parfois s'exprimer par un manque de confiance et même parfois par de l'agressivité, avec le sentiment qu'il est difficile de se faire entendre par les représentants, dont personne, du reste, ne conteste la légitimité.

Il faut se demander comment ce rapport, devenu problématique, entre représentants et représentés pourrait être « décrispé », pour reprendre le mot de Valéry Giscard d'Estaing.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Selon vous, cette crispation de la relation entre représentants et représentés est-elle d'abord liée à la perception d'une insuffisance dans les résultats ou y a-t-il, au-delà de ces aspects purement objectifs, d'autres éléments qui interviennent ? Autrement dit, est-ce un problème de mode de fonctionnement ? Doit-on réfléchir à de nouveaux outils et si oui, lesquels ? Vous êtes assez attentif dans vos articles au référendum d'initiative populaire : pourriez-vous nous en parler ?

M. Jean-Marie Denquin. – J'ai l'impression que les deux phénomènes jouent. Il me semble que l'élément le plus important tient à l'absence de résultats, aux difficultés de la vie quotidienne et à la relation de la société à elle-même. Cela dit, beaucoup d'autres facteurs jouent.

Je pense, par exemple, au rôle des médias dans la relation entre le monde politique et les citoyens. Ce rôle est très complexe. La dérision qu'ils entretiennent à l'égard de l'univers politique perturbe profondément, selon moi, la perception qu'en ont nos concitoyens.

Je pense également au phénomène de radicalisation des points de vue. Sur la plupart des thèmes, pour des raisons qui, là aussi, tiennent aux moyens de communication, les positions deviennent de plus en plus difficilement conciliables. Or, comme l'a montré Tocqueville, il faut des éléments de compromis pour qu'une démocratie fonctionne. Si toutes les opinions s'expriment de manière extrême, on aboutit à une sorte de « guerre civile froide ».

Aujourd'hui, l'une des grandes difficultés est de mettre en valeur ce qui unit les hommes pour paraphraser Rousseau. À cet égard, la représentation est efficace lorsqu'elle permet des compromis sur des questions qui ne font pas l'unanimité, lorsque l'on parvient à dégager des solutions viables et acceptables par toutes les parties.

Je suis assez tenté de répondre que, oui, il est nécessaire de mettre en place d'autres mécanismes. Il est certain que les sociétés ne fonctionnent plus aujourd'hui comme elles fonctionnaient voilà encore cinquante ans, pour un certain nombre de raisons. Je pense qu'il y a une confiance à restaurer. Cela peut donc passer par des procédures nouvelles.

De nombreux dispositifs ont été expérimentés à l'étranger, on pourrait aussi en inventer de nouveaux.

À ce sujet, je vous renvoie à une thèse tout à fait remarquable, rédigée par Stéphane Schott, maître de conférences à Bordeaux, sur un sujet jusque-là parfaitement inconnu en France : les mécanismes de démocratie médiée dans les États fédérés allemands. Les *Länder* ont mis en place un ensemble de procédures de concertation ou d'initiative. De manière très intéressante, Stéphane Schott montre que celles-ci n'aboutissent pas forcément à un référendum : dans certains *Länder*, il peut y avoir des initiatives « propositives », et non décisionnelles. Dans certains cas, les citoyens s'adressent au corps délibérant, lui demandent de traiter une question ou d'adopter telle ou telle solution mais c'est l'assemblée qui en délibère, et en cas de refus, la procédure s'arrête. Autrement dit, l'initiative ne se conclut pas par l'organisation d'un référendum.

M. Schott estime que ces initiatives sont un procédé de démocratie représentative, et non de démocratie semi-directe, puisque, au final, elles ne se terminent pas par une prise de décision. Cela ne signifie pas que l'on ne pourrait pas, dans certains cas, envisager des initiatives « décisionnelles », prenant la forme d'un référendum.

Ce n'est donc pas du « tout ou rien ». Plusieurs solutions peuvent être mises en œuvre, soit successivement, soit simultanément, pour renouer une discussion, positive pour les deux parties, entre nos concitoyens et les organes délibérants.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Selon vous, pourquoi notre pays n'a-t-il pas la culture du compromis ? Nous arrivons à trouver des outils plus pertinents pour associer les citoyens, comme en témoigne la multitude d'expériences locales en la matière. Il demeure, cependant, un mystère français : notre difficulté à négocier, à prendre des décisions obtenant approbation et légitimité suffisantes. Au reste, est-ce un mystère ? Connaissez-vous les causes de ce phénomène ? Ce problème tient-il à notre tempérament ? Ou doit-on mettre davantage d'énergie dans la mise en place d'outils de concertation et de négociation ?

Est-il possible, dans la société française de 2017, de dénouer la situation ? Si oui, comment ?

M. Jean-Marie Denquin. – Toutes ces questions sont bien difficiles et je ne suis pas sûr d'avoir toutes les clés en ma possession.

Il est vrai que la tradition française est peu orientée vers le compromis. Ce n'est pas un simple cliché ; c'est un fait.

Pourquoi ? J'avoue ne pas le savoir. Il y a certainement des facteurs historiques. Le grand clivage de la société française qui a suivi la Révolution française a rendu un certain nombre de questions impossibles à traiter rationnellement, en dehors de toute passion et de toute idéologie.

Par ailleurs, certaines procédures de consultation directe des citoyens font l'objet d'un *a priori* négatif en France en raison d'expériences historiques. Le refus que ces procédures ont suscité dans la classe politique contraste avec l'expérience que l'on observe dans d'autres pays démocratiques. C'est la problématique du plébiscite, qui a parfois eu des effets pervers – je connais bien ce sujet, pour avoir rédigé ma thèse sur ces questions.

Cependant, on peut faire bon usage des procédures de consultation directe, comme on peut faire mauvais usage des élections – je rappelle qu'Adolf Hitler est arrivé au pouvoir à l'issue d'élections parfaitement régulières...

Il faut être très prudent, mais je ne suis pas sûr que récuser le principe même de ces procédures soit une bonne idée. Une telle attitude n'est pas de nature à favoriser le compromis.

Sur ces questions, il faudrait une réflexion dépassionnée et rationnelle. Très souvent, on dit que ces procédures entraînent des clivages binaires, empêchant les discussions. Je ne suis pas sûr que cela soit encore vrai.

D'une part, la discussion est facilitée aujourd'hui par l'existence des nouvelles technologies, des réseaux sociaux ; d'autre part, on peut débattre de certaines questions sans forcément s'affronter. En utilisant ces procédures à bon escient, on pourrait – je suis peut-être utopique – en faire des instruments de discussion utiles sur des sujets ciblés. Je suis conscient que c'est un pari mais refuser *a priori* à la société le droit de s'occuper de ses propres affaires ne me paraît pas une bonne solution.

M. Henri Cabanel, président. – Aujourd'hui, de nombreux citoyens ou groupes de citoyens créent leurs propres outils, notamment pour observer l'activité des parlementaires.

Le fait que ces outils soient élaborés par des citoyens plutôt que par les élus n'est-il pas de nature à susciter la défiance ? Ne faut-il pas essayer d'institutionnaliser ces outils, que beaucoup de nos concitoyens s'approprient ?

M. Jean-Marie Denquin. – Oui, je crois tout à fait que cette piste mériterait d'être explorée, d'autant que l'on admet aujourd'hui la possibilité d'engager des expérimentations. Cela pourrait résoudre certains problèmes.

Le but est de rapprocher les points de vue, non d'imposer une solution. À cet égard, le fait que certaines initiatives émanent de citoyens, et non des représentants, peut aider à « décriper » et à lever une certaine défiance.

M. Michel Forissier. – Monsieur le professeur, je vous remercie de votre éclairage qui ne manque pas d'intérêt.

Ne pensez-vous pas qu'il y a, dans la vie politique, différents niveaux, qui, suivant les cas, rapprochent ou éloignent du citoyen ?

Par exemple, sur les grands projets, comme j'ai pu le constater avec quinze ans d'expérience, les élus locaux peuvent davantage dialoguer avec la population et tenir compte des propositions qui leur sont faites. Au niveau national, la complexité institutionnelle échappe aux citoyens, qui pensent que tout est possible.

Par ailleurs, sur le terrain, nous constatons qu'il faut diminuer le nombre de normes. Or, en tant que parlementaires, nous participons à cette inflation.

Nous devons lutter contre cette incohérence et contre notre éloignement du citoyen.

M. Jean-Marie Denquin. – Je suis tout à fait d'accord avec vous : il faut différencier selon les niveaux : certaines procédures, concevables au niveau local, ne le sont pas au niveau national – peut-être l'inverse est-il également vrai. D'ailleurs, vous aurez noté que les procédures allemandes que j'ai évoquées n'existent qu'au niveau des États fédérés.

Je suis obligé aujourd'hui d'en parler en termes très généraux, mais on ne peut discuter de ces procédures juridiques de façon vraiment pertinente qu'en entrant dans les détails, au risque de tomber très vite dans des considérations très techniques.

Si nous devons les adopter, il faudrait parvenir à un bon équilibre pour ne pas les utiliser trop fréquemment, afin d'éviter les effets pervers, et, dans le même temps, pour veiller à ne pas les rendre inapplicables, ce qui est souvent le cas en pratique. Ainsi, en France, on a révisé l'article 11 de la Constitution par deux fois, en 1995 et en 2008, pour y introduire des procédures qui n'ont jamais fonctionné. Certains pensent même qu'elles ont été inscrites pour ne pas être utilisées...

Je suis tout à fait d'accord sur le fait qu'il y a trop de lois. Je ne suis peut-être pas représentatif de la catégorie des juristes, mais je ne fais pas partie de ceux qui considèrent que plus il y a de lois, mieux ça vaut. Je pense plutôt l'inverse ! Le droit est un instrument puissant, mais pas tout-puissant. C'est un instrument efficace, mais qui peut avoir des effets pervers. L'inflation législative présente beaucoup d'inconvénients et peut même jouer dans le manque de confiance du citoyen à l'égard du système.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pour ma part, j’ai l’impression que ce que nous observons n’est pas seulement une maladie ou un dysfonctionnement : j’en viens à me demander si ce n’est pas le fonctionnement normal du système.

Les médias ne sont pas qu’un miroir. Ce sont des acteurs politiques.

M. Jean-Marie Denquin. – Absolument !

M. Pierre-Yves Collombat. – Il suffit de savoir qui les possède... Ce sont des acteurs puissants.

Par ailleurs, il n’aura échappé à personne que les parlementaires sont les premiers visés par la vindicte populaire, alors que les institutions parlementaires n’ont jamais été aussi verrouillées, puisque le pouvoir est à l’Élysée et accessoirement dans les banques.

J’en viens donc à penser que, dans notre système, les parlementaires servent d’exutoire. On donne au peuple l’illusion qu’il peut se défouler. On va même inventer des procédures spécifiques, qui permettent aux gens de s’exprimer, mais qui, au final, ne changent rien, parce qu’ils décideront encore moins.

Nous aurions donc tort de chercher une solution qui ferait office de remède. Que pensez-vous de cette présentation ? Vous paraît-elle bizarre ?

M. Jean-Marie Denquin. – Absolument pas. Au reste, elle n’est pas forcément contradictoire avec les propos que j’ai tenus jusque-là.

Vous dénoncez, avec raison, un paradoxe majeur du système contemporain : on s’en prend aux parlementaires, alors qu’ils ont infiniment moins de pouvoir concret qu’ils n’en avaient sous les républiques antérieures.

Cela dit, la qualité de représentant du Président de la République fait elle aussi débat. Certains lui reconnaissent cette qualité, ce qui pose de grands problèmes théoriques et modifie complètement le sens du terme « représentation ». En effet, le Président de la République, dans la Constitution, n’a pas l’initiative des lois, or, autrefois, la représentation consistait à faire la loi ! Autrement dit, une partie de l’opinion publique peut aussi s’opposer aujourd’hui à la personne du Président de la République – les événements récents tendent à accréditer cette thèse.

S’il est vrai que l’antiparlementarisme est moins fort que sous la Troisième République, on constate également aujourd’hui un antipolitisme, un anti-« élites politiques ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce ne sont pas les fonctions politiques qui sont visées, mais leurs titulaires.

M. Jean-Marie Denquin. – J’en suis moins sûr que vous. La personne de l’actuel chef de l’État a également été mise en cause, à tort ou à raison – à titre personnel, j’ai plutôt le sentiment que c’est à tort –, pendant la quasi-totalité du quinquennat.

Cette mise en cause est inédite par sa force. Je sais bien que le précédent Président de la République n’était pas non plus très populaire, mais il avait quand même bénéficié d’un état de grâce.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le roi pouvait être honni, tancé, faire l'objet de pamphlets ; il était quand même le roi ! La fonction royale n'était pas remise en cause. Il me semble que la fonction présidentielle ne l'est pas davantage aujourd'hui, alors que c'est peut-être là le fond du débat.

M. Jean-Marie Denquin. – Comme l'a dit un historien, le roi était responsable du bien mais pas du mal : on expliquait que c'était la faute du Premier ministre, des ministres... Les monarchies fonctionnaient ainsi.

Nous avons connu, sous la Cinquième République, des phénomènes quelque peu similaires, je crois que cela n'existe plus aujourd'hui. La remise en cause du système politique me semble aller nettement plus loin que la seule hostilité envers les parlementaires.

Au reste, les choses changent très vite et le nouveau Président de la République bénéficiera peut-être d'un état de grâce... Mais je n'en suis pas sûr.

Cela dit, il y a toujours eu une partie de la population que la conjoncture politique ne satisfaisait pas ! Reste à savoir si l'on passe actuellement une étape ou s'il s'agit d'un simple mouvement d'humeur, lié à une conjoncture par ailleurs difficile. Nous devrions le savoir après la prochaine élection présidentielle.

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, je vous propose de suspendre notre réunion pour assister à l'éloge funèbre de notre collègue Louis Pinton et de nous retrouver dans une demi-heure.

La réunion, suspendue à 14h30, reprend à 15 heures.

M. René Danesi. – Vous avez évoqué la nécessité de distinguer entre les niveaux ? Elu local depuis quarante ans, je peux témoigner : plus qu'à des citoyens, c'est à des consommateurs que nous avons désormais affaire. Je préside l'association des maires du Haut-Rhin depuis vingt ans et nous partageons le même constat : le maire est très apprécié tant qu'il ne fait de tort à personne. Sinon un comité de défense se crée aussitôt, et lorsqu'il obtient gain de cause, chacun rentre chez soi. Lors des dernières élections municipales, les maires ont eu toutes les peines du monde à trouver des gens de qualité pour constituer leurs listes. On peut toujours évoquer la priorité donnée au travail et à la famille, mais la vérité, c'est que l'engagement pour la chose publique n'est plus partagé. L'élus local bénéficie d'une confiance par défaut, qui perdure tant qu'il n'augmente pas les impôts ni ne touche à tel ou tel intérêt.

Et si l'on monte d'un niveau, la situation est encore plus problématique. L'intercommunalité n'est pas toujours comprise dans son fonctionnement, y compris par les conseillers municipaux. En Alsace, alors que j'étais vice-président du conseil régional, nous avions organisé une consultation en vue de fusionner la région et les deux départements. Nous pensions assister à une ruée sur les urnes en faveur de la simplification. L'échec a été cinglant. Le Bas-Rhin a voté majoritairement en faveur de la fusion, mais la participation n'atteignait pas le pourcentage requis de 25 % des inscrits. Dans le Haut-Rhin, on s'est prononcé majoritairement pour le non. Une réforme institutionnelle ne parle pas nécessairement aux citoyens.

Quant à l'échelle nationale, elle suscite deux types de méfiance, voire de défiance, allant du Président de la République au plus modeste des sénateurs.

La méfiance, tout d'abord, de ceux qui se lèvent pour aller travailler le matin, qui n'ont pas nécessairement fait d'études de droit constitutionnel et se contentent de lire le journal local, ce peuple même que l'on appelle la « France périphérique », qui constate que la législation européenne l'emporte sur la législation nationale. Quand les Alsaciens ont le sentiment que l'Europe s'intéresse plus au grand hamster d'Alsace qu'aux chômeurs, ils en viennent à se demander à quoi servent leurs représentants. L'Europe veut tout uniformiser et n'applique pas suffisamment le principe de subsidiarité tandis que les représentations nationales paraissent inefficaces. Il existe aussi le sentiment que le véritable pouvoir se trouve dans les puissances financières et les multinationales. En Alsace, du fait de notre situation géographique mais aussi parce que le Gouvernement français a pris l'habitude de considérer que notre région pouvait se débrouiller toute seule, et s'est même parfois ingénié à soutenir d'autres lieux d'implantation – je peux en témoigner du fait de mon expérience –, notre industrie est parmi les plus internationalisées des régions françaises. Mais ces dernières années, tout cela s'est effondré : les entreprises ont fermé et délocalisé leur activité aux quatre coins du monde. Les élus sont impuissants, comme ils le sont face aux mouvements migratoires. On peut comprendre, de là, la défiance des Français, touchés par ces problèmes fondamentaux, à l'égard de leurs élus.

La méfiance d'une autre partie de la population, ensuite, que l'on qualifie de « bourgeois bohèmes », les « bobos », qui, s'ils ne sont nullement dérangés par la législation européenne et la mondialisation, considèrent qu'on ne leur demande pas suffisamment leur avis et veulent passer d'une démocratie représentative à une démocratie davantage participative et à un recours permanent à la concertation. Cette idée vient de ces populations de centre-ville, comme en 1789, quand la bourgeoisie a réagi contre les nobles et réclamé, en plus du pouvoir économique, le pouvoir politique.

Il sera difficile de rapprocher les points de vue entre ces deux mondes, les méfiances qui s'y manifestent ne sont pas de même nature. Sans être exagérément pessimiste, il me semble que le sens de l'intérêt général s'est perdu au cours des dernières décennies.

M. Jean-Marie Denquin. – Il est difficile de ne pas être d'accord avec vous sur de nombreux points : vous dressez un constat lucide de la situation. On peut reprocher à la démocratie participative de ne donner le pouvoir qu'à des personnes motivées. Et lorsque les citoyens ne votent pas comme cela pouvait être attendu, on explique qu'ils appartiennent à des catégories « en voie de disparition », comme les personnes âgées, de religion catholique ou issues de milieux ruraux. La démocratie participative ne doit pas remettre en cause le principe qu'une voix vaut une voix.

N'oublions pas cependant que dans une consultation, il y a, *in fine*, un vote qui n'aboutira pas nécessairement à ce que les médias attendaient. Je ne suis pas sûr que ces dispositifs favorisent nécessairement l'expression démocratique. Je m'exprime avec beaucoup de réserve. C'est l'un des rares privilèges que conservent les universitaires que ce droit de dire qu'ils ne savent pas. Quand j'évoque les possibilités de débat public, je n'entends pas critiquer la démocratie représentative : il n'y a pas d'alternative ! On ne peut revenir à la démocratie athénienne. En revanche, on peut se demander si des procédures de démocratie médiata ou semi-directe, qui ne sont pas incompatibles avec la démocratie représentative, ne seraient pas utiles pour aborder certaines questions. Sans en faire la panacée, je me demande si ce n'est pas un levier sur lequel agir pour que des personnes motivées puissent disposer d'un pouvoir d'initiative pour lancer une procédure, étant entendu que la décision finale ne leur reviendra pas mais restera démocratique, c'est à dire éventuellement majoritaire.

Je reconnais que le référendum alsacien a été désastreux, mais l'opposition à tout changement dont il témoigne est aussi un signe de désarroi. C'est cela qu'il faudrait traiter – l'idée que si l'on change, cela ne peut être que pire.

M. Henri Cabanel, président. – Lorsqu'on évoque la crise de la démocratie, il faut distinguer élus et citoyens. Les formations politiques actuelles, dont sont issus les élus, permettent-elles une bonne représentation ? Faut-il changer leur fonctionnement ?

M. Jean-Marie Denquin. – Les partis de masse – censés promouvoir une démocratie interne – ont développé des mouvements oligarchiques, comme l'ont bien analysé Robert Michels et les néo-machiavéliens. Ces organisations ont tendance à se refermer sur elles-mêmes, à se coopter. Ce phénomène est inhérent au système. La démocratie représentative entraîne une professionnalisation de la politique. Comme Sieyès le disait déjà et comme le disent encore les sociologues proches des théories de Pierre Bourdieu, elle est une division du pouvoir. L'une des conditions de la démocratie directe à Athènes tient au fait que les citoyens étaient des militants. L'Assemblée athénienne se réunissait quarante jours par an. Qui serait prêt aujourd'hui à ce sacrifice ? À Athènes, même, l'obole que l'on distribuait comme un jeton de présence pour permettre aux plus indigents de participer a abouti à un paradoxe : ce sont les catégories les plus pauvres qui peuplaient le cœur du pouvoir, alors que les riches préféraient gérer leurs affaires. Quoi qu'il en soit, la démocratie directe exige une motivation forte. Souvenez-vous aussi de la prosopopée des lois dans le *Criton* de Platon : Socrate refuse de s'enfuir et boit la cigüe pour obéir aux lois de la Cité.

Nous sommes bien loin, aujourd'hui, de cette forme athénienne de la démocratie. Désormais, les gens veulent des élus pour qu'ils fassent le travail et pour pouvoir les critiquer. On pourrait en revanche espérer un plus grand intérêt pour la chose publique, que les électeurs aillent voter régulièrement comme cela fut le cas. Mais peut-être y a-t-il là un cercle vicieux : plus les organisations politiques se referment sur elles-mêmes, plus c'est difficile de susciter l'intérêt pour le débat public et, inversement, plus les citoyens se désintéressent de la politique, plus les partis se trouvent repliés sur eux-mêmes.

M. Henri Cabanel, président. – La défiance ne provient-elle pas de la professionnalisation de la politique ?

M. Jean-Marie Denquin. – Mais dans le système représentatif, cette professionnalisation est inévitable.

M. Henri Cabanel, président. – À moins que le non-cumul des mandats, simultanément ou dans le temps, ne permette un certain brassage...

M. Jean-Marie Denquin. – C'est un point sur lequel je n'étais pas d'accord avec mon collègue Guy Carcassonne : le non-cumul des mandats n'aura pas nécessairement que des effets positifs, même s'il peut en exister, par exemple dans le cas d'un député ou d'un sénateur également maire d'une grande ville. Mais cela peut aussi avoir des effets pervers, en faisant arriver au pouvoir des élus, comme cela s'est vu, dont la compétence est loin de celle de leurs prédécesseurs. Même si ce sont des mesures populaires, je ne suis pas sûr qu'elles donnent toujours de bons résultats.

La seule mesure pratique que je juge très utile est la parité : elle a eu des effets positifs. Mais la distinction entre les hommes et les femmes pose à un autre niveau la question de la représentation. Que la moitié des élus soient des femmes ne garantit pas que sera

représentée la volonté des femmes. C'est un avantage d'être davantage représenté, mais c'est aussi une manière de dire : « vous êtes représentés désormais, alors taisez-vous ! » Plus généralement, former une assemblée assurant une représentativité de la société dans toutes ses composantes n'est pas la panacée et ne résoudra pas tous les problèmes. Le risque existerait notamment que seuls soient représentés les groupes « sympathiques » qui mériteraient de l'être et non les « antipathiques ». Cela étant, une plus grande transparence dans la vie interne des formations politiques serait positive.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Plus pratiquement, comment lever les blocages existant dans la société française ? Ainsi, pour la création de grandes infrastructures, nous avons tous notamment en tête l'exemple d'un aéroport, ou tout autre grand projet, le système juridique est trop complexe, l'attaque est plus aisée que la défense, la gouvernance fait défaut et l'augmentation des délais réduit la crédibilité du projet. Est-ce un problème de complexité de notre système, qui dilue la responsabilité et empêche la prise de décision ? Est-ce une défaillance de la démocratie semi-directe faute de canaux de discussion adéquats ?

M. Jean-Marie Denquin. – Les blocages juridiques et les délais qu'ils engendrent sont effectivement une difficulté. Il faut un minimum de règles, et trouver un équilibre est très difficile. Certains commencent même à souhaiter une dictature ; même si cette position est minoritaire, elle est une réaction...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Cette position commence à apparaître dans les sondages ; elle nous a tous épouvantés.

M. Jean-Marie Denquin. – C'est une réaction au fait que toute initiative doit franchir de nombreux obstacles pour aboutir. Il faudrait revenir à un système de prise de décision plus rapide, mais ce n'est pas simple. Pour le projet d'aéroport que vous évoquez, le référendum n'a servi à rien, je le reconnais, mais cela tient aussi à la définition du corps électoral concerné... Je n'en pense pas moins qu'ouvrir un espace de proposition est un élément qui peut être mobilisateur.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Pour résumer globalement vos propos, la démocratie participative serait une démocratie de proposition, mais une fois la proposition émise, la démocratie représentative devrait reprendre ses droits.

M. Jean-Marie Denquin. – Je peux vous suivre sur ces termes très généraux, mais on sait qu'en droit, le diable est dans les détails.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Quelles expériences étrangères seraient les plus pertinentes pour mieux mener les projets et les réformes ? Pouvez-vous nous préciser ce qu'est la notion d'*Administrative Procedure Act*, à laquelle vous faites référence dans certains de vos articles ?

M. Jean-Marie Denquin. – C'est une procédure américaine de concertation administrative, datant de 1946, qui fonctionne bien : l'administration a l'obligation légale d'informer les citoyens lorsqu'elle agit et de tenir compte du point de vue des intéressés.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – C'est une « super » étude d'impact ?

M. Jean-Marie Denquin. – Il s'agit d'une concertation administrative. Il existe, par ailleurs, dans certains États américains, comme la Californie, des procédures de démocratie semi-directe. Elles ont des avantages mais aussi des inconvénients, comme

lorsque l'initiative populaire aboutit à décider de ne plus payer les fonctionnaires – c'est arrivé... En revanche, on pourrait s'inspirer du système qui, entre l'administration et les citoyens, donne un cadre juridique aux procédures de concertation.

Pour des procédures plus politiques, l'exemple des *Länder* allemands est intéressant. Ces procédures dépassent l'antinomie et l'hostilité latente entre démocratie directe et démocratie représentative. Regardons aussi l'exemple suisse, complexe et très particulier, car il est lié à l'histoire, la géographie, à la structure d'un État où plusieurs langues se côtoient. En cas d'initiative populaire, les assemblées fédérales peuvent présenter des contre-projets. Les Suisses sont partagés sur la démocratie semi-directe : il y a deux ans, la plupart des participants à un colloque, à Neuchâtel, y étaient hostiles, mais en s'exprimant sur un dispositif existant. Tandis que les Français sont hostiles à une procédure qui n'existe pas... Dans la plupart des cas, dans le système suisse, les initiatives sont repoussées, si bien que sa réputation de populisme, même s'il y a des exceptions, n'est pas méritée. En général, les propositions abracadabrantes sont repoussées, mais le mérite du système est qu'elles sont débattues auparavant. Examinons ces procédures de très près et notamment dans leur dimension juridique. L'essentiel de la littérature sur la démocratie participative procède des sociologues, qui ne se posent pas la question des normes. Les juristes doivent se réapproprier ces questions, sans les rejeter *a priori*.

M. Michel Forissier. – Il me semble que les outils existent. Sur les projets d'infrastructures sportives ou de transport, la Commission nationale du débat public met en place des commissions particulières qui recueillent l'avis des citoyens. Par ailleurs, il est prévu l'enquête publique. Localement, on trouve des conseils de quartiers, des conseils de citoyens, des conseils de développement auxquels j'ai participé. On y débat beaucoup mais tout le monde veut prendre la décision... Il faut trouver un équilibre. Lors de la requalification d'un quartier, j'ai écouté les citoyens et abandonné un projet de démolition. Les citoyens ont besoin de s'approprier les projets importants concernant leur territoire. Ne pensez-vous pas que c'est surtout la manière dont on utilise les outils existants qui pose problème ? On ne passe pas suffisamment de temps à expliquer les raisons de la décision, ce qui aboutit à une perte de confiance entre le citoyen et le décideur.

On ne peut pas parler de démocratie dans le fonctionnement des partis politiques, mais plutôt de cooptation, comme dans le milieu associatif : la vraie démocratie désormais en politique, ce sont les primaires. Nous avons eu, dans notre camp, des surprises, et il y en aura peut-être dans celui de la gauche.

M. Jean-Marie Denquin. – Les primaires ont aussi un effet pervers, en témoignent les États-Unis. Je voulais écrire un article sur nos primaires, mais mieux vaut être prudent et attendre les résultats de l'élection présidentielle...

Vous avez raison de dire que les outils existent. Le problème est plus global. La méfiance envers les élus, je le dis d'autant plus librement que je ne suis candidat à rien, est largement injuste.

La mise au point de certains procédés nouveaux peut jouer comme un gage donné au citoyen. C'est une piste à explorer, sans être une solution miracle. La véritable crise est symbolique : quand les gens ont le sentiment que ce qu'ils pensent n'a aucune importance et que les décisions se prennent toujours ailleurs. Il est très difficile de les faire changer d'avis.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Que la complexité de notre système rende l'exercice de la représentation fort difficile, nous n'en doutons pas, c'est même ce qui motive en partie notre mission d'information. Mais avez-vous vraiment le sentiment que notre société va devenir plus conflictuelle ?

M. Jean-Marie Denquin. – Il est vrai que certaines questions se sont dépassionnées avec le temps. Mais les réseaux sociaux, dont on fait trop machinalement l'éloge, ont aussi des effets pervers : les gens ont tendance à s'enfermer et à se monter la tête entre eux... C'est ce que j'évoquais tout à l'heure en parlant de radicalisation des points de vue.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – On reçoit ainsi des mails antivaccination assez curieux...

M. Jean-Marie Denquin. – Je sens en effet une pression qui rend le dialogue de plus en plus difficile. Dialoguer dans l'entre-soi est facile, mais le dialogue avec ceux qui pensent différemment est un art qui est en train de se perdre.

M. Henri Cabanel, président. – Monsieur le professeur, nous vous remercions de cet échange.

La réunion est close à 15 h 50.

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 17 heures

Audition de M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe, membre de la section du travail et de l'emploi au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (IUMM) et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (Medef) (Sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Mardi 10 janvier 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition de Mme Marie-Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, chef de service à l'université Paris Descartes, et M. Jean Louis Brison, inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional, auteurs du rapport « Plan d'action en faveur du bien-être et de la santé des jeunes »

Le compte rendu de l'audition sera publié ultérieurement.

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition de M. Dominique Maigne, directeur de la Haute Autorité de santé, de Mme Marie-Hélène Rodde-Dunet, chef du service Évaluation de la pertinence des soins et amélioration des pratiques et des parcours, et de M. Michel Laurence, chef du service Bonnes pratiques professionnelles, représentant la Haute Autorité de santé

La réunion est ouverte à 18 heures 30.

M. Alain Milon, président. – Madame, messieurs, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

La Haute Autorité de santé (HAS), dont la commission des affaires sociales a entendu ce matin la présidente, a des missions très nombreuses, qui ne cessent d'ailleurs d'augmenter. Parmi celles-ci figurent en premier lieu les recommandations de bonnes pratiques destinées à permettre la meilleure prise en charge possible des patients partout sur le territoire national.

Notre mission d'information sur la prise en charge psychiatrique des mineurs se devait donc de vous entendre pour connaître vos travaux en la matière. C'est aussi pour nous l'occasion de recueillir votre appréciation sur la qualité de cette prise en charge aujourd'hui en France et sur les moyens de l'améliorer.

Cela nous paraît d'autant plus utile que la question même des bonnes pratiques en matière de psychiatrie, des mineurs en particulier, a fait l'objet d'importantes polémiques auxquelles la HAS s'est trouvée partie.

Je vais donc vous laisser la parole pour un bref propos introductif à la suite duquel le rapporteur, Michel Amiel, et les membres de cette mission d'information vous poseront quelques questions. Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

M. Dominique Maigne, directeur de la Haute Autorité de santé. –

Le programme de travail de la Haute Autorité de santé dans le champ de la santé mentale est assez fourni. Nous avons même, d'une certaine façon, contractualisé ce que nous pouvons faire sur l'ensemble de ces thématiques, avec nos donneurs d'ordre, essentiellement le ministère de la santé, et en son sein la direction générale de l'offre de soins, dans un programme pluriannuel qui embrasse tout le champ de la santé mentale en établissements, mais aussi par le biais de la pathologie.

S'agissant des recommandations concernant les pathologies de santé mentale, plusieurs de nos travaux concernent, de façon incidente ou centrale, la problématique de la prise en charge des enfants et adolescents. Nombre sont en cours d'élaboration. Ce sont des travaux lourds. Un comité de pilotage a été institué avec l'ensemble des acteurs – institutionnels, professionnels, associations – : il s'agit d'une instance de concertation et d'écho de l'ensemble des travaux que nous menons en santé mentale.

Le champ des recommandations porte sur deux axes : la pathologie – il s'agit alors essentiellement de recommandations de pratique clinique –, le parcours – c'est le champ des nombreux guides que nous élaborons. Ce sont essentiellement les recommandations de pratique clinique qui rejoignent les problématiques de cette mission d'information.

M. Michel Laurence, chef du service Bonne pratiques professionnelles, représentant la Haute Autorité de santé. – En termes de recommandations de bonnes pratiques, vous connaissez les travaux sur les interventions et la prise en charge des enfants autistes. Nous avons développé ce champ et allons actualiser la recommandation sur le diagnostic et l'évaluation de ces enfants.

Dans le domaine de la pédopsychiatrie ou de l'enfant en psychiatrie, l'année dernière, nous avons formulé une recommandation sur le trouble déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH). Nous avons mené un travail sur les troubles bipolaires chez les adolescents, qui demandent une prise en charge importante car le risque de suicide est très élevé. Ce travail était plutôt destiné aux médecins généralistes afin qu'ils puissent dépister les adolescents présentant ce trouble bipolaire car c'est un diagnostic difficile à poser. Il s'agit de favoriser la coordination entre le généraliste et le psychiatre.

Nous avons également mené un travail sur la dépression chez l'adolescent destiné plus spécifiquement aux généralistes, en veillant à créer du lien et à favoriser la coordination entre eux et les psychiatres.

Enfin, en 2010, nous avons aussi mené un travail sur l'anorexie mentale, que nous complétons actuellement avec une réflexion sur la boulimie et l'hyperphagie boulimique.

Tel est le champ que nous couvrons en matière de recommandations pour la pédopsychiatrie.

Mme Marie-Hélène Rodde-Dunet, chef du service Évaluation de la pertinence des soins et amélioration des pratiques et des parcours. – Vous vous interrogez sur les dispositifs de coordination qui existent entre professionnels de santé. Cette question touche assez vite la notion de parcours de soins. Nous n'avons pas travaillé de façon spécifique sur les parcours de soins chez les enfants atteints de troubles psychiatriques. Cependant, aujourd'hui, nous avons engagé cette démarche en entreprenant un travail sous

l'égide du comité de suivi en psychiatrie, pour promouvoir la coordination entre les médecins généralistes et les psychiatres.

Nous abordons le parcours de santé du point de vue du professionnel, quel que soit le type de population. Par conséquent, nos travaux incluent les enfants.

Ce n'est sans doute pas l'idéal aujourd'hui car l'enfant en difficulté psychiatrique se rend souvent directement chez le psychiatre sans passer par le médecin généraliste. Reste qu'il est important d'associer la médecine générale dans cette démarche. Ce travail devrait aboutir d'ici à la fin de l'année.

Parallèlement, nous travaillons sur tous les troubles « dys » chez l'enfant, grâce à la mise en place d'un groupe de travail.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous avez parlé de champ de la santé mentale et défini un certain nombre de pathologies structurées, qui sont de véritables pathologies psychiatriques demandant des réponses d'ordre strictement médical. Toutefois, le champ de la santé mentale n'est pas seulement celui de la maladie mentale.

Quelle est l'articulation entre maladies mentales, santé mentale, maladies psychiatriques, troubles relevant de la neurologie ? L'autisme occupe une place tout à fait particulière : il s'agit d'un sujet délicat sur lequel nous éviterons toute polémique et qui a déjà été abordé par une commission sénatoriale.

M. Dominique Maigne. – Il n'y a pas de réflexion propre sur les classifications en santé mentale, ce n'est pas notre sujet. Nous travaillons à partir des demandes des professionnels ou de la commande publique, laquelle véhicule également la perception et les demandes des professionnels et des associations.

De façon pragmatique, nous essayons de ne pas nous arrêter aux classifications et aux concepts. Nous partons plutôt des situations cliniques. C'est un peu notre marque de fabrique.

M. Michel Laurence. – Sur la santé mentale, il y a la définition de l'OMS. En psychiatrie et en santé mentale, nous nous appuyons également sur les travaux et les définitions du ministère. Nous n'avons pas mené de travail pour proposer de nouvelles définitions. Nous travaillons en fonction des saisines ou des sujets.

Tout le monde adhère à la définition de la santé mentale fixée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou aux éléments qui sont définis dans le plan Psychiatrie et santé mentale 2011-2015. La santé mentale est une notion très large, qui va au-delà de la pathologie même. Cependant, la pathologie reste notre porte d'entrée. Les « dys » concernent la santé mentale, bien plus que la pathologie.

M. Alain Milon, président. – J'ai bien entendu vos remarques sur les travaux du comité de pilotage en direction des généralistes et, sans doute aussi, des pédiatres.

Vous parlez de la reconnaissance possible des maladies bipolaires ou de la dépression. Est-ce le rôle d'un généraliste ou d'un pédiatre de faire le diagnostic d'une maladie bipolaire ? Son rôle n'est-il pas plutôt de dépister un trouble du comportement et d'orienter le patient vers un psychiatre ?

M. Michel Laurence. – Effectivement, le médecin généraliste ou le pédiatre a pour rôle de repérer pour adresser l'enfant au psychiatre. Sur la dépression de l'adolescent, certains médecins généralistes ont des formations et parviennent à l'identifier. Dès qu'il y a doute, c'est prévu dans les recommandations, le généraliste doit adresser le passant au psychiatre.

L'une des recommandations – elle est d'ailleurs labellisée – portait sur la coordination entre le généraliste et le psychiatre. La communication entre eux se développe : psychiatres et médecins généralistes s'y emploient. La situation s'améliore.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La HAS est bien connue pour ses préconisations et ses fiches de préconisations dans divers domaines. Pour l'ensemble des pathologies que vous avez évoquées, une fois le diagnostic établi, on peut formuler des préconisations, sachant que certains diagnostics ne sont pas évidents à établir immédiatement.

Attardons-nous sur la notion de parcours. Vous avez rappelé que le parcours de soins commençait chez le généraliste, dont le rôle consiste à dépister, repérer et orienter. Tout cela semble aller de soi, mais, dans la pratique, les difficultés sont nombreuses. Pour qu'il y ait diagnostic, encore faut-il avoir accès à celui qui peut l'établir. Les délais sont souvent très longs pour obtenir des consultations spécialisées en pédopsychiatrie. Quelle est la part de décisions de la HAS pour améliorer ce parcours ?

Mme Marie-Hélène Rodde-Dunet. – La HAS a son mot à dire mais nous n'avons pas tous les leviers entre les mains pour améliorer le parcours. Nous formulons des préconisations et réalisons un énorme travail de synthèse à partir d'un socle de connaissances de tout ce qui se passe à l'étranger. Le document sur la coordination entre médecine générale et psychiatrie sera bientôt publié. Nous souhaitons que nos productions deviennent des leviers.

M. Michel Laurence. – La HAS a un rôle d'acculturation envers les professionnels. C'est pour cela que le comité de pilotage a toute sa pertinence. Il favorise le lien entre les professionnels et différentes disciplines. Mais il reste certains leviers, par exemple ceux qui sont propres à la région ou à la direction générale de l'organisation des soins.

M. Dominique Maigne. – Ce sont des régulateurs de l'offre. Dans ce domaine, nous n'avons ni levier ni compétence. Nous pouvons porter un regard en termes d'évaluation, notamment proposer des changements. Quelle que soit la pathologie, notre ligne, c'est la coopération entre les professionnels. Il s'agit de rétablir la place du généraliste dans le parcours.

M. Michel Laurence. – La santé mentale chez l'enfant ne concerne pas seulement le domaine sanitaire ou médico-social. Elle suppose une prise en charge globale et couvre un champ très large, jusqu'à l'éducation nationale. Les leviers sont donc multiples et ne relèvent pas seulement des instances ou des régulateurs qui s'occupent du médical ou du médico-social. C'est nettement plus complexe.

Les travaux de la HAS présentent l'intérêt de mettre en exergue la coordination qui doit avoir lieu, dans un champ assez large.

Les recommandations de bonnes pratiques impliquent les professionnels de différents horizons, afin qu'ils participent et puissent prendre conscience de cette situation et la répercuter auprès des différents décideurs.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Monsieur le directeur, vous dites qu'il faut mettre le médecin généraliste au cœur du dispositif, mais cela fait quarante ans que l'on entend cela ! Le généraliste est au cœur de tout et se retrouve finalement en dehors de tout, tellement il est accaparé par différentes tâches.

En matière de repérage et de dépistage, il faut de la précocité : celle-ci doit concerner à la fois le diagnostic et la prise en charge. À quoi sert un diagnostic précoce si le patient n'est pas pris en charge ?

Avez-vous une approche évaluative du parcours de soins ou est-ce en dehors du champ de vos compétences ?

M. Dominique Maigne. – Ce n'est évidemment pas hors cadre. Les professionnels que nous réunissons font bien évidemment part de leur expérience – laquelle est capitalisée dans les recommandations – et rapportent très souvent les propos que vous venez de tenir, monsieur le rapporteur.

L'évaluation des situations et des dysfonctionnements constatés dans l'offre trame les travaux. Sur le plan institutionnel, nous n'avons pas de compétences en termes d'évaluation de la politique de santé mentale de l'enfant : cela relève du Haut Conseil de la santé publique. La HAS n'a fait l'objet d'aucune saisine.

M. Michel Laurence. – Pour avoir des évaluations, il faut de la donnée. C'est également l'une des problématiques auxquelles nous sommes confrontés.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quelle est votre approche des établissements susceptibles d'intervenir dans le champ de la santé mentale ?

Madame, vous avez évoqué un certain nombre d'expériences et d'innovations étrangères. Quel regard critique portez-vous ? Quelles préconisations formuleriez-vous dans ce domaine ?

M. Dominique Maigne. – La certification est la base de l'évaluation des établissements, qu'ils soient publics ou privés. Il n'existe pas de dispositif spécifique de certification des établissements de santé mentale, la majorité des services de psychiatrie se trouvant au sein d'hôpitaux pluridisciplinaires. On prend en compte la dimension psychiatrique, notamment celle de l'enfant, avec différentes approches servant à la certification, par exemple le parcours de soins, au travers des audits de processus.

La notion de « patient traceur » est la nouvelle méthode de la HAS. Il s'agit de mobiliser les processus non pas en analysant la structure de façon transversale, mais en examinant la trajectoire du patient, la façon dont l'établissement s'est organisé, dont les professionnels ont géré la situation clinique.

Aujourd'hui, dans la certification de 2014, 300 établissements ayant une compétence en santé mentale ont été vus et 130 patients traceurs ont été mobilisés. C'est une mine d'informations sur l'organisation des établissements.

Dans le champ qui est celui de cette mission d'information, les capacités sont très limitées : on dénombre peu de services de pédopsychiatrie et peu de services avec des hospitalisations conventionnelles. L'essentiel se passe au sein des hôpitaux de jour ou des structures de secteur.

Les professionnels de la santé mentale ont bien compris les avantages de la certification et l'acculturation des professionnels de psychiatrie à la certification dans le champ de la santé mentale a beaucoup progressé ces dernières années. Avant, les professionnels de la psychiatrie avaient l'impression que l'on importait dans leur champ des approches qui étaient plutôt celle des soins somatiques. L'analyse par les processus, le patient traceur répondent beaucoup plus à leurs attentes.

M. Michel Laurence. – Je reviens sur la notion d'évaluation. Nous faisons toujours un *benchmark* et regardons ce qui se passe dans les autres pays.

En matière de recommandations, cela pose problème. Faut-il aller jusqu'à proposer des nouveautés organisationnelles dans le système de soins ? En général, nous nous limitons au système organisationnel existant.

J'en viens aux innovations que l'on trouve en région. Il faut les évaluer, car elles dépendent souvent des personnes et ne sont pas forcément reproductibles. Pourraient-elles avoir la même qualité sur tout le territoire ? Ce sont des questions lourdes de conséquences.

Mme Marie-Hélène Rodde-Dunet. – Les innovations existent mais il faut définir des critères d'évaluation. La plupart du temps, ce sont les promoteurs mêmes de ces innovations qui déclarent qu'elles sont de qualité. Notre rôle consiste à vérifier que l'évaluation est vraie.

Dans le travail sur la coopération entre médecine générale et psychiatrie, nos préconisations tiendront compte des évaluations internationales.

M. Michel Laurence. – Formuler des préconisations sur ce qui relève de l'organisation est délicat et difficile.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quelles préconisations formuleriez-vous pour améliorer les dispositifs en pédopsychiatrie ? Nous le savons, la France n'est pas la meilleure dans cette discipline.

M. Michel Laurence. – Cela s'explique par différentes raisons qui peuvent être liées à des questions d'organisation ou de personnels disponibles.

Pour la HAS, il est difficile de formuler une préconisation englobant les paramètres que nous ne pouvons modifier car nous ne disposons pas des leviers nécessaires.

M. Dominique Maigne. – La recommandation sur l'actualisation du diagnostic des enfants dans le champ de l'autisme s'appuie sur l'état des lieux et l'état des difficultés organisationnelles. La HAS n'est pas directement saisie pour formuler des préconisations de caractère organisationnel, ce n'est pas la voie que les pouvoirs publics ont choisie dans les plans de santé publique.

La HAS est surtout mobilisée pour formuler des recommandations dans un champ où l'on sait qu'il existe de fortes controverses entre les professionnels, et pour établir des

plaques de convergence, des zones de consensus. Je pense à l'autisme. L'approche organisationnelle, qui aurait pu passer par l'analyse de l'efficacité des organisations, aurait été différente. Le rapport aux professionnels aurait été plus distancé. Là, nous avons rendu des recommandations pour les professionnels, élaborées par les professionnels et les représentants des patients.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je vais être provocateur, puisque vous avez évoqué l'autisme. Allez-vous préconiser de chasser les psychanalystes de l'approche des autistes, comme certains de nos collègues l'ont fait à l'Assemblée nationale ?

M. Michel Laurence. – En 2012, sur ce champ, nous n'avons pas pu tirer de conclusions parce que nous n'avions pas de données de littérature. En outre, aucun consensus ne se dégageait au sein du groupe de pilotage, malgré une consultation publique, les avis étant demeurés divergents. Aujourd'hui, nous ne savons pas si ces pratiques doivent être bannies ou préconisées. La réponse de la HAS, c'est que l'on ne sait pas et que l'on ne peut pas conclure.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Votre réponse me convient.

M. Dominique Maigne. – Dans les groupes de travail actuels sur l'autisme, on met autour de la même table des professionnels de la psychiatrie avec des représentants de courants, portés par les associations de patients, qui se situent hors champ de la psychiatrie dite classique. Notre feuille de route, c'est de les faire travailler ensemble. Il est impossible d'élaborer une recommandation concernant le champ de la santé mentale sans les professionnels de ce secteur.

M. Michel Amiel, rapporteur. – C'est un vieux débat. Il n'est qu'à lire la correspondance entre Freud et Bleuler !

M. Michel Laurence. – La recommandation a bien montré qu'il n'y avait pas de consensus entre les professionnels et les patients, pas plus qu'entre les professionnels eux-mêmes.

Mme Catherine Génisson. – Le législateur n'a pas à faire de prescription médicale. Il doit simplement créer les conditions de prise en charge optimale.

Il semble ressortir de vos propos que la santé mentale de l'enfant est assez mal prise en compte en France. La pédopsychiatrie est en effet l'un des parents pauvres des spécialités médicales françaises.

Pouvez-vous affirmer, en tant que structure d'évaluation, que la pédopsychiatrie est une spécialité à part entière et doit être valorisée ? Pourriez-vous définir la bipolarité ? Cette pathologie semble s'étendre de façon importante ! On entend dire de certaines personnes qu'elles sont, de temps en temps, bipolaires. Ce terme ne masque-t-il pas des pathologies moins faciles pour les familles à entendre ?

M. Michel Laurence. – La définition de la bipolarité est très complexe, cette pathologie présentant plusieurs types. On le voit bien, ce terme est victime d'un phénomène de mode. Car, en réalité, il faut entre sept ans à neuf ans pour diagnostiquer un trouble bipolaire, qui revêt souvent une manifestation dépressive, pour laquelle un traitement de l'humeur est nécessaire.

Heureusement, nous n'avons pas tous une humeur constante. La question est de savoir à quel moment les changements d'humeur deviennent pathologiques. Effectivement, à la suite d'une énorme médiatisation, on confond la bipolarité et les troubles de l'humeur.

M. Dominique Maigne. – Nous établissons les recommandations concernant la pédopsychiatrie avec les pédopsychiatres. Dans le cadre des recommandations de 2012, les pédopsychiatres ont été présents jusqu'au terme de la démarche.

Les recommandations concernant le diagnostic, sur lesquelles nous commencerons à travailler en 2017, seront vraisemblablement pilotées par des pédopsychiatres. Il s'agit de prendre en compte cette qualification et cette spécialité dans leur dimension académique et universitaire. La pédopsychiatrie est valorisée par l'appel à des professeurs des universités-praticiens hospitaliers pour l'élaboration des recommandations qui les concernent.

Dans le cadre de l'autisme, par exemple, ces recommandations sont très structurantes et influent sur l'organisation des soins.

Mme Laurence Cohen. – Je partage tout à fait ce que Catherine Génisson a dit sur le rôle des parlementaires.

Il est sage de faire en sorte que tous les professionnels puissent travailler ensemble. En France, on a tendance à encenser une pratique et à la rejeter ensuite. Il faut permettre à chacun de travailler.

Vous avez souligné l'importance d'un diagnostic et d'une prise en charge précoces. Comment intervenez-vous pour l'encourager ?

Vous avez également signalé que la majorité des établissements psychiatriques se trouvent dans des établissements généralistes. Je le rappelle, la psychiatrie en France a été avant-gardiste. Ne convient-il pas de réfléchir à la mise en place d'établissements psychiatriques dédiés ? Je pense surtout aux établissements psychiatriques destinés aux enfants et aux adolescents, qui sont peu nombreux. À Gentilly, il y a un centre hospitalier public de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, la Fondation Vallée. Des pratiques innovantes sont menées, qui pourraient sans doute être mieux partagées. Avez-vous des recommandations qui permettraient d'aider à cette réflexion ?

M. Dominique Maigne. – Depuis les années 80, la volonté politique a été d'organiser les secteurs de santé mentale, y compris les intersecteurs de pédopsychiatrie, en fonction d'un maillage prenant en compte l'ensemble des établissements. Pour autant, sur les 300 établissements que nous avons visités en 2014, la moitié est en mono-activité.

Il existe donc une pluralité d'organisations. Nous n'avons pas de doctrine, n'ayant pas été questionnés sur ce sujet. On observe, dans le champ de la certification, au travers des groupements hospitaliers de territoire (GHT) que les établissements en mono-activité sont encouragés à créer des coopérations avec des centres hospitaliers généraux.

Par ailleurs, de nombreux partenariats sont organisés pour la prise en charge des adolescents entre les établissements spécialisés et des centres organisés par les hôpitaux, dans un souci de non-ségrégation. On observe donc un certain polymorphisme. Il n'existe pas de clivage entre les psychiatres représentant la tradition pédopsychiatrique et leurs confrères à la

tête de secteurs dans des hôpitaux généraux. Je le souligne, les questions portent non pas sur l'organisation des établissements, mais sur l'intégration et la coopération entre les acteurs.

S'agissant des préconisations concernant l'organisation des prises en charge, la HAS s'intéresse, je le rappelle, aux recommandations de pratiques cliniques. La recommandation de 2012, issue des travaux des groupes de travail, sur les interventions concernant les enfants autistes portait sur le repérage précoce, la continuité et l'intégration, et fournissait des données sur les taux d'encadrement des enfants. Il est demandé à la HAS de travailler sur l'organisation transversale du point de vue du praticien ou du patient plutôt que du point de vue du régulateur.

Certes, nous pourrions travailler sur une recommandation à destination des décideurs, à savoir la ministre et les différents régulateurs en région, relative à l'organisation et l'organisation d'un champ particulier comme la pédopsychiatrie, l'autisme ou les prises en charge polyopathologiques. Telle n'est pas aujourd'hui la volonté des pouvoirs publics.

M. Alain Milon, président. – Madame Cohen, il faudra reposer votre question à la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

Monsieur Maigne, vous disiez avoir réussi à réunir les différents courants, comme si une certaine unité se dessinait concernant l'organisation territoriale. Ce n'est pas ce qu'on entend sur le terrain, notamment à propos des groupements hospitaliers de territoire (GHT). Si l'on a des GHT en médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) qui fonctionnent plus ou moins bien, la demande est forte pour ce qui concerne les GHT psychiatrie.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous avez évoqué la coordination entre les professionnels de santé, en faisant brièvement référence au médico-social et à l'éducation. On le voit bien, la prise en charge psychiatrique des mineurs se situe au carrefour des champs sanitaire, médico-social, éducatif et, parfois, judiciaire – cela se vérifie avec les centres éducatifs fermés, où beaucoup d'enfants présentent des troubles du comportement – ou carcéral.

Je l'entends bien, vos préconisations concernent des pratiques cliniques. Toutefois, celles-ci se situent dans un contexte.

Par ailleurs, à vous écouter, on a le sentiment que la médecine mentale devrait faire partie des GHT généralistes. Tel est le cas dans certains départements, même si une telle évolution n'a pas été facile, les psychiatres redoutant une OPA sur leurs finances. Pouvez-vous nous donner votre sentiment personnel sur ce point ?

M. Dominique Maigne. – Les pouvoirs publics ont sans doute raison de nous saisir sur des recommandations de pratiques cliniques, pour permettre aux professionnels de dépasser les limites des approches institutionnelles, par ailleurs respectables, d'organisation territoriale et de gouvernance. Ainsi, ces derniers appréhendent mieux les besoins de coordination, de continuité, d'intégration et d'ouverture.

C'est la compétence de la DGOS de savoir comment les mariages se sont faits. La HAS se contente d'accompagner le mouvement au travers de la certification. Vos propos, madame la sénatrice, illustrent notre action : nous ne prenons pas en compte la dimension institutionnelle. Sanctuariser les ressources et disposer d'organisations plus cohérentes ne font pas partie du champ de compétences de la Haute Autorité.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Avez-vous des recommandations particulières pour les médecins de la protection maternelle et infantile (PMI) ?

M. Michel Laurence. – Les bonnes pratiques s’appliquent à tout le monde !

Mme Corinne Imbert. – Ma question portera sur les troubles du déficit de l’attention, avec ou sans hyperactivité. Vous avez publié un guide des bonnes pratiques professionnelles en la matière. Que pensez-vous de l’affirmation selon laquelle les psychiatres contrôleraient les enfants qui ont du mal à se concentrer avec la Ritaline ? Je ne pense pas être hors sujet, car il semble qu’il s’agisse d’une vraie question pour la HAS.

Par ailleurs, que pensez-vous des personnes qui opposent les droits de l’enfant ?

M. Michel Laurence. – Peu d’enfants sont sous Ritaline. Je rappelle qu’il s’agit d’un traitement de deuxième intention. Les chiffres sont faibles, contrairement aux pays anglo-saxons. Il existe en effet de réelles contraintes d’autorisation de mise sur le marché.

Mme Corinne Imbert. – Qu’entendez-vous par « des chiffres faibles » ?

M. Michel Laurence. – Un ratio inférieur à 10 % mais je n’ai pas les chiffres.

M. Alain Milon, président. – Vous nous les communiquerez.

Mme Maryvonne Blondin. – Dans les critères de l’évaluation, prenez-vous en compte les délais entre le dépistage et la prise en charge ? Sont-ils longs ?

M. Dominique Maigne. – Les recommandations ne permettent pas de délai particulier.

M. Michel Laurence. – La santé mentale n’est pas le champ médical le mieux organisé en termes de logiciels et d’ordinateurs. Même en oncologie, spécialité mieux organisée, il n’est pas si facile de fournir un indicateur concernant le délai entre la première consultation et la première opération.

Mme Catherine Génisson. – Ce niveau d’imprécision des recommandations est-il lié à un manque de moyens ?

Mme Françoise Cartron. – Peut-être serai-je hors sujet mais je voudrais rebondir sur certains de vos propos, à savoir les préconisations que vous aviez émises et qui sont relatives à un taux d’encadrement des enfants autistes.

M. Dominique Maigne. – Il s’agit de nos recommandations publiées en 2012.

Mme Françoise Cartron. – En s’appuyant sur la demande des parents et sur les recommandations émises par l’éducation nationale, il a été décidé que les enfants autistes seraient de plus en plus nombreux à être accueillis à l’école, et ce dès le plus jeune âge. Avez-vous formulé des préconisations sur les conditions dans lesquelles ces enfants doivent être accueillis ?

M. Dominique Maigne. – En 2012, on a pointé un certain nombre d’exigences en termes de taux d’encadrement. Ce n’est d’ailleurs pas ce qui a généralement été retenu de nos recommandations. L’intérêt s’est davantage porté sur les types d’intervention et les écoles de

pensée auxquelles nous nous référerions. Pour autant, dans le cadre du plan Autisme, nos recommandations, que nous avons rendues conjointement avec l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), ne faisaient pas référence à des plans d'organisation, qui ne nous étaient pas demandés.

M. Yves Daudigny. – Diagnostic, approche, prise en charge et suivi : existe-t-il une spécificité « enfants » et « adolescents » ou bien ne considère-t-on qu'une seule population, celle des mineurs ?

M. Michel Laurence. – La dépression et l'anorexie concernent plutôt les adolescents. Vous le voyez, j'ai tendance à réagir en fonction des situations cliniques.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Avez-vous une approche épidémiologique en la matière ? En effet, il peut être intéressant de considérer certaines pathologies en fonction de l'âge, du contexte social ou du contexte géographique.

On le sait, certaines pathologies psychiatriques sont spécifiques au monde occidental, tandis que d'autres apparaissent chez les migrants.

M. Michel Laurence. – Pour ce qui concerne l'approche épidémiologique, nous nous fondons sur la littérature existante, en la contextualisant. Nous réunissons ensuite les experts et les professionnels de santé. Toutes les données apparaissent dans l'argumentaire scientifique.

Mme Maryvonne Blondin. – Je tiens à le souligner, une expérience de GHP régional en psychiatrie est actuellement menée, avec des établissements publics.

M. Alain Milon, président. – Madame, messieurs, merci de vos réponses. N'oubliez pas de nous envoyer les chiffres que nous vous avons demandés.

La réunion est close à 19 h 40.

Jeudi 12 janvier 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition du docteur Zinna Bessa, sous-directrice « Santé des populations et prévention des maladies chroniques » de la Direction générale de la santé (DGS)

Le compte rendu de l'audition sera publié ultérieurement.

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

Mercredi 11 janvier 2017

- Co-Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de
M. Jean-Pierre Masseret -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

**Audition de M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 9 heures 55.

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

La réunion est ouverte à 14 h 45.

**Audition de M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la banque centrale
européenne, et de Mme Pervenche Berès, députée européenne (sera publiée
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 16 JANVIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 17 janvier 2017

à 13 h 30

Salle n° 263

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

Articles 3 ter, 11 A, 11, 12, 12 bis, 14, 14 ter, 14 quater A, 14 quater, 14 quinquies, 15, 16 et 18.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 277 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Éventuellement, mardi 17 janvier 2017

à 20 heures

Salle n° 263

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

Éventuellement, mercredi 18 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

<p>- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 288 (2016-2017), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017) relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (M. Michel Magras, rapporteur pour avis).</p>

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 17 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 213

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

Délai limite pour le dépôt des amendements sur l'article 10 délégué au fond auprès du Secrétariat (Ameli commissions) : Lundi 16 janvier à 12 heures

Mercredi 18 janvier 2017

à 9 h 45

Salle Clemenceau

à 9 h 45 :

<p>- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 173 (2016-2017) autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro (M. Xavier Pintat, rapporteur).</p>
--

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 4263 (AN-XIVe législature) autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

- Désignation d'un vice-président en remplacement de M. Jacques Gautier.

- Désignation d'un membre du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, en remplacement de M. Jacques Gautier.

à 10 h 30 :

- Audition de M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international, sur l'initiative française pour la paix au Proche-Orient.

à 11 h 15 :

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

à 12 h 15 :

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

Commission des affaires sociales

Mardi 17 janvier 2017

à 13 h 30

Salle n° 213

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

Articles 3 quater, 9 A, 9 B, 9 C, 9 D, 9 E, 9 F, 9, 9 bis, 9 ter, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 10 quinquies, 10 sexies, 10 septies, 10 octies A, 10 octies, 10 nonies, 13 A, 13 B, 13 ter, 13 quater, 25 A.

Mercredi 18 janvier 2017

à 10 heures

Salle n° 213

- Communication de M. Alain Milon, Président, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.
- Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes (AN, n° 4357, XIIIe législature).

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 18 janvier 2017

à l'issue de la réunion de la commission des affaires sociales

Salle n° 213

- Nomination de rapporteurs sur :
 - . l'état des lieux et les perspectives des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées,
 - . l'interrégimes en matière de retraite au service des assurés,
 - . l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 17 janvier 2017

à 9 heures

Salle n° 245

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

Articles 13 C, 13 E, 13 bis et 21.

- Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.

Mercredi 18 janvier 2017

à 9 h 30

Salle Médecis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Carole Bienaimé Besse, candidate désignée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et vote sur la proposition de nomination.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 18 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 67

- Communication de M. Hervé Maurey, Président, sur le déplacement de la commission à Marrakech dans le cadre de la COP22.

Commission des finances

Mardi 17 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 131

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

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond sur Ameli :
Lundi 16 janvier 2017, à 12 heures

Mercredi 18 janvier 2017

à 9 h 30

Salle n° 131

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

- Examen du rapport de M. Éric Doligé sur le projet de loi n° 272 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays

à 10 h 30

Salle n° 131

- Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), sur le rapport « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte ».

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 17 janvier 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 288 (2016-2017) de 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 (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

Mercredi 18 janvier 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte n° 288 (2016 2017) de 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 (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

- Examen du rapport de M. François Grosdidier et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 263 (2016 2017) relatif à la sécurité publique (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 16 janvier 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Hugues Portelli et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 264 (2016-2017), ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016 1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016 1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 16 janvier 2017, à 12 heures

- Communication de M. Philippe Bas, président, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Commission des affaires européennes

Jeudi 19 janvier 2017

à 8 h 30

Salle A120

- Paquet « Droit d'auteur » : proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Colette Mélot et Richard Yung.
- Activités de courtage d'assurances et de réassurance : communication et avis politique de MM. Jean-Paul Emorine et Richard Yung.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services

Mardi 17 janvier 2017

à 8 h 45

Salle n° 67

- Nomination du bureau.
- Nomination des rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé

Mardi 17 janvier 2017

à 18 heures

Salle n° 213

- Nomination du bureau.
- Nomination des rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé

Mardi 17 janvier 2017

*à l'issue de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé qui débute
à 18 heures*

Salle n° 213

- Nomination du bureau.
- Nomination des rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen

Mardi 17 janvier 2017

à 13 h 30

Salle n° 245

- Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France

Mercredi 18 janvier 2017

à 15 heures

Salle n° 67

- Audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, Raphaël Sodini, directeur de l'asile, de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'Intérieur.

Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi

Mardi 17 janvier 2017

à 17 h 45

Salle n° 131

à 17 h 45 :

- Élection du président de la commission d'enquête.

à 18 heures :

- Audition de M. Jean-Paul Naud et Mme Françoise Verchère, co-présidents du Collectif d'élus Doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CéDpa), M. Julien Durand, administrateur et porte-parole de l'Association Citoyenne Intercommunale des Populations concernées par le projet d'Aéroport de Notre-Dame-des-Landes (ACIPA) et M. Sylvain Fresneau, président de l'Association de Défense des Exploitants Concernés par l'Aéroport, (ADECA) et adhérent de l'ACIPA (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

Mercredi 18 janvier 2017

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Patrick Jeantet, président-directeur général, et M. Bernard Torrin, directeur de l'environnement et du développement durable, de SNCF Réseau.

à 15 h 30 :

- Audition de M. François Poupard, directeur général de la direction générale des infrastructures, du transport et de la mer (DGITM) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

à 18 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Léchevin, président, et de M. Fabrice Boissier, directeur général délégué, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Jeudi 19 janvier 2017

à 14 heures

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

à 14 heures :

- Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor.

à 15 h 45 :

- Audition de M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne ».

à 17 heures :

- Audition de M. Romain Dubois, auteur du rapport « Améliorer la séquence Éviter-Réduire-Compenser », directeur général adjoint accès au réseau de SNCF Réseau.

Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France

Mardi 17 janvier 2017

à 14 h 35

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

à 14 h 35 :

- Audition de Mmes Viviane Kovess-Masféty, présidente de la Commission spécialisée évaluation, stratégie et perspective (CSESP), et Claudine Berr, présidente de la commission spécialisée maladies chroniques (CSMC), représentant le Haut Conseil de la santé publique (HCSP).

à 15 h 15 :

- Audition conjointe de fédérations hospitalières :

. M. David Gruson, délégué général de la Fédération hospitalière de France (FHF),

. Docteur Olivier Drevon, président, et M. David Castillo, délégué général, et le Dr Vincent Masetti, coordinateur médical CLINEA, de l'Union nationale des cliniques psychiatriques privées (Uncpsy),

. M. David Causse, coordonnateur du pôle santé social, et Mme Anne-Charlotte de Vasselot, conseiller santé social, représentant la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap),

. M. Gilles Moullec, vice-président, et Mme Luce Legendre, vice-présidente, du Bureau national de l'Association des établissements participant au service public de santé mentale (ADESM).

Mercredi 18 janvier 2017

à 14 heures

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

à 14 heures :

- Audition du docteur Catherine Isserlis, référent médical psychiatrie/santé mentale/autisme, et de M. Philippe Guinard, responsable psychiatrie, de la Direction de l'offre de soins de l'Agence régionale de santé Ile de France.

à 15 heures :

- Audition conjointe des organisations représentant les spécialistes de la prise en charge psychiatrique des mineurs :

. Professeur Michel Wawrzyniak, président, et le docteur Catherine Lacour Gonay, membre du conseil d'administration, de la Société Française de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent et Disciplines Associées (SFPEADA),

. Docteur Patrick Belamich, président de la Fédération Des Centres Médico-Psycho-Pédagogiques (FDCMPP),

. Docteur Roger Teboul, pédopsychiatre, président de l'Association des Psychiatres de secteur Infanto-juvénile (API).

Mardi 24 janvier 2017

à 14 heures

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

de 14 heures à 14 h 25 :

- Audition de Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

de 14 h 45 à 15 h 30 :

- Audition de M. Samuel Pratmarty, sous-directeur de la régulation de l'offre de soins de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

à 15 h 30 :

- Audition du Professeur Jean-Philippe Raynaud, chef du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA) au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse.

Mercredi 25 janvier 2017

à 14 h 30

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

à 14 h 30 :

- Audition conjointe sur la détection précoce des troubles psychiatriques

. Professeur Diane Purper-Ouakil, chef du pôle psychiatrie au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Montpellier et responsable de la médecine psychologique pour enfants et adolescents à l'hôpital Saint Eloi,

. Docteur Michel Dugnat, pédopsychiatre, co-président de l'association WAIMH France (World Association for Infant Mental Health),

. Professeur Manuel Bouvard, chef du service universitaire d'hospitalisation pour enfants et adolescents (SUHEA) au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux.

à 15 h 30 :

Audition des docteurs Maryse Bonnefoy, médecin au centre de PMI de Lyon, et Colette Bauby, médecin pédopsychiatre au centre de PMI de Gennevilliers, représentant le Syndicat national des médecins de la protection maternelle et infantile (SNMPMI).

à 16 h 15 :

Audition conjointe du docteur Anne Laure Sutter-Dallay, responsable de l'unité fonctionnelle, réseau de psychiatrie périnatale du pôle universitaire de psychiatrie adulte du centre hospitalier Charles Perrens, et de M. Franck von Lenep, directeur, et Mmes Nathalie Fourcade, sous-directrice de l'observation de la santé et de l'assurance maladie, et Valérie Ulrich, cheffe de la mission recherche, de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).

à 17 h 15 :

Audition de Mme Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

à 18 h 15 :

Audition du professeur Marion Leboyer, directrice de la Fondation FondaMental et responsable de la recherche à l'hôpital Chenevier-Mondor de Créteil.

Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017

Jeudi 19 janvier 2017

à 13 h 30

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales de Paris.