

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ..... 3785

- *Projet de loi ratifiant deux ordonnances relatives à l'autoconsommation d'électricité et aux énergies renouvelables – Examen des amendements au texte de la commission*..... 3785
- *Projet de loi ratifiant deux ordonnances relatives à l'autoconsommation d'électricité et aux énergies renouvelables – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* ..... 3791
- *Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication*..... 3792

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 3801

- *Initiative française pour la paix au Proche-Orient - Audition de M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international* ..... 3801
- *Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3806
- *Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'assistance alimentaire – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3808
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne signé le 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 3812
- *Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie (sera publiée ultérieurement)*..... 3818

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3819

- *Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers*.... 3819
- *Proposition de loi visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicoptéré – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 3832

### COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 3841

- *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* ..... 3841
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel*..... 3853

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE ..... 3855**

- *Suivi quinquennal de l'application des lois - Communication..... 3855*
- *Audition de M. Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau..... 3863*
- *Audition de M. Bernard Roman, Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (sera publiée ultérieurement)..... 3872*

**COMMISSION DES FINANCES..... 3873**

- *« Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)..... 3873*
- *Suivi quinquennal de l'application des lois - Communication..... 3887*
- *Finalisation de l'accord international de « Bâle III » - Communication ..... 3891*
- *Contrôle budgétaire – Politique des dividendes de l'État actionnaire – Communication (sera publiée ultérieurement) ..... 3893*
- *Compte rendu de la réunion du bureau de la commission du 24 janvier 2017 – Programme de contrôle de la commission pour 2017 – Communications..... 3893*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays – Examen des amendements au texte de la commission..... 3898*

**COMMISSION DES LOIS ..... 3901**

- *Projet de loi relatif à la sécurité publique - Examen des amendements au texte de la commission..... 3901*
- *Nomination de rapporteurs..... 3912*
- *Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 3913*
- *Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 3913*
- *Projet de loi relatif à la sécurité publique - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 3913*
- *Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse - Examen des amendements au texte de la commission..... 3913*
- *Proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3915*
- *Proposition de loi tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3943*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 3949**

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse..... 3949*

**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 ..... 3955**

- *Audition de M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France ..... 3955*
- *Audition de M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes (secteur Justice et Affaires intérieures)..... 3964*
- *Audition de MM. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, Fernand Gontier, directeur central adjoint, et Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté, au ministère de l'Intérieur ..... 3971*

**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 ..... 3985**

- *Élection du président de la commission d'enquête ..... 3985*
- *Audition de M. Jean-Paul Naud, co-président et Mme Geneviève Lebouteux, secrétaire du collectif d'élu-e-s doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CéDPA) et de M. Christophe Dougé, conseiller régional des Pays de la Loire et adhérent du CéDPA, de 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), de Mme Agnès Belaud, administratrice de l'ACIPA et du CéDPA, et de M. Sylvain Fresneau, président de l'association de défense des exploitants concernés par l'aéroport (ADECA) et adhérent de l'ACIPA ..... 3986*
- *Audition de M. Patrick Jeantet, président-directeur général, M. Bernard Torrin, directeur de l'environnement et du développement durable, de SNCF Réseau et Mme Corinne Roecklin..... 3997*
- *Audition de M. François Poupard, directeur général de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ..... 4010*
- *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) ..... 4019*
- *Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor (sera publiée ultérieurement)..... 4025*
- *Audition de M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne »..... 4025*
- *Audition de M. Romain Dubois, auteur du rapport « Améliorer la séquence Éviter-Réduire-Compenser », directeur général adjoint de SNCF Réseau..... 4031*

- *Audition de M. Pierre Dartout, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, et de M. Patrice Guyot, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine* ..... 4040
- *Audition de M. Marc Bouchery, directeur général du Syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest et de M. Jean-Claude Lemasson, maire de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu et vice-président de Nantes métropole (sera publié ultérieurement)* ..... 4052
- *Audition de M. Bernard Godinot, directeur de projet de COSEA, concepteur-constructeur de la LGV SEA (sera publié ultérieurement)* ..... 4052

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARTITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017** ..... 4053

- *Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales* ..... 4053
- *Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État* ..... 4062

**MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE** ..... 4073

- *Audition du professeur Jean-Philippe Raynaud, chef de service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA) au centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse* ..... 4073
- *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 Jacques Dayan, vice-président de l'association WAIMH France (World Association for Infant Mental Health), Professeur Manuel Bouvard, chef de service universitaire d'hospitalisation pour enfants et adolescents (SUHEA) au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux (sera publiée ultérieurement)* ..... 4083
- *Audition des docteurs Maryse Bonnefoy, médecin au centre de PMI de Lyon, Colette Bauby, médecin pédopsychiatre au centre de PMI de Gennevilliers, et Sylvaine Gissinger, pédiatre, représentant le Syndicat national des médecins de la protection maternelle et infantile (SNMPMI)* ..... 4083
- *Audition 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, du Professeur Bruno Falissard, pédopsychiatre et biostatisticien, de M. Franck von Lennep, 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)* ..... 4092
- *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 (sera publiée ultérieurement)* ..... 4101

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA  
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE ..... 4103**

- *Audition de Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, M. Jean-Luc Sauron, professeur associé, Université Paris Dauphine, et M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet (sera publiée ultérieurement) ..... 4103*
- *Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France (sera publiée ultérieurement) ..... 4103*
- *Europe croissance - Communication de MM. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat ..... 4103*
- *La relation franco-allemande - Communication de MM. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret ..... 4110*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 JANVIER ET A VENIR  
..... 4115**



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 24 janvier 2017

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

### **Projet de loi ratifiant deux ordonnances relatives à l'autoconsommation d'électricité et aux énergies renouvelables – Examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous examinons ce matin les amendements du rapporteur et les amendements de séance au projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à l'autoconsommation d'électricité et à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz aux énergies renouvelables.

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

##### ***Article 1<sup>er</sup> bis AC***

*L'amendement rédactionnel AFFECO.6 est adopté.*

##### ***Article 1<sup>er</sup> bis A***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Cet article introduit par l'Assemblée nationale et amendé par notre commission clarifie le droit applicable en matière d'exonération de contribution au service public de l'électricité (CSPE) et de taxes locales sur l'électricité au bénéfice des petits autoconsommateurs. L'amendement AFFECO.7 complète le dispositif, d'une part en n'exonérant que la part autoconsommée de l'électricité produite, d'autre part en précisant la date d'entrée en vigueur du dispositif. Je demanderai au Gouvernement, qui n'y est pas opposé, de lever le gage.

*L'amendement AFFECO.7 est adopté.*

##### ***Article 1<sup>er</sup> bis***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement AFFECO.1 précise qu'une opération d'autoconsommation individuelle doit être circonscrite géographiquement à un même site, ce qui évitera d'attribuer le statut d'autoconsommateur à des clients multisites qui produiraient, par exemple, de l'électricité dans leur résidence secondaire dans le sud de la France et la consommeraient dans leur résidence principale dans le nord...

*L'amendement AFFECO.1 est adopté.*

##### ***Article 3***

*L'amendement rédactionnel AFFECO.2 est adopté.*

#### *Article 4*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement AFFECO.3 vise à connaître les intentions du Gouvernement en matière d'accompagnement des consommateurs aux revenus modestes qui seraient contraints de remplacer, du fait du changement de nature du gaz acheminé, des équipements ou appareils inadaptables. C'est un sujet délicat, notamment pour les consommateurs de gaz dans le nord de la France.

**M. Bruno Sido.** – Il y a quarante ans, le passage du 110 volts au 220 volts n'a pas donné lieu à une aide du Gouvernement et le niveau de vie a même augmenté depuis ! S'il faut demander au contribuable de participer à tout, où va-t-on ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Nous en débattons en séance...

**M. Roland Courteau.** – Cet amendement est nécessaire pour les personnes en situation de précarité. L'amendement que nous avons préparé risquant de tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution, nous nous rallierons à celui du rapporteur.

*L'amendement AFFECO.3 est adopté.*

#### *Article 4 quater*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement AFFECO.4 abaisse à 40 % le plafond de la réfaction applicable au gaz renouvelable, par cohérence avec la même réduction opérée par notre commission en matière d'électricité renouvelable.

*L'amendement AFFECO.4 est adopté.*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

#### *Article 1<sup>er</sup> bis AC*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 18 dispose que le prix représentera au moins 50 % de la notation des projets examinés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence. Or tout élu au scrutin majoritaire sait bien que 50 % et 50,001 %, ce n'est pas la même chose. Le vrai sujet reste le poids effectif du prix dans tout appel d'offres.

**M. Roland Courteau.** – Le prix est important, certes, mais pas davantage que les qualités techniques et environnementales du projet. Ce que nous ne voulons pas, c'est que le critère du prix dépasse les 50 % de la note finale.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Dans ce cas, l'amendement est mal rédigé, puisqu'il indique le contraire...

**M. Roland Courteau.** – Nous verrons en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

### *Article 1<sup>er</sup> bis AD*

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 9, qui propose de revenir sur une précision de la loi « Transition énergétique » réintroduite par notre commission mais qui, en pratique, poserait certaines difficultés.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9.*

### *Article 1<sup>er</sup> ter*

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Avis favorable aux deux précisions opportunes apportées par l'amendement n° 5 qui viennent conforter le dispositif adopté par la commission.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5.*

### *Article 2*

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 14, qui apporte une précision utile sur la liste des installations tenues de figurer au registre des garanties d'origine.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.*

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements n°s 11 et 12, qui prévoient en particulier que les garanties d'origine pourront être émises à la demande des candidats participant à leur mise aux enchères et dans les conditions qu'ils choisiront...

**M. Bruno Sido.** – C'est insensé !

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Et juridiquement problématique.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11, ainsi qu'à l'amendement n° 12.*

### *Article 3*

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – L'amendement n° 4 rectifié *quater* entend limiter le mécanisme de la réfaction tarifaire aux projets qui en ont le plus besoin et minorer les charges de trésorerie pour les plus petites entreprises locales de distribution. Or ces objectifs sont très largement satisfaits : les députés ont prévu une possibilité de modulation du taux de la réfaction en fonction de la taille du projet, et notre commission a abaissé le taux maximal de 50 % à 40 % – en conséquence de quoi la charge de trésorerie correspondante, répartie entre tous les gestionnaires de réseaux, passerait de 110 millions à 70 millions d'euros. Surtout, en limitant la réfaction aux installations de production raccordées en basse tension, l'amendement exclurait bon nombre d'installations en milieu rural, comme les panneaux photovoltaïques sur les bâtiments agricoles, ce qui irait à l'encontre de l'objet principal de la mesure : avis défavorable.

**M. Bruno Sido.** – Question technique : dans l'hypothèse d'un raccordement en basse tension, qui a la charge du transformateur ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – À l'heure actuelle, tout est à la charge du producteur. Ce dispositif de réfaction vise précisément à diminuer cette charge, mais de manière différenciée : les petits raccordements au réseau seront pris en charge jusqu'à 40 %, les plus importants le seront selon un taux dégressif, jusqu'à 0 % pour les plus gros d'entre eux.

**M. Bruno Sido.** – Où la frontière sera-elle tracée ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Je demanderai au Gouvernement de le préciser en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié quater.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 6, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement AFFECO.5 qui précise l'objet de la convention entre Enedis et les AODE et soumet pour approbation le modèle de cette convention au comité du système de la distribution publique d'électricité créé par la loi « Transition énergétique ».

*Le sous-amendement AFFECO.5 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 7, lié au précédent.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 10, identique à l'amendement AFFECO.2 que nous venons d'adopter.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10.*

### *Article(s) additionnel(s) après l'article 3*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – **Dans la loi « Transition énergétique », nous avons cherché, sur tous les bancs, à protéger nos centrales hydrauliques et le Gouvernement est désormais en cours de discussion avec Bruxelles sur ce sujet. M. Bouvard propose, par ses amendements n° 2 et 3, de traiter les conséquences du retard dans la mise en concurrence des concessions sur les recettes des collectivités – or, elles sont déjà préservées ! – et, par son amendement n° 1, de revenir sur le mode de calcul des compensations financières de l'énergie réservée. Je demanderai le retrait. .**

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 1, ainsi que des amendements n° 3 et 2.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – M. Chasseing, auteur de l'amendement n° 13 rectifié, avait obtenu gain de cause dans la loi « Montagne », puisque celle-ci dispose que « la gestion équilibrée de la ressource en eau ne fait pas obstacle à la préservation du patrimoine hydraulique, en particulier des moulins hydrauliques ». Je fais moi-même partie des défenseurs des petits moulins hydrauliques, mais certains, comme les écologistes, considèrent qu'ils gênent la remontée des cours d'eau par les poissons. Cet amendement va

toutefois beaucoup plus loin, et trop loin, puisqu'il supprime tout classement par l'autorité administrative et donc tout contrôle du respect des contraintes écologiques. Je vous propose d'en demander le retrait.

**M. Bruno Sido.** – Les moulins à mer sont-ils concernés par la disposition de la loi « Montagne » ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Dans le Morbihan, nous les appelons moulins à marée.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Probablement. Je vérifierai.

**M. Daniel Laurent.** – J'ai soutenu cet amendement, car le ministère a répondu à son auteur que ces moulins devraient être effacés, c'est-à-dire détruits, en fonction de leur classement par les préfets coordonnateurs... C'est pour nous une véritable inquiétude, car nous avons tous sur le territoire de notre commune des moulins historiques, véritables ouvrages d'art nécessitant de coûteuses restaurations. La loi « Montagne » les protège en principe, mais nous resterons vigilants.

**M. Gérard César.** – Si nous demandions aux auteurs de l'amendement de supprimer l'inscription au classement par arrêté des préfets coordonnateurs, l'amendement ne serait-il pas satisfait ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Il perdrait alors tout contenu...

Encore une fois, je suis favorable à la micro-hydroélectricité et je sais les difficultés auxquelles sont confrontés les propriétaires auxquels on demande parfois des travaux impossibles à réaliser. La loi « Montagne » devrait permettre d'exiger de l'administration qu'elle concilie mieux pratiques de pêche, protection des bords de berge et production d'électricité, mais nous manquons de recul sur son application... Pour l'heure, demandons le retrait de l'amendement n° 13 rectifié et réaffirmons qu'il y a une place en France pour le petit hydraulique.

**M. Bruno Sido.** – Il y avait jadis sur les anciens moulins à eau des droits d'eau, et une pierre marquait le niveau auquel avait droit le titulaire d'un bief ou d'un sous-bief. Ces droits d'eau existent toujours, puisque j'ai connu le cas de propriétaires désireux de supprimer un bief ou un sous-bief, ayant dû demander l'autorisation préfectorale de lever les droits d'eau...

Ancien rapporteur de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, j'ai souvenir que nous avons défini une hauteur de chute en deçà de laquelle la continuité écologique n'était pas menacée. C'est un moyen d'identifier les barrages qui posent problème.

#### *Article 4 ter (supprimé)*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 8, qui répond à une difficulté technique.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.*

*Article additionnel après l'article 4 quater*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 15.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.*

*Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.*

<b>Article 1<sup>er</sup> bis AC</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	18	Importance du prix dans les critères de notation des projets examinés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis AD</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	9	Cumul dans le temps du complément de rémunération	<b>Favorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	5	Proximité géographique d'une opération d'autoconsommation collective et régime de l'achat pour revente	<b>Favorable</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	14	Installations tenues de s'inscrire sur le registre des garanties d'origine	<b>Favorable</b>
M. POHER	11	Emission des garanties d'origine à la demande des candidats participant à leur mise aux enchères	<b>Défavorable</b>
M. POHER	12	Allotissement des garanties d'origine par installation, filière et zone géographique à la demande des candidats	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MOUILLER	4 rect. quater	Limitation de la réfaction tarifaire aux installations de production raccordées en basse tension	<b>Défavorable</b>
M. COURTEAU	6	Maîtrise d'ouvrage des travaux de raccordement	<b>Favorable</b>
M. COURTEAU	7	Réfaction tarifaire et maîtrise d'ouvrage des travaux de raccordement	<b>Favorable</b>
M. COURTEAU	10	Délai de raccordement des énergies renouvelables en mer	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOUVARD	1	Mode de calcul des compensations financières de l'énergie réservée	<b>Défavorable</b>
M. BOUVARD	3	Compensation financière versée aux collectivités en cas de retard de renouvellement des concessions hydroélectriques	<b>Défavorable</b>
M. BOUVARD	2	Affectation ou monétisation des contingents d'énergie réservée en cas de retard de renouvellement des concessions hydroélectriques	<b>Favorable</b>
M. CHASSEING	13 rect.	Dispense de classement pour les anciens moulins à eau produisant de l'électricité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 ter (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	8	Données mises à disposition des consommateurs dans le cadre du déploiement des compteurs communicants	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	15 rect.	Poursuite d'activité temporaire d'une installation classée fonctionnant sans autorisation	<b>Favorable</b>

**Projet de loi ratifiant deux ordonnances relatives à l'autoconsommation d'électricité et aux énergies renouvelables – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**La commission désigne les candidats appelés à faire partie d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du 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.**

*MM. Jean Claude Lenoir, Ladislav Poniatowski, Daniel Laurent, Roland Courteau, Franck Montaugé, Jean-Pierre Bosino et Mme Anne-Catherine Loisier sont désignés membres titulaires.*

*MM. Gérard Bailly, Marc Daunis, Daniel Dubois, Joël Labbé, Mmes Delphine Bataille, Élisabeth Lamure et Sophie Primas sont désignés membres suppléants.*

*La réunion est close à 10 heures.*

**Mercredi 25 janvier 2017**

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

## **Suivi quinquennal de l'application des lois – Communication**

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Mes chers collègues, il me revient ce matin de vous présenter le bilan d'application des lois significatives du quinquennat relevant du champ de compétences de notre commission. Cet exercice, aussi primordial que délicat, consiste à analyser de la manière la plus qualitative possible les textes réglementaires pris au cours des cinq dernières années au regard des attentes que nous avons formulées dans les textes emblématiques examinés par notre commission.

Le rapport établi en ce début d'année étudie l'application de 6 lois promulguées depuis 2012 : la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi « ALUR »), la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, pour partie la loi du 6 août 2015 relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron ») et enfin, pour partie également, la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte.

Les mesures réglementaires entrant dans le champ d'étude de notre bilan sont celles qui ont été publiées au plus tard le 31 décembre 2016.

Les 6 lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques sont toutes partiellement applicables.

La loi relative à la consommation comporte 161 articles. 73 des 77 mesures d'application prévues ont été prises, ce qui conduit à un taux d'application de 95 %. À ce jour, seuls 2 articles de la loi restent totalement ou partiellement inapplicables.

Les dispositions de la loi relatives à l'action de groupe sont entrées en vigueur rapidement, avec la publication en septembre 2014 du décret en Conseil d'État relatif à l'action de groupe en matière de consommation. Elles sont aujourd'hui pleinement applicables.

À ce jour, 9 actions de groupe ont été lancées, dont une seule, introduite par Paris Habitat, fut menée à son terme. Au regard de ces éléments, le résultat concret de cette innovation peut sembler timide. Pour autant, il semble nécessaire de se donner davantage de temps pour décider si des modifications de procédure doivent être apportées à ce dispositif.

Par ailleurs, la loi a fortement renforcé l'effectivité du régime de sanction applicable en cas de méconnaissance des règles relatives aux délais de paiement ou de pratiques commerciales abusives. En effet, la loi a créé des sanctions administratives susceptibles d'être prononcées par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, sous réserve de contestation devant le juge administratif. En outre, une ordonnance, prise en application de l'article 161 de la loi, a mis fin, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, à la dichotomie des régimes de contrôle entre le code de la consommation et le code de commerce. Cela permet d'avoir désormais en la matière un

corpus de règles unifié et cohérent. Par ailleurs, afin de faire respecter au mieux les règles applicables en matière de délais de paiement, le Gouvernement s'est donné pour objectif de procéder à 2 500 contrôles en 2016, objectif reconduit pour 2017.

Les articles 112 et 145 restent inapplicables, puisque le décret devant déterminer les principaux bassins de production pour la cotation des animaux vivants et des viandes tout comme celui déterminant les tranches de numéros à valeur ajoutée pour lesquels les fournisseurs de services téléphoniques au public doivent proposer une option gratuite permettant le blocage des communications n'ont pas été publiés.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », a vu le nombre de ses articles multiplié par deux au cours de la navette pour atteindre 177 articles.

199 mesures d'application étaient attendues pour cette loi. Malgré l'effort du Gouvernement pour publier les textes, seules 167 mesures ont été prises, portant le taux d'application de la loi à 84 % au 31 décembre 2016. Si on exclut des statistiques les mesures relatives à la garantie universelle des loyers, qui n'entrera vraisemblablement pas en vigueur, le taux atteint 92 %.

Il convient de noter que plusieurs lois sont venues modifier des dispositions de la loi Alur. Ces modifications ont pu, dans certains cas, soit rendre obsolètes les mesures réglementaires attendues, soit au contraire permettre leur adoption.

La loi dite « de simplification de la vie des entreprises », de décembre 2014, a notamment supprimé la mention de la surface habitable dans les promesses ou les actes de vente d'un lot de copropriété, rendant ainsi obsolète le décret attendu à l'article 54 de la loi Alur. Elle a également habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de prendre des mesures tendant à faciliter les modalités d'information des acquéreurs d'un lot de copropriété.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a également modifié plusieurs dispositions de la loi Alur. À titre d'exemples, elle a sécurisé la situation juridique des propriétaires dans l'incapacité de procéder à l'installation d'un détecteur de fumée dans les délais requis, précisé plusieurs dispositions relatives aux relations entre les bailleurs et les locataires, comblé un vide juridique résultant de la réforme de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction en précisant le cas des fonds collectés par les organismes non associés d'Action Logement, allongé d'un an le délai de mise en œuvre du regroupement comptable afin d'améliorer le pilotage de la participation des employeurs à l'effort de construction, etc.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, adoptée définitivement par le Parlement mais non encore promulguée, a également corrigé certaines dispositions de la loi Alur, notamment en matière de transfert des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne.

Si on se penche sur les mesures d'application de la loi Alur relatives au logement prises au 31 décembre 2016, on constate que la majeure partie des modifications relatives aux rapports entre les locataires et les bailleurs sont désormais applicables. L'ensemble des mesures réglementaires relatives à la formation, à la déontologie et au contrôle des professionnels de l'immobilier ont été prises, à l'exception de celle concernant la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières. En matière de prévention

des expulsions et de facilitation des parcours de l'hébergement au logement, l'ensemble des mesures attendues ont été publiées. La quasi-totalité des mesures relatives à l'habitat participatif, plusieurs mesures d'application pour lutter contre l'habitat indigne et l'ensemble des mesures d'application relatives à l'Agence nationale de contrôle du logement social ont été prises.

Si on examine les dispositions de la loi relatives à l'urbanisme prises au 31 décembre 2016, on constate que 98 % des articles normatifs sont applicables.

Sur l'ensemble de la loi, 32 mesures d'application restent à prendre. Le décret définissant la liste des matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante, dont l'absence ou la présence est à signaler dans le diagnostic technique, est en cours d'examen devant le Conseil d'État. D'autres mesures nécessitent des consultations plus longues, comme le décret relatif à l'adaptation des caractéristiques de décence aux établissements recevant du public aux fins d'hébergement, qui pourrait conduire à faire sortir du parc de logement de nombreux appartements.

Enfin, comme je le disais il y a un instant, les 17 mesures d'application de la garantie universelle des loyers ne devraient quant à elles pas être prises, le Gouvernement ayant renoncé à ce dispositif jugé complexe et coûteux au profit du dispositif VISALE, mis en œuvre par Action logement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Sur les 61 mesures d'application prévues pour la loi relative à l'économie sociale et solidaire, 56 ont été prises. Le taux d'application de la loi est donc désormais de 93 %.

Plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi, une évaluation de l'application concrète de certaines de ses dispositions fait ressortir que, dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, la loi a permis de donner une forte visibilité à un secteur caractérisé par une grande diversité de structures juridiques animées par les mêmes valeurs. La reconnaissance juridique de l'appartenance d'une entité à l'ESS lui permet alors de bénéficier de certaines mesures favorables, notamment l'accès à certains financements spécifiques, mis en place par des opérateurs publics tels que BPI France.

En termes de gouvernance de l'économie sociale et solidaire, la loi a mis en place, au niveau national, trois instances : le Conseil supérieur de l'ESS, la Chambre française de l'ESS et le Conseil national des chambres régionales de l'ESS. Le fonctionnement de cette nouvelle gouvernance a fait l'objet d'une première évaluation par l'Inspection générale des finances en décembre 2016. Il en ressort que les chambres régionales sont encore en phase d'appropriation des nouvelles missions qui leur ont été confiées par la loi. Par ailleurs, elles semblent peiner à assurer la représentation de l'ensemble des acteurs de l'ESS sur leur territoire. Il n'en demeure pas moins que, conformément aux dispositions de la loi, les chambres régionales ont bien procédé à la mission première qui leur était confiée, tendant à récolter les données nécessaires à la constitution, par le Conseil national, de la liste des entreprises de l'ESS.

Enfin, les solutions de financement spécifiques au profit des acteurs de l'ESS se sont développées et sont d'ores et déjà disponibles. Les acteurs ne se sont pas encore totalement appropriés ces nouveaux dispositifs, ce qui témoigne d'un déficit d'accompagnement et d'information : en effet, leur « culture », en métropole ou outre-mer, reste encore essentiellement celle du subventionnement.

Deux ans après avoir été votée, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a fait l'objet d'une mise en application à plus de 80 %, contre 70 % environ fin 2015.

La plupart des mesures-phares de cette loi, qui comptait 96 articles, ont été suivies de dispositions réglementaires permettant leur application.

Le titre I<sup>er</sup>, consacré à la performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires, nécessitait plusieurs mesures d'application qui ont presque toutes été prises.

Les mesures réglementaires relatives à l'adaptation de la gouvernance agricole ont été adoptées. Un décret est intervenu en mai 2016 pour permettre l'application des dispositions relatives à la contribution du réseau des chambres d'agriculture à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières. En matière de relations contractuelles en agriculture, si le décret sur le médiateur des relations commerciales agricoles est intervenu dès le mois de mai 2015, le décret en Conseil d'État devant préciser les produits considérés comme relevant de la même production n'est toujours pas intervenu. En outre, le Gouvernement a fait savoir qu'il n'avait pas l'intention de prendre prochainement le décret précisant les conditions d'organisation des campagnes d'information collectives et génériques sur les produits frais, ce qui fait donc obstacle à l'application effective de l'article 18. Enfin, le décret imposant un cahier des charges aux vins et spiritueux sous appellation d'origine afin de leur imposer l'apposition de dispositifs unitaires d'authentification est toujours en attente.

La mise en application du titre II, consacré à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et au renouvellement des générations en agriculture, a progressé en 2016 avec la prise des décrets sur la compensation collective agricole et sur l'installation progressive.

L'article 28, qui créait, à l'initiative du Sénat, un mécanisme nouveau de compensation agricole impliquant une étude d'impact des projets ayant des conséquences négatives pour l'économie agricole, est désormais applicable. En revanche, les dispositions relatives au registre des actifs agricoles ne sont toujours pas applicables. L'article 35, dont la mise en œuvre se révèle extrêmement délicate, est à ce jour resté lettre morte. Le consensus des professionnels s'avère difficile à obtenir, les groupes de travail devant encore poursuivre leurs travaux. La mise en application de l'article 37 n'est pas satisfaisante : aucun décret n'est intervenu pour définir les nouvelles modalités d'utilisation du titre-emploi-service-agricole (TESA), le dispositif continuant à fonctionner selon ses anciennes modalités.

Le titre III, consacré à la politique de l'alimentation et aux mesures en matière sanitaire, a enregistré en 2016 des progrès substantiels dans sa mise en application.

Cependant, le décret prévu pour fixer les compétences des techniciens sanitaires apicoles, appelés à remplacer les agents spécialisés en pathologie apicole, n'est pas encore intervenu.

Alors que, fin 2015, la quasi-totalité des dispositions réglementaires nécessaires pour appliquer la nouvelle législation en matière d'encadrement des conditions de délivrance des médicaments vétérinaires étaient encore en attente, plusieurs textes réglementaires sont intervenus depuis. J'en citerai trois :

– Un décret de mai 2016 a fixé les conditions de qualification des personnes informant les professionnels sur les médicaments vétérinaires à l'occasion de démarchages et autres opérations commerciales ;

– Un décret d'octobre 2016 a fixé des règles nouvelles applicables aux études post-autorisation de mise sur le marché concernant les médicaments vétérinaires ;

– Enfin, un décret concernant la transmission de données de cession des médicaments utilisés en médecine vétérinaire comportant une ou plusieurs substances antibiotiques a été pris en décembre 2016.

En revanche, des précisions doivent encore être apportées par voie réglementaire. Cela concerne l'interdiction pour les professionnels de recevoir des avantages en nature, les seuils de déclaration d'intérêt que les vétérinaires doivent transmettre au Conseil de l'Ordre, la publicité des conventions liant les professionnels aux laboratoires ainsi que la qualification des « visiteurs » des vétérinaires.

L'article 50, relatif au bio-contrôle et à la phytopharmacovigilance, est pleinement applicable. Un décret d'avril 2016 définit la procédure particulière d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant, tandis qu'un autre décret organise enfin le dispositif de phytopharmacovigilance mis en place par la loi.

Toutes les ordonnances prévues par l'article 55 ont par ailleurs été prises dans les délais impartis. L'ordonnance relative à l'expérimentation des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques a cependant été annulée en décembre 2016 par le Conseil d'État.

Le titre IV, relatif à l'enseignement, à la recherche et au développement agricole et forestier, est en quasi-totalité applicable.

L'arrêté ministériel relatif au projet stratégique national pour l'enseignement agricole est toujours en attente, ainsi que les mesures réglementaires relatives à l'acquisition progressive des diplômes.

Le titre V, qui comprend l'ensemble du volet forestier de la loi, est, pour l'essentiel, applicable.

L'article 67, qui comporte à lui seul 110 alinéas, réaménage les missions ainsi que la gouvernance de la politique forestière et institue le fonds stratégique de la forêt et du bois.

Le titre VI, qui adapte les dispositions de la loi aux outre-mer, est totalement applicable, ce qui est très positif. La série de dispositions réglementaires d'adaptation prévue par la loi a été prise en totalité. L'ordonnance prévue par l'article 88 a également été prise.

Le titre VII, comportant des dispositions transitoires et diverses, est applicable en totalité, à l'exception de la disposition concernant les modèles de statuts pour les coopératives.

Au final, la plupart des dispositions réglementaires prévues par la loi ont été prises entre 2015 et 2016. Il ne devrait donc plus y avoir de progrès spectaculaires dans la mise en application de ce texte.

La loi relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », rapportée notamment par notre collègue Dominique Estrosi Sassone, était, au 31 décembre 2016, applicable à hauteur de 88 %.

Pour assurer un suivi d'application efficace, les 308 articles de la loi ont été répartis entre les différentes commissions permanentes. 80 ont été considérés comme entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires économiques.

Un certain nombre d'articles, dont les onze relevant du champ de l'urbanisme, étaient d'application directe.

En matière de logement, la plupart des mesures étaient également d'application directe. Les deux décrets attendus, l'un relatif aux conventions de rupture des contrats des directeurs généraux des offices publics de l'habitat, l'autre relatif à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement, ont été publiés.

Dans un autre domaine, l'article 31 de la loi, d'application directe, a institué des règles nouvelles en matière de réseaux de distribution commerciale. L'objectif était de mettre un terme à certaines pratiques restreignant la liberté d'exercice d'activité commerciale des exploitants. Cet article n'est entré en vigueur que le 7 août dernier, conformément à la loi. Son application concrète ne peut donc être véritablement évaluée à ce jour. L'article 37 devait quant à lui permettre à l'Autorité de la concurrence d'exercer son contrôle sur des accords visant à négocier de manière groupée l'achat ou le référencement de produits ou la vente de services aux fournisseurs. L'Autorité de la concurrence a ainsi pu examiner, en mai 2016, le projet de rapprochement entre les groupes Auchan et Système U, projet qui n'a cependant pas été mené à son terme.

Par ailleurs, l'article 117 de la loi a créé, à l'initiative du Sénat, le statut de « zone fibrée ». Ce statut vise à favoriser la transition du réseau cuivre au réseau fibre en déclenchant des mesures facilitant cette transition sur un territoire donné, dès lors que le réseau fibre a atteint un niveau de développement suffisamment avancé pour devenir le réseau de référence. L'article 117 prévoyait l'adoption d'un décret, qui n'a pas encore été publié, pour définir ses modalités d'application. L'article 71 de la loi pour une République numérique a, depuis lors, octroyé un délai supplémentaire pour l'adoption d'un décret d'application (en Conseil d'État et non plus un décret simple) : il doit être pris avant fin avril 2017. Les modalités et conditions d'attribution du statut de « zone fibrée » ainsi que les obligations pouvant y être attachées devront ensuite être adoptées par le ministre dans les trois mois à compter de la publication de ce décret.

L'article 118 étend l'obligation d'équipement en lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique applicable aux immeubles collectifs neufs, introduite par la loi de 2008 de modernisation de l'économie. Cette extension touche, d'une part, les constructions neuves (immeubles et maisons ne comprenant qu'un seul logement ou local à usage professionnel ainsi que lotissements) et, d'autre part et dans une certaine mesure, les travaux effectués dans les immeubles collectifs lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire. L'article 118 prévoit, pour chacune de ces extensions, l'adoption d'un décret en Conseil d'État, dont le seul encore attendu à ce jour est celui relatif aux travaux effectués dans les immeubles collectifs.

Avec ses 215 articles à l'issue de son examen parlementaire, la loi « Transition énergétique » appelait logiquement un grand nombre de mesures d'application. Elle

comportait 183 renvois à des mesures réglementaires, 48 habilitations à légiférer par ordonnances et 24 demandes de rapport.

Au 31 décembre 2016, 151 dispositions sur les 183 recensées, soit un taux de 83 %, étaient devenues applicables à la suite de la publication d'un texte (contre seulement 30 % neuf mois plus tôt).

Ce bilan globalement satisfaisant témoigne d'une forte mobilisation des services. Il n'en reste pas moins en-deçà des objectifs très volontaristes affichés par le Gouvernement lors des débats parlementaires (puisque tous les textes attendus devaient paraître avant la fin de l'année 2015) ou des annonces ministérielles récentes.

Ainsi, le 23 novembre dernier, lors de son audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et notre commission, la ministre s'était félicitée de ce que la quasi-totalité des textes soient publiés dix-huit mois après la promulgation de la loi, considérant qu'une telle rapidité n'avait jamais été observée dans l'histoire législative et réglementaire sur un texte aussi complexe et aussi dense.

De nombreuses mesures d'application importantes ont en effet été publiées sur les articles relevant des compétences de notre commission.

La programmation pluriannuelle de l'énergie, initialement promise pour la fin de l'année 2015, a finalement été publiée en octobre 2016, après plusieurs reports et une publication partielle des objectifs en matière d'énergies renouvelables. Cette programmation fait cependant largement l'impasse sur l'évolution de la part du nucléaire dans le mix électrique, repoussant toute décision sur le dimensionnement du parc à l'après 2019. Seule exception : la fermeture d'une capacité équivalente à Flamanville – en clair, celle de la centrale de Fessenheim – qui devait être actée par décret en 2016. Ce décret n'est à ce jour pas paru, bien que la loi de finances rectificative pour 2016 ait déjà prévu l'ouverture de 446 millions d'euros de crédits pour indemniser l'exploitant.

Le nouveau cadre réglementaire des concessions hydroélectriques, censé permettre d'engager, selon le Gouvernement, les premiers regroupements et, surtout, les premières mises en concurrence fin 2016 ou en 2017 en fonction des échanges avec la Commission européenne, a également été publié. Les discussions sur le calendrier sont toujours en cours et s'avèrent difficiles, en particulier parce que la Commission exigerait une forme d'obligation de résultat en termes d'ouverture à la concurrence.

Les mesures en faveur des industries électro-intensives ont également été prises. Permettez-moi de citer ici non seulement la réduction du tarif d'utilisation des réseaux de transport jusqu'à 90 % – par ailleurs étendue par un amendement de notre collègue Roland Courteau à la loi « Montagne » aux entreprises raccordées en haute ou très haute tension – mais aussi le renforcement du mécanisme d'interruptibilité, dont la vague de froid actuelle démontre que l'intérêt n'était pas que théorique. S'agissant des industries gazo-intensives, aucun dispositif analogue d'interruptibilité n'est aujourd'hui en vigueur, faute de publication des deux arrêtés attendus. Cependant, notre commission avait à l'époque considéré qu'un tel mécanisme était moins justifié dès lors que le gaz, contrairement à l'électricité, peut se stocker. La réduction des tarifs d'utilisation des réseaux devrait être prochainement mise en œuvre par la Commission de régulation de l'énergie à la suite, là aussi, d'un apport du Sénat à la loi « Montagne » sur proposition de Roland Courteau.

Enfin, la plupart des dispositions relatives au volet bâtiment, à l'exception, notable, de celle relative au carnet numérique et d'entretien du logement qui soulève toujours des difficultés, sont applicables. Il en va de même des mesures relatives à l'expérimentation du chèque-énergie, dont les premiers résultats s'avèrent encourageants en termes d'atteinte des publics cibles, même s'ils démontrent la nécessité d'un accompagnement pour l'utilisation des chèques distribués.

Il reste que, malgré les nombreux textes parus en 2016, plusieurs dispositions suivies par notre commission demeurent inapplicables.

Sans être exhaustif, je dirai simplement que, concernant le volet bâtiment, le décret portant sur la définition minimale de performance énergétique à respecter dans les critères de décence des logements et celui relatif à l'obligation de travaux dans le secteur tertiaire sont en cours d'examen devant le Conseil d'État. Par ailleurs, quatre mesures portant sur l'effacement électrique sont encore attendues pour en définir les modalités générales, lister les différentes catégories d'effacement, arrêter le régime dérogatoire de versement au fournisseur effacé et fixer les règles des appels d'offres à venir. Enfin, une seule mesure, issue d'une initiative sénatoriale, reste attendue en matière de gouvernance et du pilotage : il s'agit de la définition des principes et des modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics.

Par ailleurs, sur les 22 rapports encore attendus, 14 auraient dû être déposés avant le 31 décembre 2016. Restent notamment attendus le rapport quinquennal détaillant la stratégie nationale à l'échéance 2050 pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés à usage résidentiel ou tertiaire, le rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment et le rapport sur les moyens de substituer une aide globale à l'ensemble des aides fiscales attachées à l'installation de certains produits de la construction.

Pour finir, je voudrais à nouveau rappeler qu'il revient aux commissions permanentes d'assumer le travail de suivi de l'application des textes qui relèvent de leurs champs de compétences. Des binômes de rapporteurs majorité / opposition ont été désignés pour effectuer cette mission de contrôle. Aussi je vous incite, mes chers collègues, à vous investir dans ces travaux qui permettent une véritable approche qualitative de l'application des lois.

En conclusion, je vous informe qu'un débat aura lieu en séance publique sur ce bilan d'application des lois significatives du quinquennat au cours de la prochaine semaine de contrôle, le mardi 21 février à 17 h 45 en salle Clemenceau.

D'ici là, je vous invite à prendre connaissance de l'analyse fouillée de l'application des six lois que je viens d'évoquer devant vous, qui sera prochainement publiée au sein du rapport d'information de notre collègue Claude Bérit-Débat portant sur l'ensemble des lois significatives du quinquennat, toutes commissions confondues.

Je vous remercie.

**M. Bruno Sido.** – Vous avez abordé le sujet de Fessenheim : sait-on précisément ce matin ce qui a été décidé à ce sujet ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Le 24 janvier, le conseil d'administration d'EDF a approuvé la signature avec l'État, « le moment venu », du protocole d'indemnisation relatif à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim, comportant une part fixe d'environ 490 millions d'euros et une part additionnelle variable, mais l'a subordonnée à deux conditions : l'autorisation de la poursuite de la construction de l'EPR de Flamanville et de l'exploitation de Paluel 2, et la confirmation par la Commission européenne de la conformité du protocole aux règles applicables en matière d'aides d'État. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit en effet qu'un réacteur à l'arrêt depuis plus de deux ans doit être considéré comme définitivement arrêté. À la suite d'un accident mécanique, les travaux en cours sur un réacteur à Paluel excèderont cette durée et nécessitent donc qu'un décret soit pris afin de prolonger l'autorisation accordée à l'exploitant.

**M. Gérard Bailly.** – S'agissant des questions écrites, dont les réponses nous parviennent parfois huit à dix mois plus tard, ne serait-il pas possible de rappeler à nouveau l'objectif de respecter le délai de trois mois ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Cette question est régulièrement soulevée par le Président du Sénat à l'occasion de la Conférence des Présidents devant le ministre chargé des Relations avec le Parlement.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Il y aurait une manière simple de diminuer le retard pris dans les réponses, en limitant le nombre de questions écrites posées par chaque parlementaire, celles-ci se sont en effet banalisées et ont perdu de leur crédibilité.

*La réunion est close à 10 h 40.*

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 18 janvier 2017

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

### **Initiative française pour la paix au Proche-Orient - Audition de M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international**

**La commission auditionne 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.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint Afrique du Nord et Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international. Vous avez participé activement à l'initiative française pour la paix au Proche-Orient, sujet de notre matinée. Nous recevrons ensuite Mme Aliza Bin-Noun, ambassadeur d'Israël en France, M. Salman El-Herfi, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France.

Quel bilan dressez-vous de cette initiative française, marquée par une participation importante et l'absence d'Israël et de la Palestine ? Quelles sont les suites prévues, notamment par la France ? Israël a réagi très négativement à la résolution 2334 des Nations-Unies, pourtant historique, qui établit un texte de droit. De nombreuses difficultés perdurent de chaque côté, avec la colonisation d'un côté et de l'autre une faible légitimité démocratique des institutions et une cohérence difficile à obtenir... Quel serait le rôle de la France ? Que peut-on prévoir de l'attitude du président Trump et de ses futures orientations ?

**M. Ludovic Pouille, directeur-adjoint Afrique du Nord et Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international.** – C'est un grand honneur d'être parmi vous après la conférence pour la paix au Proche-Orient, incontestable succès de la diplomatie française dimanche dernier.

Cette conférence marque l'aboutissement d'une séquence d'un an d'efforts diplomatiques avec une mobilisation politique importante. L'ambassadeur Pierre Vimont, envoyé spécial du Ministre pour la préparation de la conférence, vous avait rappelé en mai dernier les raisons de cette initiative. Depuis, la situation sur le terrain s'est aggravée, comme l'a encore illustré le terrible attentat au camion-bélier à Jérusalem le 8 janvier, tandis que la colonisation s'est accélérée durant le deuxième semestre de l'année 2016.

Cette conférence s'inscrit dans un effort en trois temps : une réunion ministérielle préparatoire sans les parties le 3 juin 2016 ; un travail d'approche des parties et de mobilisation des partenaires autour de groupes de travail sur les « incitations » à reprendre les négociations de paix pendant le deuxième semestre 2016 ; enfin, une conférence internationale pour la paix censée initialement présenter aux parties un « paquet d'incitations » et relancer les négociations bilatérales à l'aide d'un cadre multilatéral renouvelé. Les deux parties israélienne et palestinienne étant absentes, aucune négociation n'a pu être enclenchée entre elles lundi matin. Car entre temps, l'élection de Donald Trump aux États-Unis début novembre a changé la donne. Ses propos de campagne, sa vision du dossier

israélo-palestinien, l'annonce d'un possible transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem et la nomination de certaines personnalités très proches de la droite israélienne ont suscité une inquiétude dans la communauté internationale, dans le monde arabe, chez les Européens et dans l'administration américaine sortante, au premier rang chez le Secrétaire d'État John Kerry.

Dans ce contexte, fallait-il abandonner notre initiative en attendant des jours meilleurs, ce que nous demandaient certains ? Selon le Président de la République et le Ministre des affaires étrangères, ce changement de contexte et cette incertitude lourde de conséquences imposaient d'autant plus de poursuivre jusqu'au bout nos efforts. L'enjeu n'était plus seulement de sauvegarder la viabilité de la solution de deux États sur le terrain, mais de préserver le concept même de deux États. C'est dans cet esprit qu'a été adoptée la résolution 2334 des Nations-Unies – avec une abstention inédite des États-Unis – et que John Kerry a prononcé son discours de bilan de mandat présentant les paramètres, selon lui, nécessaires à un accord de paix.

C'est dans cet esprit également que s'est tenue la conférence de Paris. Dimanche, la France était entourée de 75 pays et organisations internationales, dont 50 ministres ou vice-ministres, issus de tous les pays arabes, européens, du G20, des membres du Conseil de sécurité de l'ONU, et de quelques grands pays particulièrement concernés. Nous aurions été probablement deux fois plus nombreux si nous avions invité tous les pays membres de l'Assemblée générale de l'ONU, mais ce n'était pas l'objectif de cet exercice, car nous souhaitions nous centrer sur les pays les plus impliqués.

La communauté internationale s'est donc réunie pour adresser trois messages.

D'abord, celui de l'urgence de la préservation de la solution à deux États, menacée sur le terrain et dans son concept même. Certains nous appellent à nous concentrer sur les grandes crises irakienne, syrienne et libyenne. La France s'en occupe naturellement et est aux avant-postes dans la lutte contre Daech et contre les flux migratoires qui menacent la stabilité de l'Europe. Mais ce n'est pas une raison pour négliger le plus ancien conflit du Proche-Orient, comme l'a rappelé le Président de la République dimanche, conflit qui a suscité trois guerres en six ans à Gaza. Aujourd'hui, tous les éléments d'une escalade sont réunis. La tension est très grande, et le conflit n'a rien perdu de sa force symbolique, au-delà des frontières. Tous les pays présents dimanche étaient convaincus que ne rien faire serait faire un cadeau aux extrémistes utilisant ce conflit dans leur rhétorique radicale.

Deuxième message, celui de l'unité internationale. Les approches de chacun varient bien sûr, et il a fallu un travail diplomatique extrêmement poussé, conduit avec brio par Pierre Vimont, pour surmonter les obstacles et parvenir à l'adoption d'une déclaration conjointe. Tous les pays présents voulaient parvenir à un texte commun car l'enjeu politique était trop grand, et l'absence de déclaration aurait envoyé un signal extrêmement négatif pour la solution à deux États. La déclaration a rappelé l'importance de cette solution, les grands principes d'une résolution du conflit et a dénoncé les actes unilatéraux empêchant sa réalisation.

Dernier message, celui de la mobilisation. Personne ne souhaite que la conférence de Paris soit le dernier acte d'un effort diplomatique de plusieurs décennies. Tous les participants se sont accordés pour assurer un suivi des efforts engagés. La conférence n'avait pas pour but de dénoncer, de stigmatiser ou de donner des leçons, mais de tendre la main pour une solution constructive. Selon Israël, seules des négociations bilatérales permettront

d'avancer. Certes, elles sont indispensables, et sont rappelées dans la déclaration finale : personne ne doit négocier à la place des parties. Mais comment y parvenir alors qu'il n'y a eu aucune rencontre bilatérale depuis trois ans, et que M. Netanyahu n'a pas donné suite aux propositions de rencontre avec M. Abbas en bilatéral, tant à Moscou qu'à Paris ? Trois pistes opérationnelles sont proposées dans la déclaration conjointe pour aider à la relance des négociations.

D'abord, le cadre des négociations pour aboutir à une solution est solennellement rappelé : les lignes de 1967 et les grandes résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.

Ensuite, les participants ont incité les parties à reprendre le chemin de la négociation en faisant des propositions dans trois domaines :

- sur le volet économique, la Commission européenne et la Norvège se sont particulièrement impliquées : ce volet comprend un partenariat spécial privilégié avec l'Union européenne, et souligne l'immense potentiel d'un accord de paix pour l'investissement privé et les coopérations internationales, y compris avec les pays de la région;

- sur le renforcement des capacités étatiques palestiniennes, grâce au rôle d'appui très important de l'Allemagne, les participants se sont engagés à consolider les institutions palestiniennes, comme le prévoyait la conférence de Paris en 2007 pour un État palestinien, en appui aux efforts du Premier ministre palestinien d'alors, M. Salam Fayyad ;

- enfin, un travail de fond a été mené par la Suède pour œuvrer au rapprochement entre les sociétés civiles israélienne et palestinienne et raviver le débat sur la solution des deux États, grâce à la consultation de 150 organisations des deux côtés dans les derniers mois.

Troisième piste opérationnelle, le processus de suivi : nous avons prévu une coopération accrue entre le Quartet et les pays concernés, arabes et européens, et une réunion des participants intéressés, avant la fin de l'année, pour assurer le suivi des engagements.

La France a mené l'ensemble de cette initiative en pleine transparence et coopération avec les deux parties. Le Président de la République et le ministre des affaires étrangères se sont entretenus plusieurs fois avec le président palestinien et le premier ministre israélien ; le ministre des affaires étrangères s'est rendu à deux reprises en Israël et dans les Territoires palestiniens ; l'ambassadeur Pierre Vimont s'y est également rendu de nombreuses fois, tout en entretenant un contact étroit avec l'ambassadeur d'Israël et l'ambassadeur, chef de la mission de Palestine à Paris. Nous avons entendu les objections d'Israël, et l'annonce publique de M. Netanyahu de sa disposition à rencontrer M. Abbas à Paris. Nous le souhaitons également, et avons proposé une rencontre dimanche soir entre le Président de la République, MM. Netanyahu et Abbas pour qu'il leur rende compte en bilatéral des conclusions de la conférence. Malheureusement, M. Netanyahu n'a pas donné suite à cette proposition. Mais le ministre l'a rappelé : nous restons prêts à rendre compte de la conférence et à retourner dans la région.

L'objectif de la conférence du 15 janvier était de tendre la main, de rassembler les bonnes volontés et de définir des orientations politiques. Elle a permis de concrétiser des engagements par un discours positif, de réunir tous les pays de la région et d'adresser un message à l'opinion publique internationale. Elle est une base pour avancer avec les parties et la future administration américaine. Nous ne sommes ni naïfs, ni iréniques : cette conférence s'inscrit dans une phase de grande incertitude sur l'avenir du processus de paix. Nous sommes

conscients des risques sur le terrain, de la violence et de la poursuite de la colonisation. La France doit garder le cap, et a la responsabilité d'agir. La conférence de janvier a démontré notre capacité et notre volonté de poursuivre les efforts sur ce dossier particulièrement difficile.

**M. Gilbert Roger.** – Vous ne faites pas référence à la position du Royaume-Uni, qui ne s'est pas associé à notre démarche. Nous avons échangé à ce sujet, mi-décembre, à Londres, avec nos homologues parlementaires britanniques et M. l'ambassadeur Vimont. Comment voyez-vous précisément, après cette conférence, la reprise du dialogue entre les deux parties ?

**M. Michel Boutant.** – Qu'en est-il des Russes et de leur initiative pour rapprocher Hamas et Fatah ?

**M. Christian Cambon.** – Je rends hommage au Quai d'Orsay pour son travail sur ce sujet compliqué et à votre implication personnelle. Nous saluons également le travail formidable de M. Vimont, même s'il était assez pessimiste lors de notre réunion à Londres. La France doit toujours travailler, en priorité, pour la paix. La conférence ne pouvait se tenir dans un contexte plus difficile que celui-ci, avec l'adoption de la résolution 2334, la passation de pouvoir aux États-Unis et les déclarations intempestives de M. Trump, ainsi que la situation politique incertaine en Palestine.

Cette initiative n'aurait-elle pas dû être davantage coordonnée avec l'Europe, et menée en son nom, pour ne pas être affaiblie ? L'Europe est un géant financier, qui paie la reconstruction palestinienne, mais un nain politique... Quel est le rôle du Quartet ? À trop multiplier les formats d'intervention, on finit par ne plus savoir qui dirige la négociation ...

**Mme Josette Durrieu.** – Cette résolution de l'ONU contre la colonisation est très forte, je peux en témoigner après mon déplacement au Moyen-Orient. Je remercie notre diplomatie et M. Delattre, ambassadeur près les Nations-Unies. La mobilisation au sein de la conférence fut incroyable avec la présence de tous les pays arabes, de l'Union européenne du G20, des membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Disons-le plus fort ! Rien qu'à cause de cela, cette conférence est réussie ! Je remercie aussi l'ambassadeur Vimont. À l'ONU, j'ai entendu un expert affirmer que les pays arabes étaient démunis et réticents à la perspective de deux États. Faisons attention ! Cela n'est pas forcément vrai...

M. Netanyahu constate l'impasse, il fait primer le *statu quo*. Les institutions palestiniennes sont faibles, en l'absence de Conseil législatif depuis 2006, car les élections gagnées par le Hamas n'ont pas été reconnues. Pour M. Abbas, il ne reste de légitimité que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Travaillerons-nous sur un rapprochement entre le Hamas et le Fatah ?

**M. Jacques Legendre.** – J'approuve l'action menée par le Quai d'Orsay mais je suis étonné de constater que la déclaration conjointe qui nous est transmise est expressément « traduite de l'anglais ». Pourquoi le texte officiel est-il en anglais pour une conférence en France et d'initiative française ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Que vaut-il mieux ? Ne pas faire une initiative ou lancer une initiative stérile ? La France y gagne-t-elle ?

**M. Ludovic Pouille.** – J’espère vous avoir convaincu que cette initiative n’était pas stérile et qu’il fallait maintenir, en dépit des incertitudes sur l’avenir, l’élan qui a été enclenché lors de cette conférence qui a rappelé l’unité de la communauté internationale sur certains principes. La déclaration conjointe a été négociée en anglais mais trois documents font foi : les versions anglaise, arabe et française. La déclaration a été transmise au Conseil de sécurité de l’ONU et à l’Assemblée générale et sera traduite dans les six langues. Malheureusement, on n’arrive pas à négocier entre 70 pays en français...

**M. Jacques Legendre.** – Auparavant, nous y arrivions !

**M. Ludovic Pouille.** – Le Royaume-Uni a été le seul pays à s’être dissocié de la déclaration finale, et cela a été une grande déception. Cela nous interroge aussi lourdement sur la position qui sera la sienne dans les deux prochaines années, et sur la capacité de l’Union européenne, avec un Royaume-Uni à la fois *in* et *out*, à décider et à s’exprimer sur le sujet.

La déclaration finale ne met pas en concurrence le Quartet et les autres mais met toutes les bonnes volontés d’équerre pour un objectif de paix. Le Quartet ne peut qu’être renforcé par une meilleure coopération avec les grands pays arabes et européens. L’Arabie saoudite est volontaire pour participer à cet effort, alors qu’elle n’a pas de relations diplomatiques avec Israël. La Russie, qui a signé la déclaration, a aussi organisé dimanche une réunion entre le Fatah et le Hamas – ce que ne peut pas faire l’Union européenne, car le Hamas figure sur sa liste des organisations terroristes. Mais nous encourageons la formation d’un gouvernement d’union nationale : Gaza et la Cisjordanie devront appartenir au futur État palestinien. Les élections palestiniennes devront s’inscrire dans une démarche d’union nationale.

La résolution 2334 est essentielle : le droit international s’applique donc à la colonisation dans un contexte où certaines initiatives nous inquiètent particulièrement. Le Conseil de sécurité et la communauté internationale doivent assurer le suivi de cette résolution.

Quelles sont les perspectives d’une reprise du dialogue ? Nous n’avons aucune garantie, même si la reprise des négociations est l’objectif de tous les pays présents à Paris et ce qu’envisagerait de faire M. Trump. M. Ayrault rencontrera prochainement M. Rex Tillerson, futur secrétaire d’État, afin de clarifier notre position et de coordonner nos actions. Les États-Unis jouent un rôle essentiel mais ne peuvent le jouer seuls. On ne pourra pas vivre encore cinq à dix ans sans résoudre ce conflit : cela nécessite la mobilisation de tous, et notamment celle des parlementaires.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Rassembler 70 pays pour une telle mobilisation est significatif, mais nous faisons pression sur vous : la déception serait terrible si nous en restions à des décisions superficielles. Vous pouvez compter sur notre mobilisation, mais aussi sur notre vigilance.

**Mercredi 25 janvier 2017**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 35*

**Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Bernard Cazeau et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 230 (2016-2017) autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales.**

**M. Bernard Cazeau, rapporteur.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales.

Cet accord fait suite aux critiques soulevées par la gestion de la pandémie grippale A-H1N1 de 2009, notamment dans le rapport de la commission d'enquête du Sénat de juillet 2010 et le rapport de la Cour des Comptes de février 2011. Tirant les leçons de cette pandémie, le Conseil de l'Union européenne a invité, dès septembre 2010, la Commission européenne à élaborer un mécanisme de passation conjointe de marchés concernant les vaccins et les médicaments antiviraux qui permettent aux États membres, sur une base volontaire, « *de mettre en place des approches communes en matière de négociation de contrats avec l'industrie qui incluent clairement des questions relatives à la responsabilité, à la disponibilité et aux prix des médicaments, ainsi qu'à la confidentialité* ». En octobre 2013, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, ont adopté une décision (N° 1082/2013, et son article 5, plus précisément) qui sert de base légale au présent accord.

Cet accord a pour objet de permettre aux États membres, qui l'ont signé et ratifié, ainsi qu'à la Commission européenne, d'engager une procédure conjointe de passation de marché, en vue de l'achat anticipé de contre-mesures médicales relatives à des menaces transfrontières graves de santé. La menace transfrontière grave sur la santé est définie comme « *un danger mortel ou tout autre danger grave pour la santé, d'origine biologique, chimique, environnementale ou inconnue, qui se propage ou présente un risque important de propagation par-delà les frontières nationales des États membres, et qui peut nécessiter une coordination au niveau de l'Union afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine* ». À titre d'exemple, on peut citer le virus Ebola, les coronavirus comme le Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS).

Les contre-mesures médicales (article 2 du présent accord) sont définies comme « *tout médicament, dispositif médical ou autre bien ou service destiné à la lutte contre des menaces transfrontières graves sur la santé* ». Il peut s'agir de médicaments antiviraux, de vaccins, d'outils de diagnostic ou bien encore d'équipements de protection. Ainsi, dans l'éventualité d'un risque sanitaire transfrontière important, cet accord vise à garantir que les vaccins et autres contre-mesures médicales seront disponibles en quantités suffisantes, que tous les États membres participants auront accès aux vaccins ou contre-mesures médicales,

qu'ils seront traités de façon égale et bénéficieront de conditions contractuelles correctes, s'agissant notamment des prix, compte tenu de l'effet de levier.

Je tiens à dire d'emblée que la conclusion de cet accord, si elle ouvre la possibilité de sortir du cadre national pour constituer des stocks, n'oblige pas pour autant la France à participer ultérieurement aux procédures conjointes de passation de marché conduites par la Commission européenne. C'est sur la stricte base du volontariat. J'ajoute que si la France décidait de s'engager dans une telle procédure, elle aurait la possibilité de s'en retirer, même très tardivement.

En effet, l'accord donne aux États participants des possibilités de renonciation ou d'annulation de la procédure, pour des raisons fondées et dûment motivées – prix trop élevé, non-respect de critères techniques – soit avant l'attribution du marché ou la signature du contrat, si c'est une démarche collective ; soit avant l'attribution du marché si c'est une démarche individuelle. Je termine ces remarques liminaires en vous disant que l'accord donne la possibilité à un État contractant de revendre ou de donner des contre-mesures médicales acquises dans le cadre d'une procédure conjointe de passation de marché à un ou plusieurs autres États contractants qui viendraient à en manquer par exemple.

Cet accord a un contenu essentiellement technique que je vous décris à grands traits. Il fixe la répartition des compétences entre le Commission européenne et les États membres contractants ainsi que les modalités pratiques régissant la procédure conjointe de passation de marché, conformément aux directives « marchés publics » qui ont été transposées dans le code des marchés publics français. La Commission européenne assure la préparation et l'organisation globales de la procédure. Elle est l'unique représentant des parties contractantes auprès des opérateurs économiques, des candidats ou des soumissionnaires tout au long de la procédure ainsi que dans toute instance. Les États membres contractants interagissent par l'intermédiaire de comités dans lesquels ils sont représentés. Un représentant du ministère de la santé, assisté d'un représentant de l'Agence nationale de santé publique représentera la France dans le Comité directeur de l'accord de passation conjointe de marché qui est une instance stratégique, tandis que l'agence de santé représentera l'État français dans les comités directeurs qui seront constitués pour la préparation des marchés spécifiques et le pilotage de la procédure. Tout membre du comité directeur de l'accord peut proposer l'ouverture d'une procédure de passation de marché, mais celle-ci n'est ouverte que si au moins 5 parties contractantes, dont la Commission, y sont favorables. Ensuite, le comité directeur spécifique décide du type de procédure – procédure d'appel d'offres, procédure négociée, dialogue compétitif – ainsi que du type et de la durée du marché attribué. Cet accord est déjà en vigueur pour 23 des 24 États membres qui l'ont signé et ratifié. La Commission européenne a lancé, en 2016, une passation conjointe de marché pour l'acquisition de tenues de protection individuelles à utiliser pour le traitement de maladies infectieuses graves comme Ebola. La France, qui a fort heureusement encore du stock, n'a pas pu y prendre part.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi, d'autant que La France est le dernier pays dont le processus de ratification est encore en cours et qu'elle espère pouvoir participer à la prochaine procédure conjointe, début 2017, pour l'acquisition de vaccins grippaux pandémiques. Selon les services du ministère de la santé auditionnés (audition du 30 novembre 2016), la seule incertitude porterait sur la capacité de la Commission européenne à conduire les négociations et à obtenir les meilleurs prix. Les experts français en matière d'achats publics de l'agence nationale de santé publique et du Conseil économique des produits de santé pourraient alors être un soutien déterminant.

L'examen en séance publique aura lieu le jeudi 26 janvier 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Y a-t-il des oppositions à ce texte, ou des abstentions ?

*Suivant la proposition du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

### **Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'assistance alimentaire – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 137 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention relative à l'assistance alimentaire.**

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure.** – La convention relative à l'assistance alimentaire, dont l'autorisation de ratification est l'objet du projet de loi qui nous est soumis après l'Assemblée nationale, a été adoptée à Londres en avril 2012 et signée par la France au mois de novembre de la même année.

Cette convention multilatérale, placée sous la supervision du Conseil international des céréales, est la nouvelle version de plusieurs conventions similaires qui, depuis 1967, traduisent l'engagement des États signataires, et de la France en particulier, à réduire la faim dans le monde. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et se substitue, en la modernisant, à la convention de 1999, qui s'est révélée moins efficace qu'attendu pour combattre ce fléau. En effet, la persistance d'une situation critique en matière de sous-nutrition appelle de nouveaux outils internationaux d'assistance et un engagement renouvelé des économies développées.

Je voudrais tout d'abord souligner la gravité persistante de l'insécurité alimentaire dans le monde, qui a motivé l'adoption d'une nouvelle convention sur l'assistance alimentaire :

Selon les chiffres de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde a diminué en valeur absolue, passant d'un milliard environ en 1990 à 794 millions en 2014. Mais cette amélioration est à nuancer, puisqu'une augmentation sensible est observée en Afrique subsaharienne, le chiffre passant de 175 millions de personnes en 1990 à 220 millions en 2014. 65 % des personnes en insécurité alimentaire dans le monde se trouvent cependant en Asie du Sud, notamment sur le sous-continent indien. 20 pays se trouvent aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire structurelle et menacent de basculer dans une crise majeure au moindre accident conjoncturel (sécheresse, crise politique ou variation des prix agricoles).

C'est dans ce contexte que 13 pays développés et l'Union européenne ont déjà ratifié la convention relative à l'assistance alimentaire de 2012. Les États parties membres de l'Union européenne sont l'Autriche, le Luxembourg, l'Espagne, la Slovénie, le Danemark et la Suède. Les États-Unis, la Russie et le Canada l'ont également ratifiée.

Avant d'en venir aux avancées que comporte cette convention, je souhaiterais exposer succinctement les principes du cadre international de l'assistance alimentaire, tel qu'il a été mis en place depuis le Congrès mondial de l'alimentation de 1963.

L'insécurité alimentaire est depuis cette date, hélas, régulièrement présentée dans les enceintes internationales comme l'une des grandes causes mondiales de notre temps. En 2015, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les objectifs du développement durable à l'horizon 2030, que la France a d'ailleurs contribué à identifier. Reconduisant l'un des « Objectifs du Millénaire » définis en 1990, l'Assemblée générale a ainsi retenu comme deuxième objectif l'éradication de l'insécurité alimentaire dans un contexte contraint par le changement climatique. A ces enjeux structurels s'ajoutent les crises, souvent humanitaires au départ, qui se changent rapidement en crises alimentaires. Elles ont été nombreuses en 2016 : la crise syrienne bien sûr, qui a fortement mobilisé les moyens de l'aide alimentaire française pour répondre aux besoins de près de 4,5 millions de réfugiés au Levant ; le phénomène climatique El Nino, qui a frappé l'Afrique ; les crises sécuritaires au Burundi, en Centrafrique, au Nigeria, au Yémen, et j'en passe... Le constat des Nations unies est le suivant – et il est sans appel : pour nourrir 9 milliards de personnes d'ici à 2050 et éradiquer les menaces de crises alimentaires majeures, il faudra augmenter la production agricole mondiale de 60 %.

Nous en sommes évidemment très loin, et des zones de tension grave persistent ; pour les soulager, plusieurs conventions relatives à l'aide alimentaire ont été adoptées depuis 1967. La présente convention, comme je l'ai indiqué, prend la suite de celle de 1999, qui a expiré en juin 2012. Dans cette précédente convention, les pays développés disposant d'excédents agricoles s'engageaient à fournir aux pays en développement qui en avaient besoin un minimum d'aide alimentaire, notamment de céréales et de denrées non-périssables.

Plusieurs aspects de ce cadre international préexistant demeurent inchangés par la convention signée de 2012 que nous examinons :

L'organisation administrative d'abord : la convention de 1999 avait mis en place un Comité d'aide alimentaire chargé de veiller à la bonne application de la convention et de traiter toute question relative à son application. Le secrétariat de ce comité était assuré par le secrétariat du Conseil international des céréales qui administre la Convention sur le commerce des céréales de 1995. Cette organisation demeure en l'état.

Le régime juridique général de la nouvelle convention est également le même, en particulier son articulation avec l'Accord relatif à l'agriculture de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de 1994, qui comporte des dispositions relatives à l'assistance alimentaire : la présente convention ne modifie ni ne permet de déroger à des obligations souscrites dans le cadre de l'OMC. Elle n'affecte donc en rien nos engagements commerciaux internationaux.

De même, les modalités de versement de l'aide alimentaire française sont inchangées. La sélection et le suivi des projets d'aide resteront comme aujourd'hui assurés de manière décentralisée par nos ambassades, qui entretiennent le dialogue avec les acteurs locaux. C'est ce dialogue qui permet d'identifier précisément les besoins sur place et d'allouer ainsi notre aide alimentaire de la manière la plus pertinente possible aux populations concernées, femmes et enfants notamment. Cette présence permet également aux autorités et aux populations locales d'identifier l'origine de l'aide qui leur est apportée et contribue ainsi au rayonnement de la France. Après cette phase de détermination des besoins par nos postes diplomatiques, l'aide continuera de transiter par des opérateurs bénéficiaires, comme

aujourd'hui, sur la décision du Comité interministériel de l'aide alimentaire, qui réunit les ministères chargés des affaires étrangères, de l'agriculture et de l'économie, ainsi que l'Agence française de développement (AFD). Enfin, le versement effectif de l'aide sera toujours effectué via ces opérateurs partenaires de la France, qui demeurent en priorité le Programme alimentaire mondial, le Comité international de la Croix Rouge, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que différentes organisations non gouvernementales comme « Action contre la faim ».

Bref, le cadre administratif et juridique pour notre pays et les États parties demeurent les mêmes que sous l'empire de la convention d'assistance alimentaire précédente de 1999.

Cependant, les pays donateurs ont estimé en 2012 que plusieurs caractéristiques techniques de cette convention la rendaient moins efficace qu'espéré, voire contre-productive.

J'en viens donc aux avancées de la présente convention relative à l'assistance alimentaire par rapport à sa devancière :

La France et l'Union européenne notamment ont estimé qu'il était nécessaire de faire évoluer la logique de dons en nature de surplus agricoles, qui était celle des conventions précédentes depuis 1967, vers une architecture de contributions plus modulable, centrée sur les pays les plus vulnérables.

La présente convention prend ainsi acte d'un basculement du principe d'aide uniquement en nature, qui s'avère souvent déstabilisatrice pour les marchés locaux, vers une stratégie d'assistance portée par une multiplicité d'instruments. La gamme des outils de l'aide alimentaire est ainsi élargie aux bons d'achat, aux transferts monétaires, à la fourniture de semence ou aux interventions vétérinaires. Il s'agit de cette façon de mettre fin aux effets pervers de mécanismes d'assistance qui empêchent le développement de filières locales. La nouvelle convention doit donc permettre une plus grande adaptabilité des interventions et une meilleure coordination des bailleurs. En outre, elle favorise désormais la programmation d'engagements des États contributeurs en valeur monétaire : la France avait ainsi annoncé en 2012, pour la période 2013-2015, un engagement minimum de 35 millions d'euros par an d'aide alimentaire, montant d'aide d'ailleurs constant depuis 2009. Pour ce qui est de l'année 2015, sur un total de 35 millions d'euros :

- 10,6 millions d'euros ont été alloués au Levant ;
- 8,1 millions à l'Afrique de l'Ouest ;
- 6,7 millions d'euros à l'Afrique centrale ;
- 3 millions d'euros à l'Afrique australe et orientale ;
- 2,4 millions d'euros à l'Asie.

56 % de cette aide a été fournie en nature, notamment pour celle concernant la crise au Moyen-Orient. Le reste de l'aide est décliné sous forme de distribution d'argent liquide, de cartes de paiements ou de coupons.

Chaque État partie à la convention doit en outre produire, chaque année, un rapport par lequel il rend compte de la manière dont il a rempli son engagement en matière

d'aide alimentaire. Il doit également échanger avec les autres parties des informations sur sa politique en ce domaine, et les résultats de celle-ci. Ces obligations de compte-rendu (« *reporting* ») et d'échange d'informations sont de nature à renforcer la coordination internationale de l'assistance alimentaire et à en améliorer le ciblage.

Enfin, la nouvelle convention donne la priorité aux pays les moins avancés dans l'allocation des aides, et elle privilégie le caractère humanitaire de ces aides : l'assistance alimentaire visée par cette convention est une assistance de court terme, adaptée aux situations d'urgence, plutôt qu'une assistance à long terme qui fait l'objet d'autres secteurs des politiques d'aide au développement, comme les programmes de l'AFD sur la durabilité des pratiques agricoles. Dans un contexte de multiplication des crises alimentaires dues au changement climatique ou à des crises politiques, notamment sur le continent africain et au Moyen-Orient, cette nouvelle logique de réaction rapide apparaît en effet comme plus pertinente.

La convention de 2012 marque ainsi un tournant dans l'approche multilatérale de l'aide alimentaire. Elle devrait en particulier permettre à la France de mener une action plus efficace en Afrique, continent gravement touché par l'insécurité alimentaire et premier bénéficiaire de notre aide alimentaire, grâce à une palette d'instruments plus large. Le volet humanitaire de court terme prévu par cette convention constitue également une réponse à la crise des réfugiés au Moyen-Orient, zone à laquelle nous avons consacré près d'un tiers de notre effort en matière d'aide alimentaire en 2015, soit, comme je l'ai dit, près de 11 millions d'euros.

En conclusion, cette nouvelle convention représente un outil plus flexible et mieux adapté à la réalité humanitaire du XXI<sup>ème</sup> siècle. Elle constitue un cadre plus respectueux des économies locales et doit permettre à la fois un soutien à la résilience des pays fragiles et une gestion de crise sensiblement améliorée.

C'est pourquoi je recommande à notre commission l'adoption de ce projet de loi, qui ne soulève d'ailleurs pas de difficulté particulière et a été adopté par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2016. Il sera examiné en séance publique, en procédure simplifiée, demain, jeudi 26 janvier.

**Mme Nathalie Goulet.** – Merci à la rapporteure pour son exposé et, en particulier, pour la mention qu'elle a faite du Yémen. Ce pays, en effet, est aujourd'hui frappé par une grave crise alimentaire.

Le sujet de l'aide alimentaire est essentiel, car il touche directement à l'humain. Les enjeux vont bien au-delà de simples questions administratives.

Je ne formulerai que quelques observations. La gestion de l'aide alimentaire soulève une série de difficultés de coordination : entre programmes d'aide alimentaire d'abord ; avec les programmes de lutte contre le gaspillage alimentaire ensuite ; enfin, avec notre propre politique nationale d'aide aux territoires, dans le contexte d'un monde agricole en crise et paupérisé. Par ailleurs, quel triste paradoxe que la moitié du monde meure de faim pendant que l'autre est au régime !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure.** – Merci, chère collègue, pour vos observations. Je tiens à dire que je partage votre indignation. Quand on voit que, comme je l'ai indiqué, nourrir la population mondiale d'ici à 2050 et éradiquer les menaces

majeures de crises alimentaires supposerait d'augmenter la production agricole mondiale de 60 %, on mesure l'ampleur de la tâche et la modestie des initiatives actuelles...

Je partage également votre préoccupation en ce qui concerne le lien entre aide alimentaire et lutte contre le gaspillage alimentaire.

**M. Alain Gournac.** – Une simple observation : il n'est pas rare que, dans les pays bénéficiaires de programmes d'aide alimentaire, les produits provenant de ceux-ci se retrouvent sur le marché, après avoir été détournés.

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne signé le 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Yves Pozzo di Borgo et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 271 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne signé le 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin.**

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord franco-italien de février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin.

Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, projet phare de la coopération franco-italienne, a déjà fait l'objet de trois accords entre la France et l'Italie, tous ratifiés par la France : l'accord de janvier 1996 créant une commission intergouvernementale pour le Lyon-Turin ; l'accord de janvier 2001 pour la réalisation d'une nouvelle ligne Lyon-Turin, qui a conduit notamment à la création d'un promoteur public chargé de mener les études, les reconnaissances et les travaux préliminaires et enfin l'accord de janvier 2012 – voté à la majorité de nos collègues – pour la réalisation et l'exploitation de la nouvelle ligne.

Cet accord correspond à l'avenant prévu à l'article 4 de l'accord de 2001, afin d'engager les travaux définitifs de la section transfrontalière de la ligne Lyon-Turin, soit le franchissement du massif alpin par un tunnel de base de 57,5 km de long – dont 45 km en France et 12,5 km en Italie – entre Saint-Jean-de-Maurienne en France et Suse - Bussoleno en Italie. Il s'agit de substituer à la ligne de montagne historique de la Maurienne et au tunnel ferroviaire du Fréjus situé à plus de 1 300 mètres d'altitude – les sections très pentues obligent les trains de fret à rouler à 30 km/h et à être tractés par deux, voire trois locomotives – une ligne de plaine, plus compétitive et répondant aux standards internationaux.

Après la ratification de cet accord, le promoteur public, la société TELT (Tunnel Euralpin Lyon Turin), détenue pour moitié par chacun des deux États, sera chargée de la

réalisation des travaux définitifs de la section transfrontalière entre 2017 et 2029, puis de son exploitation. Depuis 2001, trois galeries de reconnaissance ont été réalisées, côté France, et deux autres sont actuellement en cours en France et en Italie. Sur l'ensemble des travaux d'excavation, 10 % ont déjà été réalisés et 20 % ont fait l'objet de l'attribution de marchés. 30 % des travaux sont déjà réalisés ou en passe de l'être.

Cet avenant comprend l'accord de février 2015 permettant l'engagement des travaux définitifs, le protocole additionnel de mars 2016 et le règlement des contrats en vue de lutter contre les tentatives d'infiltration mafieuse validé par la commission intergouvernementale en juin 2016.

Le protocole additionnel fixe le coût de la section transfrontalière à un peu plus de 8 milliards d'euros (valeur janvier 2012), coût certifié par le groupement belge Tractebel Engineering–Tuc Rail en 2015. La Commission européenne a attribué à ce chantier une subvention d'environ 810 millions d'euros, pour la période 2014-2019, au titre du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE) et montre son intention de le financer au-delà de 2019, soit une prise en charge des travaux à hauteur de 40 %, le taux maximal. Aux termes de l'accord de 2012, les coûts de réalisation de la section transfrontalière seront répartis selon la clé de répartition suivante : 42,1 % pour la France et 57,9 % pour l'Italie (la clé de répartition sur l'ensemble de la ligne Lyon-Turin est de 50 % pour la France et de 50 % pour l'Italie), déduction faite de la participation de l'Union européenne qui couvrira 40 % des travaux. La participation financière de la France s'élève à un peu plus de 2 milliards d'euros (valeur janvier 2012), soit 25 % du coût total du projet.

Le financement de la participation financière française, environ 200 millions d'euros chaque année sur 12 ans, pourrait venir du Fonds de développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin (FDPITMA), alimenté par les recettes des tunnels routiers du Mont Blanc et du Fréjus (environ 15 millions d'euros par an). De nouvelles recettes résultant de la mise en œuvre d'un sur-péage perçue pour la circulation des poids lourds sur certains tronçons autoroutiers de montagne, au titre de la directive « Eurovignette » de 1999, conformément aux recommandations de la mission parlementaire de MM. Michel Destot et Michel Bouvard, font l'objet de discussion avec la Commission européenne. 290 millions d'euros d'autorisations d'engagement viennent d'être inscrits au budget 2017 de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France, l'AFITF. Cela ne veut toutefois pas dire que la pérennité du financement est complètement assurée !

Voyons maintenant le règlement destiné à lutter contre les infiltrations mafieuses dans les contrats conclus par le promoteur public, TELT. C'est la première fois qu'un tel dispositif antimafia s'appliquera au plan transnational à un grand chantier européen de travaux publics.

En quoi consiste ce dispositif qui existe déjà dans la législation italienne? Des motifs d'exclusion des contrats, des contrats de sous-traitance et des sous-contrats viennent compléter les dispositions de l'ordonnance de juillet 2015 relative aux marchés publics. Ils sont vérifiés par une structure binationale composée du préfet de Turin et du préfet désigné par la France: le préfet français vérifiera les entreprises françaises. Il s'agira, je crois savoir, du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes. L'absence de motifs d'exclusion permet l'inscription des opérateurs économiques – en principe pour 12 mois – sur une liste blanche tenue par TELT. Pour appliquer ces nouvelles mesures de police administrative inédites en France, le préfet ne disposera pas de moyens propres et dédiés et j'ai donc interrogé le

ministre de l'intérieur sur les moyens qui seront mis à la disposition de celui-ci pour qu'il puisse véritablement remplir sa mission. Tracfin, que j'ai auditionné, m'a indiqué, par exemple, qu'il ne pouvait pas informer le préfet.

Enfin, voyons les enjeux de cette section transfrontalière. Citons tout d'abord le report modal du fret et des voyageurs de la route vers le rail et la sécurisation des transports. Ce projet vise à permettre au mode ferroviaire d'assurer plus de 50 % des échanges de marchandises transitant par les Alpes franco-italiennes. Actuellement les flux routiers représentent 90 % des échanges de fret entre la France et l'Italie avec le passage annuel de 2,5 millions de poids lourds. La part modale du fer n'a cessé de diminuer pour atteindre 9,2 % en 2013. Il faudra cependant adopter une politique globale efficace en faveur du développement du fret ferroviaire pour atteindre un report de 700 000 à 1 000 000 de poids lourds par an de la route vers le rail. Un effort gouvernemental conséquent est nécessaire pour favoriser le fret ferroviaire. Le transport des voyageurs sera également facilité : Lyon-Turin se fera en 3 heures, Paris-Milan en 4 heures et Milan-Barcelone en 6 h 30. Le trafic international passerait de 1,2 million de voyageurs à 4 millions, dont 1,2 million reportés de l'aérien. Citons ensuite la protection de l'environnement. Le report modal – le train est 4 à 5 fois moins polluant qu'un transport routier – permettra la réduction des émissions de polluants nocifs et des nuisances sonores, alors que la fréquence et la durée des pics de pollution sont en augmentation dans les Alpes (Vallée de Chamonix). Je vous renvoie aux questions au Gouvernement de nos collègues à la fin de l'année dernière. La France sera ainsi à même de respecter ses engagements internationaux sur la protection des Alpes – la convention Alpine de 1991 et son protocole des transports de 2000 – et sur le climat, plus généralement.

Enfin, la liaison ferroviaire Lyon-Turin est un élément clé du corridor transeuropéen méditerranéen, au sein du réseau central du réseau transeuropéen de transport. Ce corridor assurera la liaison entre la péninsule ibérique, l'arc méditerranéen, le Nord de l'Italie, la Slovénie et la Hongrie et prend toute son importance au regard de la construction de la « route de la soie » ferroviaire par la Chine et la Russie, qui n'arrive que jusqu'à Turin. Seul tunnel orienté Est-Ouest, il devrait permettre à terme un rééquilibrage géostratégique des flux économiques et éviter une « finistérisation » de la France, en favorisant les échanges entre la France et l'Italie. La France est le deuxième client et le deuxième fournisseur de l'Italie derrière l'Allemagne. On rappelle que les échanges économiques concernés par les traversées Nord-Sud du massif alpin représentent annuellement 105 milliards d'euros tandis que ceux relatifs aux traversées Est-Ouest s'élèvent seulement à 70 milliards d'euros.

Les aménagements suisses avec les tunnels ferroviaires du Lötschberg et du Saint-Gothard – sans parler de la construction du tunnel du Brenner en Autriche – ont déjà fait basculer, hors de France, le trafic provenant du Benelux et du Royaume-Uni et à destination de l'Italie. Selon moi, la construction de cette liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui reliera deux aires économiquement fortes, le Grand Paris et le Grand Milan, permettra d'éviter que les flux économiques ne s'écartent de la France, en marginalisant notamment sa partie ouest. Pour éviter que les containers n'arrivent plus que dans les ports néerlandais et qu'ils ne transitent plus que par les axes Nord-Sud, il faut adopter ce projet de loi.

En conclusion et pour les raisons que je viens d'évoquer, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Dans son rapport d'information [rapport n° 858 (2015-2016)] sur le financement des infrastructures de transport, la commission des finances a indiqué, en septembre dernier, que ce projet « peut représenter une véritable opportunité économique pour le sud-est de la France ». La mise en service du tunnel de base fin 2029 ne sera toutefois possible que si les voies d'accès françaises sont opérationnelles à cette même date et une

mission vient d'être confiée à ce sujet au Conseil général de l'environnement et du développement durable. J'ajouterai que ce projet a déjà eu des retombées économiques pour la région Auvergne-Rhône-Alpes avec la démarche « Grand chantier » et la signature du contrat de territoire Maurienne en septembre 2016. 500 ouvriers et techniciens travaillent déjà sur le chantier de Saint-Martin-la-Porte et la société TELT prévoit d'employer jusqu'à 4 000 personnes en France et en Italie d'ici à 2029.

Enfin, la procédure de ratification italienne s'est achevée le 12 janvier dernier.

L'examen en séance publique est prévu jeudi 26 janvier 2017, selon la procédure normale.

**M. Jean-Pierre Raffarin, Président.** – Le projet ferroviaire Lyon-Turin fait partie des grands projets adoptés par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) en 2003. Il sera intéressant de comparer les délais de réalisation des différents projets entérinés à l'époque.

**Mme Éliane Giraud.** – J'adresse mes félicitations au rapporteur. Je sais qu'il a procédé à de nombreuses auditions. J'ai d'ailleurs participé à celle de M. Louis Besson, Président de la Commission intergouvernementale, avec beaucoup d'intérêt. C'est un dossier très important avec une décision du CIADT que vous venez de rappeler, Monsieur le Président. L'on peut s'interroger sur la façon, dont on mène les grands projets. En région Rhône-Alpes, j'ai eu pour mission d'accompagner l'ensemble des acteurs économiques et des personnes intéressées sur ce sujet. L'Italie, il faut le rappeler, est le deuxième partenaire de la France et de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Sur des projets de cette ampleur, il faut être capable de mettre en place une réflexion pour maintenir une dynamique et pour faire en sorte que des oppositions, qui sont des visions à court terme, ne prennent pas le pas sur des visions stratégiques. C'est un projet très stratégique pour la France et pour l'Europe, notamment sur les liaisons Est-Ouest jusqu'en Europe centrale. Il a été ciblé comme tel et la section transfrontalière que l'Europe finance en est une partie fondamentale. Aujourd'hui, certains disent qu'il aurait fallu commencer par les voies d'accès et que la création d'une voie supplémentaire aurait été suffisante. Rendre le fret compétitif, c'est un problème de pente et le doublement de la voie actuelle n'aurait donc pas permis de régler ce point. Le creusement de la section internationale est prévu au niveau de Saint-Jean-de-Maurienne qui est à peu près à la même hauteur que Saint-Etienne. Il faut donc faire en sorte que l'on ait le moins de pente possible et c'est la raison pour laquelle, ce projet est important au plan économique, écologique et pour le devenir des échanges et des traversées des Alpes. La question du financement a été examinée très précisément par Michel Destot et Michel Bouvard, un député et un sénateur, un Isérois et un Savoyard. Il faut rappeler aussi que la question des tunnels routiers en Savoie est une question majeure, avec l'accident du tunnel du Mont-Blanc notamment, ainsi que les routes de Maurienne encombrées par les camions. C'est un projet très important pour les populations qui vivent dans ces vallées polluées. Le coût de l'opération a finalement été tranché à la suite de discussions très longues avec l'Italie. Aujourd'hui, l'on sait qu'il faudra trouver environ 200 millions par an, pendant douze ans. Je rappelle que les investissements annuels de l'Etat dans les transports s'élèvent à 15 milliards d'euros depuis les années 2000. C'est donc tout à fait réalisable ! Il faut naturellement qu'il ait aussi une réflexion sur les voies d'accès et sur l'ensemble du réseau de fret régional, mais je sais que différents acteurs, y compris la région, ont déjà commencé, en lien avec l'Etat. Nous voterons ce rapport, car ce projet a beaucoup d'intérêt pour les régions mais aussi pour les populations. Je vous invite, Monsieur le Président, et vous aussi, mes chers collègues, à venir rendre visite au tunnelier Federica, car c'est un chantier extrêmement important et intéressant. Je veux juste

finir, en rappelant qu'une procédure « Grand chantier » est en cours. La région et l'Etat mènent également des discussions avec les agriculteurs dont les exploitations sont concernées par ce projet.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je remercie le rapporteur pour son excellent rapport. Une belle cause défendue avec conviction ! Je voterai naturellement pour. Si au début des années 2000, Monsieur le Président, vous avez fait avancer les dossiers, on peut dire aujourd'hui que les majorités se succèdent mais que le sujet du ferroviaire demeure. La France n'a pas réglé la question du ferroviaire en général et des trains à grande vitesse en particulier, sans parler de la question de l'entretien. Elle ne s'est pas donné les moyens de se maintenir à niveau, y compris sur les lignes secondaires, et de moderniser le réseau. Cette question est devant nous et il faudra s'en saisir avec la SNCF et les régions.

**M. Jean-Pierre Raffarin, Président.** – On peut se demander si la réflexion doit rester au niveau de la SNCF ou, comme par le passé, être portée à un niveau plus stratégique comme autrefois autour de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). En perdant la DATAR, on a perdu, à mon avis, la vision à long terme.

**M. André Trillard.** – J'approuve cette idée de DATAR. Je veux simplement demander au rapporteur de retirer de son rapport le terme « finistérisation », qui me semble injurieux pour les habitants du Finistère et qui indiquerait que l'Etat n'a pas fait son travail pour cette partie de la France.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Je m'interroge sur les différentes positions des hautes instances nationales sur les projets d'infrastructures d'intérêt majeur. Je ne veux pas parler de l'opportunité du projet mais des remarques. Sur le projet Lyon-Turin, les plus hautes instances ont émis des réserves sur sa viabilité et son intérêt économique. Cela me rappelle le projet de liaison à grande vitesse entre Limoges et Poitiers, une autre transversale, un enjeu économique majeur dans la perspective des grandes régions, dont les plus hautes instances, pour le dire familièrement, ont eu « la peau », mais nous allons le relancer. Je m'interroge sur le rôle de ces hautes instances et sur leurs remarques de non-viabilité économique.

**M. Jean-Pierre Raffarin, Président.** – Je partage votre réflexion mais la question porte sur notre capacité de programmation pluriannuelle. On ne fait plus de moyen terme actuellement et les sujets qui ne présentent pas une rentabilité immédiate mais relèvent d'une stratégie de développement sont effacés par rapport aux autres. On manque de vision de moyen terme. C'est une faiblesse. C'est un débat que j'ai eu publiquement avec Dominique de Villepin quand il a choisi de rattacher la DATAR au seul ministère de l'agriculture.

**M. Jean-Paul Émorine.** – Je suis tout à fait favorable à ce projet Lyon-Turin. Pour parler d'aménagement du territoire, j'aurais souhaité la prise en compte de la liaison fluviale Rhin-Rhône, ce qui reste d'actualité. Sur la question du fret ferroviaire, je présidais la commission des affaires économiques lorsqu'on a parlé du Grenelle de l'environnement. Il faut avoir en tête que 90 % des trains circulent sur 50 % du réseau et que toutes les petites lignes qui desservent les régions céréalières étaient plus polluantes que la route, compte tenu des ruptures de charge. Le transfert modal de la route vers le rail ne se fait que sur des grandes distances, au moins 500 kms. Il se fera petit à petit mais le vrai problème, c'est que la SNCF a le monopole de la circulation. Ce sera un point à examiner.

**M. Bernard Cazeau.** – M'étant battu en faveur du TGV Atlantique, je veux indiquer que je me rallie à la position d'Eliane Giraud pour des raisons économiques et environnementales. Je partage également la position de Françoise Perol-Dumont sur la ligne Limoges-Poitiers.

**M. Daniel Reiner.** – Je veux évoquer la question du report modal. Je suis favorable à la ligne Lyon-Turin, qui est de bon sens, même si l'on peut regretter la longueur des délais. On a travaillé longtemps sur le fret ferroviaire, Jean-Paul Emorine vient de le dire, et j'avoue que j'ai baissé les bras. À l'époque de Jean-Claude Gayssot, on transportait 55 milliards tonnes-kilomètre en fret ferroviaire, aujourd'hui, c'est moins de 30 milliards de tonnes-kilomètre. On a diminué au lieu de progresser. Il faut une politique générale en matière de transport ferroviaire mais pas seulement des outils. Il faut une politique qui oblige au report modal. Les conditions économiques du moment sont favorables au transport routier. Sans pénalisation du transport routier, il n'y aura pas de report modal ! Dans les circonstances actuelles, le fret ferroviaire ne peut pas lutter contre le transport par camion. On a beaucoup reculé sur ce sujet, à preuve l'affaire des péages sur les camions et des portiques, alors que c'est ce qu'il aurait fallu faire.

**M. Claude Malhuret.** – Merci pour ce rapport. J'ai des questions de néophyte. Quand on lit les journaux, on entend parler de manifestations en Italie. Pourquoi ces manifestants italiens s'y opposent-ils ? On parle également de partenariat public-privé, qu'en est-il ? Que faut-il penser des critiques du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes ?

**M. Alain Joyandet.** – Qu'en est-il du calendrier des travaux et des paiements ? Je me méfie des effets d'annonce sur les autorisations de programme. L'on a financé, un temps, la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, dont la branche sud a été abandonnée.

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur.** – Sur la « finistérisation », c'était un mot pédagogique mais il sera retiré du rapport. S'agissant des points négatifs évoqués, toutes les voies d'accès au tunnel de base ne sont pas financées, il y a un effort à faire de la part de l'Etat et de la région. Les financements européens sont assurés jusqu'en 2019, mais il reste beaucoup d'interrogations sur la pérennisation du financement français. S'agissant du report modal, comme l'ont dit les sénateurs Reiner et Emorine, il faut s'engager dans une véritable politique globale en faveur du fret ferroviaire, compte tenu du coût des chauffeurs routiers européens. Pour répondre à M. Claude Malhuret, l'opposition en Italie était d'abord écologiste mais elle est devenue « cinq étoiles » avec l'élection de la maire de Turin, issue de ce mouvement et qui est contre le projet, mais elle vient d'être désavouée par le Conseil métropolitain de Turin. Sur la question de la Cour des comptes, j'ai des informations qui établissent que ces critiques étaient plus le fait d'un conseiller que de la Cour des comptes elle-même et je peux vous les transmettre. Je vous remercie pour votre soutien.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, le groupe écologiste, en la personne de Mme Leila Aïchi, votant contre.*

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, puis de M. Christian Cambon, vice-président -

**Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 20*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 25 janvier 2017****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers**

**M. Alain Milon, président.** – Le bureau de notre commission a souhaité que nous abordions la thématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers.

Il y a quelques jours a été rendu public le rapport que l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a remis cet automne à la ministre des affaires sociales et de la santé sur les risques psychosociaux des personnels médicaux des établissements de santé. L'Igas constate que ces risques étaient soit passés sous silence, soit non décelés, voire niés, et que leur gestion par l'institution hospitalière est quasi inexistante.

La ministre a présenté au mois de décembre plusieurs axes de travail touchant au fonctionnement interne des établissements et au suivi national d'une dimension de la politique hospitalière qu'il paraît aujourd'hui indispensable de renforcer.

Nous avons donc souhaité évoquer ce sujet ce matin avec un certain nombre d'interlocuteurs plus spécifiquement concernés.

M. Mathias Albertone est sous-directeur des ressources humaines du système de santé à la Direction générale de l'offre de soins (DGOS). Je lui demanderai de nous présenter l'évaluation effectuée par le ministère et surtout les mesures concrètes qui vont suivre la stratégie nationale annoncée par la ministre.

Je solliciterai ensuite le point de vue des représentants des établissements publics, Mme Marie Houssel, responsable du pôle ressources humaines hospitalières de la Fédération hospitalière de France (FHF), et Mme Cécile Kanitzer, conseillère paramédicale.

Nous avons tous en mémoire le drame survenu à l'hôpital Georges Pompidou fin 2015. Quelques semaines après, l'AP-HP annonçait un plan d'action visant à prévenir et traiter plus efficacement ces situations. M. le professeur Rémi Salomon, président de la commission de la vie hospitalière, et M. Gérard Cotellon, directeur des ressources humaines de l'AP-HP, vont certainement nous en parler.

Enfin, je remercie de sa présence Mme Véronique Ghadi, chef de projet à la Haute Autorité de santé (HAS), qui évoquera les liens entre qualité de vie au travail et qualité des soins.

Je propose donc à chacun des intervenants un propos introductif et nous les solliciterons ensuite pour répondre aux membres de notre commission.

**M. Mathias Albertone, sous-directeur des ressources humaines du système de santé à la DGOS.** – Plusieurs faits générateurs, notamment des suicides ou tentatives de

suicide au sein du personnel, ont ému les communautés hospitalières ; les organisations syndicales représentatives et des organisations représentatives catégorielles ont exprimé un malaise qui a conduit la ministre à demander à la DGOS, à l'automne dernier, de décrypter la question de la qualité de vie au travail et de proposer des mesures nouvelles.

L'exercice n'était pas simple car on ne pouvait laisser entendre que cette question n'avait pas identifiée. Depuis plusieurs années, des mesures concrètes ont été prises pour améliorer la qualité de vie du personnel, mais nous avons constaté que les résultats n'étaient pas toujours à la hauteur des attentes. Les outils mis en place – notamment des plans d'action dotés de financements importants – ont surtout porté sur les conditions de travail, avec des plans de formation, de prévention des troubles musculo-squelettiques, et l'installation d'équipements destinés à faciliter les tâches du quotidien. Il nous a paru opportun de considérer la question sous un angle complémentaire : celui des relations humaines, de la communication et du travail en équipe, dans l'idée que la qualité de vie ne se réduit pas à sa dimension matérielle.

Nous avons rencontré un grand nombre d'acteurs professionnels, de psychologues du travail, d'universitaires pour élargir le spectre de la réflexion. Au terme de notre travail, la ministre a présenté, le 5 décembre dernier, une stratégie nationale d'amélioration de la qualité de vie au travail des professionnels de santé. L'hôpital est en perpétuelle évolution mais des phénomènes récents l'ont particulièrement impacté : l'évolution des pathologies, du rapport entre les professionnels de santé et les patients, de la prise en charge, des conditions financières d'exercice des établissements. Enfin, c'est un fait, la tarification à l'activité (T2A) a modifié l'organisation et le management hospitaliers en profondeur. Ces tendances ayant vocation à perdurer, notre mission est de mieux les expliquer et d'accompagner les équipes dans la conduite du changement.

La stratégie nationale présentée par la ministre repose sur trois axes : d'abord, la nécessité de porter un message politique fort au niveau national ; ensuite, l'appropriation des objectifs définis nationalement par tous les acteurs locaux et régionaux ; enfin, l'inscription des orientations définies dans la durée : la mise en œuvre des mesures annoncées ne s'appréciera que dans le moyen et le long terme, ce qui implique un système de suivi et de pilotage.

**Mme Marie Houssel, responsable du pôle ressources humaines hospitalières de la Fédération hospitalière de France.** – Le premier baromètre des enjeux RH conduit par la FHF au printemps 2016 auprès des DRH et directeurs des affaires médicales a montré l'investissement de ceux-ci en faveur des conditions de travail, et en particulier de la prévention des risques psycho-sociaux : plus de 84 % des répondants ont ainsi déclaré avoir entrepris des démarches de prévention. Cependant, un tiers des DRH considèrent que les conditions d'exercice se dégradent, surtout dans les petits établissements. Une moitié des professionnels interrogés estiment que la part du personnel non médical en situation de précarité sociale augmente. Enfin, une proportion analogue constate une augmentation de l'insécurité.

Le baromètre met également en évidence une très forte contrainte budgétaire : le premier sujet de mobilisation est la maîtrise de la masse salariale pour 80 % des DRH sondés, soit un taux supérieur à celui du secteur privé ; cela laisse peu de temps pour l'accompagnement des personnels. Enfin, 80 % des DRH ont une perception positive du climat social dans leur établissement, mais plus de la moitié anticipent une dégradation dans

les prochains mois. Or les défis à venir en matière de structuration de l'offre et d'efficience sont nombreux.

Les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux s'appuient sur des professionnels engagés et des DRH investis. La FHF se donne pour mission de faciliter les initiatives déjà lancées par les DRH et directeurs des affaires médicales, pour que la gestion des ressources humaines, simple outil de maîtrise budgétaire pour les tutelles, se donne pour ambition d'accompagner les professionnels sur des projets porteurs de sens. Depuis plusieurs années, la question de la qualité de vie au travail est prise en compte dans les projets sociaux et managériaux et figure parmi les indicateurs du compte qualité de la HAS ; mais il était indispensable qu'une stratégie rassemblant des démarches éprouvées soit reconnue au niveau national comme une priorité. Au-delà des plans de prévention, il convient de permettre aux établissements de déployer des démarches d'accompagnement autour des projets.

**Mme Cécile Kanitzer, conseillère paramédicale à la Fédération hospitalière de France.** – Le véritable changement consiste à recentrer les organisations sur leur propre production, portée par les acteurs. Il convient de rendre aux personnes qui produisent l'activité de soins la possibilité de définir elles-mêmes le contenu de leur travail, pour lui redonner du sens. Nous passerions ainsi d'une démarche d'intérêt individuel à une démarche d'intérêt collectif. Dans ce but, l'encadrement de proximité appelle une vigilance particulière, afin de responsabiliser les équipes au plus près du terrain.

**M. Rémi Salomon, président de la commission de la vie hospitalière de l'AP-HP.** – Le professeur Jean-Louis Mégnien s'est suicidé le 17 décembre 2015. Ce n'est pas le premier passage à l'acte au sein de l'hôpital ; nous connaissons tous des collègues en difficulté, qui s'arrêtent parfois plusieurs mois pour cause de *burn out*. Or quand le stress au travail augmente, la qualité des soins diminue. Il est évident que donner du sens au travail est un élément essentiel de la qualité de vie.

Je suis chef du service de néphrologie pédiatrique à l'hôpital Necker-Enfants malades depuis cinq ans. Voici ce qu'une infirmière du service récemment démissionnaire a confié à une collègue : « *Quand je suis passée, un soir, devant une maman qui pleurait et que j'ai fait mine de ne pas la voir parce que je n'avais pas le temps de m'occuper d'elle, j'ai décidé de quitter le service* ». Ses propos m'ont été rapportés en conseil de service – un temps d'échange qui a lieu tous les deux mois, premier pas vers une appropriation par les équipes de la réflexion sur l'organisation.

Après le suicide du professeur Mégnien, le directoire de l'AP-HP s'est réuni dès le 4 janvier, estimant que la situation ne pouvait plus durer. Le management des équipes médicales était insuffisant. Les chefs de service sont recrutés sur un critère de qualité scientifique, de capacité de communication, mais pas sur leurs aptitudes managériales, qui sont très variables. Nous avons formulé des préconisations sur la prévention des risques psycho-sociaux : il convient que les chefs de service reçoivent une formation en management. Au moment de leur renouvellement, tous les quatre ans, un bilan de leur action dans ce domaine sera présenté en conseil de service. En la matière, le secteur de la santé a pris du retard sur le reste de la société. C'est sans doute un héritage du mandarinat : le médecin sait, il n'a pas besoin de se faire expliquer quoi que ce soit.

L'accueil des médecins est à revoir. Il n'y a pas de journée d'accueil, pas de présentation des nouveaux arrivants. La médecine du travail est très peu présente : moins de 10 % des médecins de l'AP-HP vont voir le médecin du travail.

Le directeur général m'a chargé de constituer un groupe de travail sur la concordance entre les temps médicaux et paramédicaux. La récente réforme de l'organisation du temps de travail des infirmiers a fait débat ; les syndicats ont demandé que les médecins s'y impliquent davantage.

Le partage de la réflexion est un élément essentiel : nous sommes tous dans le même bateau. La T2A impose une exigence de productivité qui donne parfois le sentiment au personnel de perdre le sens du travail et des objectifs.

**M. Gérard Cotellon, directeur des ressources humaines de l'AP-HP.** – L'AP-HP emploie 20 000 médecins et 72 000 agents non médicaux. Son action repose sur trois convictions fortes : nous devons les meilleurs soins à nos patients, la qualité de la prise en charge est très intimement liée à la qualité de vie au travail des professionnels et la T2A, si elle a incontestablement amélioré la productivité de l'hôpital, a également entraîné un accroissement de la pénibilité au travail. À l'AP-HP, la question de la qualité de vie au travail est principalement abordée sous l'angle de la qualité de l'exercice professionnel.

Produit d'une réflexion collective, le plan stratégique de l'AP-HP pour la période 2014-2019 affirme que la performance sociale et managériale doit se concrétiser dans la qualité de l'exercice professionnel des agents. La qualité du management fait par conséquent l'objet d'une attention particulière – c'est le premier axe du plan. Le directeur général promeut le management par la confiance, condition essentielle du bien-être au travail.

Dans la même perspective d'amélioration de la qualité de vie au travail, le plan stratégique souligne la nécessité d'une sécurisation et d'un accompagnement des parcours professionnels des agents.

Troisième élément, la nécessité d'un travail approfondi sur l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail. Un grand nombre d'établissements de santé publics souffrent d'une pénurie de médecins du travail : à l'AP-HP, on compte soixante ETP, et vingt postes vacants... Nous ne pouvons afficher fièrement nos innovations médicales tout en baissant la tête lorsque l'on nous interroge sur la santé de nos propres travailleurs.

Enfin, il est indispensable de se tenir à l'écoute des professionnels. La réforme de l'organisation du temps de travail conduite l'an dernier a donné lieu à la mise en place d'un dispositif d'écoute, dans un contexte de conflit social fort à l'AP-HP. La principale remontée était la demande des agents d'être associés aux décisions sur les conditions d'exercice et le quotidien du travail. Il convient en particulier de préserver des espaces de discussion avec les responsables.

Nous avons tous été touchés par les suicides survenus à l'AP-HP, soit au travail, soit en dehors. Dès 2013, j'avais obtenu de la précédente directrice générale de l'AP-HP, Mireille Faugère, la création d'une commission d'analyse des suicides, afin de déterminer si l'environnement professionnel ou les conditions de travail peuvent expliquer le passage à l'acte et, dans le cas contraire, pourquoi cet environnement n'a pas été plus protecteur.

**Mme Véronique Ghadi, chef de projet à la Haute Autorité de santé.** – L'investissement de la HAS sur la question des conditions de vie au travail est ancien. Dès 2010, elle était prise en compte dans le manuel de certification des établissements de santé, dans un contexte où la souffrance au travail faisait l'actualité, avec les suicides au sein de France Télécom, mais aussi en réponse à une demande des professionnels de santé. Enfin, un

travail engagé sur la maltraitance ordinaire dans les établissements de santé avait fait apparaître que les conditions de travail et la culture managériale avaient une influence sur la maltraitance vis-à-vis des patients. C'est pourquoi le manuel de certification comporte un critère sur le thème des conditions de vie au travail.

Pour approfondir le sujet, la HAS a commencé fin 2010, un partenariat avec l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (ANACT). L'accord national interprofessionnel sur la qualité de vie au travail dans le secteur privé n'avait pas encore été signé ; les négociations dans la fonction publique n'avaient pas encore été engagées : il s'agissait d'un terrain nouveau. Notre action a consisté à organiser des échanges sur la notion de qualité de vie au travail avec tous les acteurs : professionnels des établissements, organisations syndicales, organisations médicales (notamment les anesthésistes et les urgentistes), experts visiteurs qui portent le message de la HAS.

Ce travail, qui a duré trois ans, visait à sortir d'une approche centrée sur la prévention des risques psycho-sociaux. Le travail n'est pas seulement un coût ou une source de souffrance : c'est aussi une ressource organisationnelle, un espace de créativité, de débat et d'accomplissement ; rappelons que les professionnels de santé qui ont un emploi sont en meilleure santé que ceux qui sont au chômage ! L'approche psychologisante et réparatrice doit céder la place à une réflexion sur l'organisation du travail, pour la remettre au cœur des préoccupations.

Enfin, la HAS a procédé à une revue de la littérature, consultable sur notre site, sur le lien entre la qualité des soins et la qualité de vie au travail. Les conditions de travail à l'hôpital sont, d'après les études, plus difficiles que celles du BTP, combinant une exposition à des substances dangereuses, une charge physique et mentale importante et des horaires décalés. À cela s'ajoute l'effet des réformes conduites au cours des dernières années, qui ont transformé la qualité des soins, la place du patient dans le système de santé, le rapport entre le soignant et le soigné. Les objectifs étaient louables, mais la qualité de vie au travail n'a pas été prise en compte dans l'application des mesures ; c'est pourquoi les résultats ont été en deçà des objectifs.

Autre enseignement important, les études visant à quantifier le lien entre la charge de travail, le niveau de formation, les relations au sein des équipes, d'une part, et la mortalité des patients, les événements indésirables et la bientraitance ou la maltraitance, d'autre part, ont fait apparaître un parallélisme certain entre la satisfaction des professionnels et la satisfaction des patients.

Comment repartir du terrain ? Restreintes au niveau des instances de gouvernance, les marges de manœuvre existent au sein des services, pour peu que l'on laisse un espace de liberté et de discussion se développer dans les équipes.

Une fois le constat porté, se pose la question de la mise en œuvre. Les changements de paradigme demandent du temps : la HAS y contribue à travers la certification, la qualité de vie au travail étant devenue une thématique obligatoire dans le compte qualité. La visée est avant tout pédagogique : lorsque nous avons commencé notre réflexion, les établissements envisageaient plutôt la qualité de vie sous l'angle du bien-être, en proposant par exemple des massages. Leur approche a mûri, mais reste très centrée sur les RH. Il reste du travail à faire autour du management participatif et de la notion de prise de décision. Nous avons poursuivi nos échanges avec les organisations syndicales et les

fédérations d'établissements de santé et produit une plaquette intitulée *Dix questions sur la qualité de vie au travail dans les établissements de santé* pour aider les directions à s'en saisir.

La HAS expérimente aujourd'hui, en partenariat avec la DGOS, les « *clusters* qualité de vie au travail » dans le but d'impliquer davantage les agences régionales de santé (ARS). En effet, d'après de nombreux directeurs d'établissements que nous avons entendus, le dialogue avec les ARS porte exclusivement sur les facteurs financiers, au détriment de thématiques comme les conditions de travail. Une certaine acculturation des ARS est donc nécessaire.

Onze ARS et 79 établissements participent à l'expérimentation, qui consiste à engager une démarche sur la qualité de vie au travail dans différentes thématiques : la performance des blocs opératoires, l'hospitalisation à domicile, la filière gérontologique, les groupements hospitaliers de territoire, la bientraitance, etc. Une deuxième vague de *clusters* sera lancée en mars. La capitalisation de la première vague est en cours et une évaluation externe va commencer. Nous espérons pouvoir présenter les retours d'expérience à l'automne.

**M. Alain Milon, président.** – Le problème ayant été posé, la discussion peut commencer.

**Mme Laurence Cohen.** – Depuis le débat en séance sur la situation de l'hôpital, le 12 janvier, dont notre groupe avait pris l'initiative, j'ai reçu un grand nombre de témoignages de médecins, d'infirmiers et d'autres agents, qui nous remercient d'avoir posé la question de la souffrance au travail des professionnels de santé. Je vous remercie à mon tour, monsieur le président, d'avoir organisé cette table ronde, qui sera suivie d'une autre où les organisations syndicales et les coordinations de défense de l'hôpital exprimeront leur point de vue.

Les intervenants ont posé, entre autres, le problème de la participation du personnel à l'organisation du travail. En revanche, je n'aime pas le mot de management appliqué à l'hôpital : il tend à faire de celui-ci une entreprise comme une autre. Je lui préfère l'expression, utilisée par Rémi Salomon, d'animation des équipes.

Je remercie également Véronique Ghadi d'être sortie de la problématique de gestion pure et simple pour mettre en avant la participation du personnel à la réflexion. Pour la mettre en valeur, il convient de revivifier la notion de démocratie sanitaire mise à mal par les réformes. Comment mieux associer les personnels aux décisions ?

Le rôle de plus en plus important des directeurs d'établissement, qui trop souvent se comportent exclusivement en gestionnaires, n'a pas été évoqué par les intervenants. Qu'en est-il ?

Vous n'avez pas non plus parlé des conséquences des suppressions de postes et de lits provoquées par les réformes successives, contre lesquelles les infirmiers manifestaient encore hier ; on ne peut pas y répondre que par le développement de l'ambulatoire et de l'hospitalisation à domicile. La souffrance provient du manque de moyens ; or nous sommes en situation de pénurie, comme la dernière épidémie de grippe l'a montré. Enfin, les hôpitaux ont-ils vraiment besoin de la T2A, qui les met en compétition et réduit le temps passé auprès des patients ?

**Mme Catherine Génisson.** – Nous connaissons le mal-vivre des professionnels de santé, des médecins aux infirmiers et aux équipes de soignants. Trois thématiques les préoccupent plus particulièrement : la frustration – vous avez évoqué ces soignants qui passent en courant devant les familles parce qu'ils ne peuvent les prendre en charge –, la place qui leur est assignée dans le service et la question de l'objectif de l'exercice de leur métier.

Rappelons que le service est l'élément structurant de l'hôpital, le pivot de son organisation. Les médecins sont recrutés sur la foi de leurs qualités professionnelles, pas de leur capacité à animer des équipes ; or le projet de service concerne l'ensemble du personnel. Les résultats sont meilleurs et les difficultés du travail mieux acceptées, si les objectifs sont partagés.

La T2A a imposé la notion de productivité, jusqu'alors très inhabituelle en milieu hospitalier ; on est allé très loin dans ce domaine. Elle a aussi demandé au personnel un important travail d'objectivation de l'activité, qui fait perdre un temps insensé ; peut-être faudrait-il imiter le privé, où la codification des actes est confiée à des prestataires privés. La loi Hôpital, patients, santé, territoires (HPST) a fait prévaloir une logique de gestion ; la loi de modernisation de notre système de santé ne l'a pas totalement corrigée.

Il y a quarante ans, les personnels administratifs au sein du système de santé étaient traités avec une certaine condescendance : à eux de gérer, aux professionnels de santé de soigner. Nous revivons aujourd'hui cette rupture : les équipes dirigeantes sont avant tout jugées sur leurs qualités de gestionnaires, et non leur capacité à animer les équipes. Or la matière du système de santé, c'est l'humain. Il est impératif de réconcilier les équipes administratives et les équipes de santé. Cela passe par un rôle renforcé de la commission médicale d'établissement et des représentants du personnel hospitalier. Les réformes ont créé une hiérarchisation, là où il faudrait mettre en place une co-construction.

Au-delà de la question des moyens, le fonctionnement de l'hôpital est grippé. Vous l'avez dit, au-delà de la prévention des risques psycho-sociaux, il faut s'attaquer aux conditions de défense d'un projet partagé à l'intérieur de l'hôpital.

En matière de promotion, plutôt que les carrières administratives jusqu'à présent privilégiées, il convient de mettre l'accent sur la promotion clinique et de redonner à la formation professionnelle à l'hôpital toute sa place et sa valeur.

**M. Gérard Roche.** – Les intervenants, en particulier le professeur Salomon, ont en partie devancé mon propos. La dégradation des conditions de travail à l'hôpital s'est faite en plusieurs étapes. D'abord, le passage aux 35 heures, toujours payées 39, combiné à la continuité des soins a entraîné une surcharge de travail dont l'ambiance au sein de l'hôpital a pâti, comme j'ai pu le constater lorsque j'étais chef de service au Puy-en-Velay. Ensuite, en faisant dépendre le revenu de l'activité, la T2A a incité les hôpitaux à accroître leur activité sans augmenter les dépenses de personnel. Enfin, la réduction du déficit de la Sécurité sociale grâce au contrôle de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) a d'abord pesé sur l'hôpital, parce que c'est là qu'il est le plus facile d'imposer des contraintes financières.

Le personnel a répondu à cette dégradation par une grogne contre l'administration. Avec l'Ondam et la prévention – nécessaire – des plaintes médico-légales, les professionnels de santé se plaignent d'être devenus moins nombreux que les cadres administratifs... Plus grave, ils expriment un véritable mal-être. Entrer à l'hôpital reste une

vocation, même si l'on n'utilise plus ce terme. Les techniques de soins ont beaucoup progressé. Reste que le personnel souffre de ne pas pouvoir prendre en charge, faute de temps, la détresse psychologique et physique des patients et de la pression imposée par les ARS et la direction de l'hôpital – avec pour conséquence des *burn out*, voire des suicides, ou alors des changements d'orientation professionnelle.

**M. Michel Forissier.** – Je serai dans la même tonalité. Entré dans le monde du travail il y a 56 ans, j'ai été témoin des difficultés grandissantes de la gestion des ressources humaines. Auparavant, on parlait très peu des problématiques du travail. Ayant participé à la restructuration de l'hôpital psychiatrique du Vinatier, j'ai été frappé par le caractère difficile des relations entre le personnel et les administrateurs ; je pensais pourtant ce milieu moins sujet à ce genre de problème.

Restaurons la notion d'humanité dans les rapports entre les directeurs, élus, gestionnaires et acteurs de terrain. La pire des choses, dans la gestion des ressources humaines, est de recevoir les informations par e-mail : dans l'organisation existante, le lien avec le personnel est compromis par le manque de temps et les priorités. Il faut traiter les spécificités des hôpitaux au plus près du terrain, pas seulement dans une grande direction nationale. Tous les outils de dialogue et de concertation sont en place ; ce sont des moyens adaptés qui manquent sur les postes essentiels.

Quelles sont les conséquences des non-embauches pour cause de gel des dépenses de sécurité sociale ? Les 35 heures ont toujours des conséquences à l'hôpital. Enfin, les réductions financières des PLFSS successifs ont été soulignées dans nos débats. Je souhaiterais que vous reveniez sur ces trois éléments.

**Mme Michelle Meunier.** – Vous avez évoqué, madame Ghadi, le besoin d'innovation, d'esprit pédagogique, d'expérimentation, au service du bien-être au travail. L'AP-HP a créé une chaire de philosophie confiée à Cynthia Fleury. Pouvez-vous nous éclairer sur cette initiative originale ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Les années 2013 à 2015 ont vu des changements très importants dans la façon de travailler du personnel de santé ; celui-ci a été très sollicité par les événements tragiques que nous avons connus. Les médecins sont fatigués ; dans notre bassin de vie, cinq urgentistes ont démissionné en même temps d'un service, entraînant sa fermeture. Les conditions de travail, la formation des médecins font-elles l'objet d'une plus grande attention ?

J'ai pu observer une organisation très différente des échanges et des évaluations en Suisse, où j'ai travaillé. Nous sommes loin des pressions des ARS. L'évaluation à 360 degrés y a été mise en place il y a plus de vingt ans.

La question des moyens financiers suscite de fortes inquiétudes. J'entends parfois que le personnel ne peut pas changer les draps... Les patients sont victimes de cette pression financière quotidienne. Que pensez-vous de cette situation ?

**Mme Hermeline Malherbe.** – Quelles ont été les conséquences des réformes sur le personnel des structures d'hospitalisation spécialisée ? La problématique est-elle différente dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées et dépendantes (EHPAD), dont une partie des personnels est rattachée au monde hospitalier ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Suivez-vous l'évolution du taux d'absentéisme dans les établissements médicaux ? Je siège dans les instances dirigeantes de deux établissements présentant des taux d'absentéisme très différents ; de telles variations s'expliquent en général par la motivation du directeur et surtout les moyens financiers. C'est un indicateur intéressant.

**M. Mathias Albertone.** – Vous avez pointé la grogne et le malaise des professionnels de santé ; mais il faut aussi reconnaître ce qui fonctionne bien, grâce à l'investissement du personnel. Les progrès techniques sont intégrés tous les jours dans le système de soins, dont la qualité est reconnue. Il y a une juste mesure à trouver, sans pour autant négliger les points sur lesquels il faut travailler.

Nous avons dégagé, à la DGOS, différents éléments de diagnostic et axes de travail. D'abord, l'évolution de la gouvernance hospitalière autour des pôles a éloigné la gestion de la cellule de base qu'est l'équipe de soins. C'est à ce niveau que se discutent les questions d'organisation, que se résolvent les problèmes urticants liés à la désynchronisation des temps ou aux mécompréhensions entre le personnel médical et le personnel soignant ; là aussi que l'on identifie les situations d'agents en souffrance.

Les équipes conservent également une part d'autonomie et de capacité d'initiative qu'il convient de préserver. Or il est un sentiment partagé à tous les niveaux, du directeur à l'aide-soignant : celui d'une inflation des contraintes et des procédures – certification des comptes, indicateurs de qualité, baromètres, etc. Certes, il y a de plus en plus de cadres administratifs, mais le problème est surtout l'augmentation des tâches administratives incombant aux soignants eux-mêmes. C'est pourquoi la ministre a demandé une réflexion sur la pertinence des procédures administratives, sous l'angle du rapport coût-bénéfice : les informations collectées sont-elles toujours réellement utiles ? L'objectif est toujours le même : rendre un peu de temps, d'autonomie et de prise sur l'organisation du travail au personnel.

Pendant longtemps, l'idée que la société ou que la profession elle-même se faisait de l'activité médicale a conduit à soustraire les médecins des règles communes de gestion des ressources humaines à l'hôpital. Le renouvellement générationnel, les changements sociétaux – en matière de temps de travail, de besoin de considération, d'équilibre avec la vie familiale – ont depuis rapproché les attentes des médecins de celles des autres agents hospitaliers. Nous en tenons compte dans la conduite du plan d'action sur l'attractivité médicale en complétant la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences par un travail sur le suivi médical, la formation, l'accès aux œuvres sociales, etc.

Un mot sur le management et la gestion des équipes...

**Mme Laurence Cohen.** – Ce n'est pas la même chose !

**M. Mathias Albertone.** – C'est en tout cas une question cruciale. Il ne s'agit pas de dire que les directeurs d'hôpitaux ou les cadres soignants ne sont pas formés à la gestion d'équipes – les médecins, eux, ne le sont pas, c'est entendu –, mais qu'il est nécessaire d'enrichir l'offre de formation initiale et continue en la matière. On ne naît pas manager, c'est une compétence que l'on développe tout au long de sa carrière.

L'amélioration de la qualité de vie au travail nécessite une implication des gestionnaires au plus haut niveau, dans une logique, comme l'ont dit Gérard Cotellon et

Véronique Ghadi, de performance sociale. Celle-ci ne reposera pas seulement sur l'efficacité économique, mais aussi sur la qualité des soins et la qualité de vie au travail...

**Mme Catherine Génisson.** – Qui sont la condition de l'efficacité économique !

**M. Mathias Albertone.** – En la matière, le chemin à parcourir est encore long, mais le regard sur ces questions est en train de changer. Il faut quoi qu'il en soit l'inscrire dans les priorités au plus haut niveau de gestion : ARS, directions d'établissement, services.

Le ministère a déjà lancé deux plans sur la médecine du travail. Nous essayons de renforcer l'attractivité de cette spécialité, qui est la dernière choisie par les étudiants. Le problème est donc plus généralement le déficit de médecins du travail dans notre pays, y compris dans les services de santé interentreprises. Il faudrait, au moins à court terme, élargir la réflexion aux services de santé au travail, car les réponses à apporter reposeront certes sur le suivi et la prise en charge médicale, mais aussi sur ces services, qui pourront faire appel à des préventeurs et des psychologues du travail.

**Mme Laurence Cohen.** – Qui sont les préventeurs ?

**Mme Hermeline Malherbe.** – S'agit-il des préventionnistes ?

**M. Rémi Salomon.** – Il y a en effet un problème de gouvernance à l'hôpital. La gestion en pôles a éloigné les décideurs des acteurs de terrain, et le service rendu, le travail d'équipe, ont en conséquence perdu de leur sens.

Je rejoins M. Albertone pour dire que notre système hospitalier fonctionne plutôt bien ; pour les personnels hospitaliers, leur métier reste une vocation et soigner des gens, une fierté. Cependant, les conditions de travail se sont dégradées ces derniers temps. L'hôpital Necker-Enfants malades, où j'exerce, est loin d'être le plus mal loti, c'est même une vitrine de l'excellence française, mais de nombreuses préoccupations ont émergé, et trop nombreux sont mes collègues, médecins ou paramédicaux qui, fatalistes, jettent l'éponge. C'est ce qui a motivé mon engagement au sein de la commission médicale d'établissement (CME) de l'AP-HP.

La question des moyens est incontournable. Nous manquons d'infirmières. La croissance de l'Ondam a été ralentie, et cela se voit. Or, des économies pourraient être faites ailleurs que sur les ressources humaines : sur les médicaments, sur le transport sanitaire – qui coûte 3 milliards d'euros par an à l'AP-HP par exemple.

Nous n'avons pas d'outil sérieux d'évaluation de la charge de travail – des infirmières par exemple. Toutes les entreprises en ont...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Pas toujours !

**M. Rémi Salomon.** – À l'hôpital en tout cas, ces outils sont insuffisants.

Certaines spécialités pâtissent d'un véritable déficit d'attractivité, comme l'anesthésie, la radiologie, la chirurgie. De plus en plus de médecins de l'AP-HP rejoignent des structures dotées de plus de moyens, où ils sont mieux payés.

Autre problème : le *turnover* du personnel, surtout dans les services très spécialisés comme le mien ; la néphrologie pédiatrique traite en effet de maladies rares, ce qui

nécessite des agents expérimentés. Or, si les médecins ne bougent guère, les infirmières, elles, bougent trop. Il y a vingt ans, plus de la moitié d'entre elles avaient au moins dix ans d'ancienneté, ce qui facilitait la formation et l'encadrement des plus jeunes. Leur ancienneté moyenne est désormais de l'ordre de trois ans. Fidéliser les infirmières dans les services très spécialisés doit être une priorité. Cela passe par la qualité de vie au travail ou le salaire. En effet, 1 200 euros par mois, lorsque l'on travaille à Paris, c'est peu, et les plus jeunes, qui pouvaient supporter plusieurs heures de transport quotidien pour se rendre dans un établissement prestigieux comme Necker, y renoncent lorsqu'elles ont des enfants. Je sais que vous avez déjà commencé à réfléchir au problème du logement des infirmières. Les médecins, quant à eux, ne sont pas toujours attentifs aux conditions de travail des infirmières. Or, sans elles, les prouesses que la science leur permet d'accomplir ne servent à rien.

Un plan dit « RHPM » a été mis en place après le suicide du professeur Jean-Louis Mégnien, pour remédier à l'isolement des collègues en souffrance, qui ne savent pas à qui s'adresser. Les commissions « vie hospitalière », instaurées sous la précédente mandature, ont été généralisées dans tous les établissements – je suis moi-même membre de la sous-commission « vie hospitalière » de la CME. Nous avons proposé d'instaurer un entretien individuel annuel du chef de service avec les différents membres de son équipe, qui ne donnerait lieu ni à évaluation ni à notation, mais institutionnaliserait un temps d'échange. Nous avons en outre réactivé les conseils de service, qui doivent se tenir plusieurs fois par an, et écrit une charte du management de l'équipe médicale.

La mobilité des médecins hospitaliers est trop faible. Un médecin intègre généralement un service vers trente ou trente-cinq ans, et y fait le restant de sa carrière. Cela pose problème lorsque le chef de service ou le projet de service change. Aux États-Unis, les médecins sont beaucoup plus mobiles au cours de leur carrière. C'est en partie un problème culturel : les médecins doivent comprendre que changer d'établissement, même temporairement, peut être enrichissant. L'AP-HP a pourtant la taille nécessaire pour organiser des échanges en son sein. J'ai moi-même reçu pour quatre mois dans mon service, en remplacement d'une collègue partie en congé de maternité, une chef de clinique d'un hôpital concurrent, et l'expérience s'est révélée très enrichissante.

**M. Alain Milon, président.** – C'est l'héritage du mandarinat...

**M. Rémi Salomon.** – Absolument, les nominations procédant encore de cooptations... Nous devons changer de modèle.

**M. Gérard Cotellon.** – De même que la qualité de vie au travail, la qualité de management des cadres, dirigeants ou intermédiaires, a un impact sur la prise en charge des patients. D'où le plan « cadres », lancé par l'AP-HP en septembre 2015, qui aborde tous les aspects – conditions matérielles d'exercice, encadrement et gestion des équipes... Les cadres de l'AP-HP ne sont d'ailleurs pas évalués uniquement sur leurs qualités de gestionnaires, mais aussi sur leur capacité à animer une équipe et à faire vivre le dialogue social, avec le personnel et leurs représentants. Nous leur demandons en outre d'interroger le personnel pour intégrer dans l'élaboration de leur projet les contraintes et les charges qui pèsent sur eux.

La dernière semaine du mois de juin sera dédiée à la santé et à la sécurité au travail. Nous demanderons à l'ensemble du personnel exerçant des responsabilités hiérarchiques, tout au long d'une journée dédiée, de prendre des initiatives pour diminuer la pénibilité au travail.

L'attractivité de certaines fonctions et la fidélisation du personnel sont de vrais problèmes. C'est pourquoi nous travaillons également sur l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle de nos agents, majoritairement des femmes. Nous avons par exemple une forte politique de la petite enfance, dont l'organisation est adaptée aux rythmes des agents hospitaliers, puisque nos crèches sont ouvertes de 6 heures 15 à 21 h 30. Notre gestionnaire des œuvres sociales porte un regard particulier sur les familles monoparentales, nombreuses en région parisienne, auxquelles une aide concrète est apportée. Nous développons aussi le télétravail, surtout à l'attention des cadres qui s'acquittent de leur travail administratif depuis leur domicile ; une charte spécifique a été rédigée sur la base du décret du 11 février 2016.

Nous regardons enfin de très près le phénomène d'absentéisme, qui n'est toutefois pas plus élevé à l'AP-HP que dans les autres CHU français.

**M. René-Paul Savary.** – Soit trente jours par an par agent ?

**M. Gérard Cotellon.** – Non, le taux d'absentéisme à l'AP-HP est plus proche de vingt-cinq jours par an, ou 8,5 %. Une chose nous préoccupe : l'absentéisme de longue durée, c'est-à-dire supérieur à cinq jours, est en augmentation. Nous travaillons avec l'Anact pour éviter le décrochage de ces personnes du monde du travail – j'ai ainsi connu le cas d'un agent cumulant près de 130 jours d'absence dans l'année –, en regardant notamment s'il existe des déterminants sociaux de l'absentéisme propres au personnel de l'AP-HP. J'ai par exemple découvert en consultant notre système d'information RH que 1 500 agents de l'AP-HP habitaient à une distance de 150 à 300 kilomètres de leur lieu d'affectation, ce qui n'est pas sans conséquence sur le logement ou le temps de transport... Sur la qualité de vie au travail comme sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, nous pouvons encore progresser.

**Mme Cécile Kanitzer.** – En matière de démarches participatives, le professeur Philippe Colombat a montré l'intérêt des staffs pluridisciplinaires, inspirés de pratiques déjà anciennes en psychiatrie. Cela permet d'améliorer la qualité de vie au travail et la fidélisation des équipes – qui contribue beaucoup, je rejoins les orateurs précédents, à la qualité des soins.

Un métier n'a pas encore été évoqué : celui de directeur des soins. Celui-ci fait le lien entre l'administration et les soignants, le médical et le paramédical, le hiérarchique et le fonctionnel. Faute de candidats, il n'y en a que 800 en France, ce qui n'est pas suffisant. Les travaux conjoints entre le directeur des soins, le président de la commission de soins et la CME traitent à la fois des activités de soin et de l'animation des équipes.

**Mme Catherine Génisson.** – C'est ce qui s'appelait naguère l'infirmière générale.

**Mme Cécile Kanitzer.** – Oui, mais leur nom a changé en 2002. Ce changement de nom n'est d'ailleurs pas anodin : l'infirmière générale était connue des agents ; plus personne n'identifie, hélas, le directeur des soins.

L'encadrement de proximité est devenu difficile, car le cadre de santé, le *manager*, l'animateur, le responsable de proximité – peu importe le nom qu'on lui donne – gère désormais jusqu'à 70 ETP sur plusieurs sites, ce qui n'est pas sans incidence sur sa présence auprès des équipes, leur pilotage et leur accompagnement. Bref, nous gagnerions à investir dans un maillage plus fin du réseau des responsables de proximité.

Les outils d'évaluation de la charge de soins existent, tels les soins infirmiers individualisés à la personne soignée (SIIPS) portés par les CHU, ou le projet de recherche en nursing (PRN) développé dans les soins de suite et réadaptation ou la psychiatrie. Ils existent depuis vingt ans, sont performants, et permettent de distinguer les soins directs des soins indirects, mais sont sous-utilisés, faute d'être intégrés à un système d'information. En conséquence de quoi l'évaluation de la charge en soins, que le personnel paramédical sait faire, et qui se trouve souvent dans les dossiers des patients, dépend de saisies manuelles.

Nous préférons parler de présentéisme plutôt que d'absentéisme. En effet, si chacun connaît son nombre de jours de congés ou d'absence, peu d'agents savent dire combien de jours ils travaillent. Or cette approche permet de mieux cerner ce que l'on fait au travail : est-ce un moment de production de soins sous contraintes, une occasion d'épanouissement ? Mon travail est-il soumis à des échéances claires ou suis-je tenu de naviguer à vue ? Quand mon investissement sera-t-il reconnu ?

Soignante de formation, je sais que nos agents sont fatigués, et que cette fatigue est liée au manque d'écoute directe des agents, en dehors des instances organisées de dialogue social.

**M. Rémi Salomon.** – Vous avez raison sur l'évaluation de la charge de travail, les outils existent – et je suis d'ailleurs très investi au sein de la CME centrale pour les informatiser. Mais leur développement insuffisant s'explique aussi par le risque de s'apercevoir qu'il manque, ici ou là, du personnel... Ce n'est la faute ni de M. Cotellon ni de M. Hirsch, car il est demandé à l'AP-HP de faire des économies, et celles-ci sont en partie faites sur la masse salariale du personnel paramédical.

**Mme Marie Houssel.** – L'hôpital public a su maîtriser ses coûts en dépit de la progression constante de son activité depuis plusieurs années, grâce à l'implication de l'ensemble des professionnels. La qualité de vie au travail doit être portée au plus haut niveau, et pour la FHF, rien n'est pire que de défendre cet objectif tout en alourdissant les contraintes qui pèsent sur les établissements. Les réorganisations ne doivent pas être imposées, mais pensées avec les équipes dans un esprit de co-construction et de dialogue. Nous déplorons la ponction de 300 millions d'euros sur les fonds de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier – 150 millions d'euros avaient toutefois été rétablis en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale au Sénat –, qui ne sera pas sans conséquence sur la formation des soignants, alors que la mise en place des groupements hospitaliers de territoire la rend plus que jamais nécessaire.

La FHF défend prioritairement la santé et la sécurité des professionnels. Il faut pour cela engager un virage managérial à l'hôpital. La stratégie ministérielle était attendue, mais il faut aller plus loin, notamment sur la formation des médecins au management, qui doit pouvoir être reconnue au titre de la formation médicale et s'articuler avec les obligations de développement professionnel continu. La situation de la médecine du travail à l'AP-HP est catastrophique ; pour tenir compte des spécificités des professionnels de santé, nous aurons besoin de davantage de médecins du travail...

L'absentéisme dans la fonction publique hospitalière est comparable à celui du secteur privé hospitalier, en tenant compte des congés de maternité. La FHF a été force de proposition, puisqu'elle a mis en place des outils de prévention de l'absentéisme : nous avons lancé le projet hospitalier absentéisme recherche efficacité et organisation santé au travail, ou PHARES, kit spécifique distribué dans les établissements, et diffusons les bonnes pratiques en

matière de projet social médical. Nous ambitionnons d'aller plus loin en accompagnant les établissements.

**Mme Véronique Ghadi.** – Le problème ne réside pas dans la pertinence des réformes – 35 heures, virage ambulatoire, pôles, T2A, etc. –, mais dans leur mise en œuvre. La chirurgie ambulatoire, par exemple, change en profondeur le travail des infirmiers : davantage de tâches administratives leur incombent, ce qui, disent-ils, leur fait perdre le sens de leur travail. En effet, le patient quitte l'établissement après l'opération sans avoir été complètement guéri ; les agents ne peuvent manquer de se demander s'ils ont rempli correctement leur mission, ce qui les leste d'une forte charge émotionnelle. Si nous ne développons pas les espaces de discussion permettant aux agents d'évoquer ce qu'est devenu du « travail bien fait », nous allons dans le mur. Arguer que nous n'en avons pas le temps ou les moyens n'est pas convaincant : nous en gagnerions en permettant aux agents de s'exprimer sur ces questions.

La responsabilité de ces bouleversements est partagée à tous les niveaux. Le cadre intermédiaire a déserté la scène de travail, car il lui faut rendre des comptes au directeur d'établissement, renseigner tels indicateurs dans l'ordinateur, préparer le travail de certification... Nous réfléchissons à proposer une médicalisation de la certification, afin d'alléger la charge de travail des établissements et de redonner du sens au travail de chacun, ce qui stimulerait l'investissement professionnel.

Je confirme à Mme Malherbe que nous faisons la même analyse pour les établissements médico-sociaux. À ce propos, veillons également à ce que les réorganisations des établissements de santé ne se répercutent pas sur la qualité de vie au travail des autres professionnels, libéraux par exemple.

**M. Alain Milon, président.** – Merci à tous. Nous auditionnerons la semaine prochaine les syndicats des infirmiers et la semaine suivante les syndicats des médecins hospitaliers.

### **Proposition de loi visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicoptéré – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons à présent le rapport de M. Gilbert Barbier sur la proposition de loi visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicoptéré.

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** – De manière quelque peu poétique, mais aussi très pratique, le professeur Pierre Carli, médecin-chef du Samu de Paris, m'a confié lors son audition que « chaque hélicoptère du Samu a son histoire ».

Nous le savons, dans nos collectivités, le financement par les hôpitaux de rattachement des structures mobiles d'urgence et de réanimation (Smur), qui sont les équipes d'intervention des Samu, permet rarement la location d'un hélicoptère dédié. Ce sont donc les collectivités – les villes, les départements, les régions, plusieurs d'entre elles ou une seule du fait d'un maire ou d'un président particulièrement impliqué – qui permettent de réunir le financement nécessaire pour doter l'équipe d'urgence de moyens hélicoptérés.

Il y a en France, à l'heure actuelle, 45 hélicoptères affectés aux Samu. Ils exercent deux types de missions. Les missions dites de soins primaires impliquent de se rendre sur le lieu de la prise en charge des personnes malades ou blessées pour assurer leur transport vers les services d'urgence. Les missions dites secondaires, ou plus exactement de second temps, sont celles du transport des patients entre hôpitaux pour une prise en charge adéquate ; ces transports ne sont pas nécessairement urgents et peuvent être programmés. Néanmoins, la distinction entre les deux missions doit être relativisée, car certains patients sont d'abord dirigés vers l'hôpital le plus proche pour y être stabilisés, diagnostiqués, avant d'être éventuellement orientés par hélicoptère, en fonction de l'urgence, vers l'établissement disposant du plateau technique adapté à leur état.

Le double impératif de qualité optimale des soins prodigués et de sécurité entraîne nécessairement la concentration des plateaux techniques très spécialisés sur quelques hôpitaux universitaires ou généraux et, par là même, renforce le besoin en moyens de transport médicalisés et rapides. L'attractivité de l'hélicoptère est donc forte.

Les moyens en hélicoptères sont cependant mal répartis et le mode de financement des heliSmur rend leur gestion complexe. Les appareils sont loués à des entreprises qui assurent l'entretien technique et emploient les pilotes. Les possibilités techniques de ces appareils, ainsi que le niveau d'habilitation des pilotes, restreignent souvent l'usage qui peut en être fait.

Les médecins régulateurs des Samu, qui sont les seuls à pouvoir décider d'une intervention médicale d'urgence, ont donc régulièrement recours aux autres hélicoptères de secours disponibles, essentiellement ceux de la sécurité civile. Les hélicoptères de la gendarmerie n'interviennent en effet pour les secours à personne que dans le cadre historiquement délimité du secours en haute montagne.

La question qui se pose est essentiellement celle de l'articulation entre les heliSmur et les hélicoptères de la sécurité civile. On estime en effet que près de la moitié des hélicoptères de la sécurité civile sont en pratique employés pour des activités de transport sanitaire. Ce sont des appareils plus polyvalents avec des pilotes hautement entraînés et habilités notamment au vol de nuit.

Si le Samu peut donc faire appel aux hélicoptères de la sécurité civile, il ne peut en disposer à sa guise. Les appareils ne sont pas forcément basés à proximité des hôpitaux et, surtout, ils sont prioritairement affectés aux missions de sécurité civile pour lesquelles ils ont été créés, et donc pas toujours disponibles.

Tant du côté des Smur que de celui de la sécurité civile, on appelle logiquement à une rationalisation de l'implantation et de l'emploi des hélicoptères en matière sanitaire. L'important travail que nos collègues Catherine Troendlé et Pierre-Yves Collombat ont fait pour la commission des lois sur l'aide à la personne plaide en ce sens. C'est aussi l'objet de la proposition de loi de mes collègues Alain Bertrand, Jacques Mézard et des membres du groupe du RDSE dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Celle-ci s'inspire des travaux du Conseil national de l'urgence hospitalière (CNUH) que préside le professeur Carli. Il s'agit essentiellement de confier aux ARS la gestion de l'implantation et de l'emploi de tous les hélicoptères participant au transport sanitaire dans le cadre d'un contrat national, afin de permettre la mise en œuvre de l'accès aux soins, et pas seulement aux services d'urgence, en moins de trente minutes.

Cette proposition de loi pose effectivement une vraie question, mais ne peut être adoptée en l'état. D'abord, notre commission a déjà donné un avis défavorable à ce texte, présenté sous forme d'amendement au PLFSS. Présenté à nouveau dans le cadre du projet de loi Montagne, et quoiqu'adopté par le Sénat contre l'avis de la commission du développement durable saisie au fond et celui du Gouvernement représenté par le ministre Jean-Michel Baylet, il n'avait pas été retenu dans le texte de la commission mixte paritaire.

Ensuite, sur le fond, gardons-nous de la tentation d'un « hélicentrisme » exagéré. Tous les acteurs en sont d'accord : l'hélicoptère n'est qu'un moyen parmi d'autres pour le transport sanitaire et, même dans les cas d'urgence, il n'est pas toujours le plus approprié. Accessoirement, il est relativement coûteux. Entre le moment où le médecin régulateur des urgences reçoit l'appel et celui où l'hélicoptère peut arriver sur les lieux, plusieurs retards peuvent se cumuler : il faut savoir où se trouve l'hélicoptère du Samu ou celui de la sécurité civile, et dans ce cas combien de temps il lui faudra pour embarquer une équipe Smur, et si les conditions météo et la situation géographique lui permettront de voler et de se poser. Bref, l'avantage sur les véhicules terrestres n'est pas toujours établi. De nuit, donc lorsque seuls les hélicoptères de la sécurité civile peuvent voler, le transport par un véhicule du Smur peut, quand les routes sont dégagées, aller plus vite qu'un hélicoptère indisponible dans l'immédiat.

Il faut donc utiliser l'hélicoptère là où il présente un avantage évident et on ne peut l'envisager indépendamment des transports sanitaires terrestres. Inversement, si l'engagement de rendre partout sur le territoire les soins urgents accessibles en moins d'une demi-heure se justifie par des raisons sanitaires, il n'est pas pertinent pour les déplacements programmés entre hôpitaux. Or la proposition de loi ne pose pas ces distinctions de manière suffisamment claire.

La solution d'une gestion des transports sanitaires héliportés par les agences régionales de santé dans le cadre d'un contrat national aboutit de fait à transférer une part importante des hélicoptères de la sécurité civile aux Samu. Cette solution a le mérite de la cohérence sur le plan sanitaire, mais elle est difficilement acceptable sur le terrain.

Enfin, sur la forme, les mesures proposées relèvent plus certainement du niveau réglementaire.

La question de la gestion des hélicoptères chargés du transport sanitaire appelle pourtant une réponse du législateur. La solution la plus adaptée au plan législatif me paraît être celle préconisée par nos collègues Troendlé et Collombat dans leur rapport. Il s'agirait de mutualiser les hélicoptères au moyen d'un service rattaché au Premier ministre et ne dépendant donc ni du ministère de l'intérieur ni de celui de la santé. La gestion des hélicoptères serait faite à l'échelon le plus adéquat, sans doute la région. Les objectifs assignés à ce service seront ainsi d'assurer le maillage territorial et de garantir l'accès aux urgences en moins de trente minutes. C'est l'objet de l'amendement de réécriture que je vous présenterai, dont l'adoption nous permettrait d'adopter cette proposition de loi.

**M. Olivier Cigolotti.** – Certains territoires sont-ils plus que d'autres privés du recours aux hélicoptères ? Les conséquences financières de cette proposition de loi ont-elles été évaluées ? En toute hypothèse, l'amendement du rapporteur me semble être la meilleure solution pour offrir des solutions héliportées sur l'ensemble du territoire.

**M. Michel Amiel.** – Ce texte soulève un problème sanitaire, territorial – celui des zones rurales et hyper rurales –, mais aussi de moyens. S'il s'agit d'améliorer les choses à

moyens constants, l'amendement du rapporteur est en effet un bon compromis, et permettrait de poursuivre la réflexion sur la mutualisation des moyens entre les Smur et la sécurité civile.

**Mme Catherine Génisson.** – Je remercie le rapporteur de son rapport très mesuré. J'en retiens trois choses importantes : chaque hélicoptère a son histoire, gardons-nous de toute forme d'hélicentrisme, et son amendement de compromis. Confier à un service du Premier ministre la mutualisation des hélicoptères semblera, en effet, à quiconque connaît la rivalité qui oppose les « blancs » et les « rouges » une solution fort sage...

Je connais bien ce sujet, car le Samu d'Arras dispose d'un hélicoptère sanitaire payé par le ministère de la santé – auquel toutefois, à ses débuts, le département du Pas-de-Calais avait également contribué. M. Barbier a raison d'indiquer que les missions primaires sont très contraintes par la météo et le balisage du terrain. Mais je ne peux le rejoindre sur les missions secondaires par hélicoptère : celles-ci sont plus que souhaitables, de jour comme de nuit, dans un département comptant 1,5 million d'habitants, dépourvu de centre hospitalo-universitaire et très étendu géographiquement... Il n'est d'ailleurs pas exact que seuls les hélicoptères de la protection civile volent la nuit : ceux du Samu du Nord et du Pas-de-Calais le font également.

Si on ne peut donc pas exclure le recours à l'hélicoptère en zone rurale ou hyper rurale, il est vrai que ce ne peut être la seule solution, et qu'elle est fragile, surtout lorsqu'il faut récupérer l'équipe du Smur – je le sais d'expérience. L'amendement du rapporteur me semble être une solution intelligente.

**M. Daniel Chasseing.** – Je rejoins le rapporteur : l'hélicoptère est un outil parmi d'autres. En cas d'intervention primaire, au médecin régulateur de décider, sur la base des informations qui lui sont données par le médecin traitant ou les pompiers, qui doit intervenir sur le terrain. Le transport par hélicoptère en zone rurale ne pose aucun problème si le terrain est balisé par les sapeurs-pompiers. Si c'est la sécurité civile qui intervient, l'hélicoptère doit être mis au service du médecin régulateur ; à lui d'en disposer dans les meilleurs délais.

Le cas des missions secondaires est différent, puisque le patient est stabilisé. Au médecin des urgences et au médecin régulateur d'indiquer comment effectuer la jonction entre l'hôpital secondaire et le CHU.

**M. Georges Labazée.** – Élu d'un département concerné par le secours en montagne, je sais que le recours aux hélicoptères donne parfois lieu, sur le terrain, à des affrontements... Ce texte pourrait être l'occasion d'améliorer les relations entre la gendarmerie et la protection civile, dont la concurrence peut porter préjudice aux patients. Il y a certainement des clarifications à apporter dans le partage des prérogatives respectives du ministère de la défense et de l'intérieur.

**Mme Anne Émery-Dumas.** – Le vrai sujet à l'origine de cette proposition de loi est la généralisation de l'accès aux soins d'urgence en moins de trente minutes. Pour nous autres hyper-ruraux, c'est un vrai problème : nous ne sommes pas capables, pour l'heure, d'offrir une réponse dans un délai si court. Dans la Nièvre, le premier CHU, qu'il s'agisse de celui de Dijon, de Clermont-Ferrand ou de Paris, est à trois heures de route, et ce n'est pas sans lourdes conséquences sur la prise en charge des accidents vasculaires cérébraux.

La régionalisation de la gestion des appareils soulève une autre difficulté, que lève l'amendement du rapporteur : certains territoires en bordure de région auraient plus intérêt à se tourner vers la région voisine que vers celle dont ils dépendent administrativement.

**Mme Annie David.** – Je partage les avis de tous les orateurs précédents. Le texte de la proposition de loi a déjà été repoussé deux fois et ne me semble pas permettre d'atteindre les buts recherchés. L'objectif des trente minutes est impossible à remplir dans de nombreux territoires, ce qui fait encourir des risques mortels pour les patients – en cas d'accident vasculaire cérébral, par exemple.

D'aucuns ont évoqué la concurrence entre la sécurité civile et la gendarmerie. En Isère, les choses ne se passent pas trop mal ; les hélicoptères sont très utilisés pour les cas urgents, et chacun peut identifier qui, des « bleus » ou des « rouges », survole nos têtes.

Bref, je suis tentée de voter la proposition réaliste du rapporteur, mais elle ne me semble pas non plus atteindre les buts des auteurs de la proposition de loi. Les positions des membres du groupe du RDSE pourront sans doute converger d'ici à la séance publique !

**Mme Nicole Bricq.** – Comment le seuil de trente minutes a-t-il été calculé ? Je comprends l'amendement de compromis du rapporteur, mais il ne règle rien, au contraire : le délégué interministériel chargé de cette mutualisation sous l'autorité du Premier ministre sera lui aussi tenu de faire des arbitrages. Je m'abstiendrai, car je sais trop bien comment ce type de dispositif marche : il ne marche pas !

**Mme Hermeline Malherbe.** – Comme Mme David, je trouve cette proposition de loi intéressante, mais je ne crois pas opportun de confier la gestion de ces ressources aux ARS, et je doute que l'amendement apporte une solution aux questions de prise en charge rapide. En cas d'accident vasculaire cérébral, par exemple, le temps d'arrivée des secours sur site compte davantage que le temps d'arrivée à l'hôpital.

Dans les Pyrénées-Orientales, nous avons mis en place une plateforme commune au Samu et au SDIS, qui donne de bons résultats. Tout dépend toutefois de la bonne volonté des hommes ou des femmes à la tête, respectivement, du peloton de gendarmerie de haute montagne, des services d'incendie et de secours ou du Samu. Redéfinir les règles permettant à tous les acteurs de s'entendre – sans doute par voie réglementaire plutôt que par la loi – serait probablement plus efficace pour améliorer la prise en charge des patients.

**M. René-Paul Savary.** – Au risque de choquer, je conteste l'intérêt de cette proposition de loi. Nous touchons là aux limites de notre système législatif. Comment traiter tous les problèmes concrets de coordination, de territorialité, de coût dans un texte de loi ? Nous n'avons même pas d'étude d'impact !

Cette question mérite d'être traitée avec des moyens dignes du XXI<sup>e</sup> siècle et nos concitoyens voient que nous nous débattons sur les guerres de frontières entre la sécurité civile et le Smur, etc.

Je soutiendrai l'amendement du rapporteur, mais j'aurais préféré un amendement de suppression de l'article unique.

**M. Olivier Cadic.** – Je m'étonne moi aussi que nous en arrivions à légiférer sur l'organisation du transport sanitaire par hélicoptère. En quoi tout cela relève-t-il de la loi ? Il

faudrait commencer par réfléchir aux objectifs que l'on se fixe et aux moyens nécessaires pour les atteindre avant de légiférer, comme on le fait dans les autres pays.

**M. Michel Amiel.** – Je ne partage pas l'avis des deux orateurs précédents. Les propositions de loi permettent aussi d'attirer l'attention sur des problèmes graves. Nos concitoyens ne seront certainement pas choqués que nous nous préoccupions des secours d'urgence. C'est une question vitale !

Je souhaite insister sur les transports secondaires, qui ne concernent pas que des patients stabilisés. Tous les hôpitaux ne disposent pas de tous les équipements de pointe, de même que les maternités, et il faut parfois transférer des patients en urgence. Il ne faut pas minimiser l'importance du transport secondaire.

**Mme Catherine Génisson.** – Pour que cette proposition de loi soit efficace, il faudrait peut-être prévoir une responsabilité conjointe des préfets et des directeurs d'ARS, précisée dans le cadre de chartes départementales.

**M. Daniel Chasseing.** – L'amendement du rapporteur me paraît très clair et parfaitement adéquat. Il prévoit une gestion mutualisée des hélicoptères, coordonnée à l'échelon territorial, sous la responsabilité du médecin régulateur, qui gère seul les appels et déclenche le cas échéant l'envoi de l'hélicoptère lorsque l'urgence est confirmée.

Le transport secondaire est relativement mieux codifié.

**M. Gérard Roche.** – Lorsque je présidais le conseil général de la Haute-Loire, j'avais essayé de mettre en place un hélicoptère pour le transport primaire. J'avais contacté les départements voisins du Cantal et de la Lozère pour les associer à la démarche et ils avaient refusé, alors que j'étais prêt à investir un million d'euros – le coût de l'heure d'hélicoptère est d'environ 900 euros. Je suis agréablement surpris de constater que les auteurs de cette proposition de loi sont sénateurs de la Lozère et du Cantal !

Ce dossier est d'actualité, parce que les thérapeutiques endovasculaires modernes, en particulier, exigent une intervention dans un délai de trois ou quatre heures. Les transports primaires et secondaires sont complémentaires, mais pas mutualisables, car ils relèvent de problématiques d'urgence totalement différentes.

Enfin se pose le problème de la prise en charge financière, entre hôpitaux pour le transport secondaire, entre l'État, les collectivités locales ou la sécurité sociale pour le transport primaire. La proposition de loi n'en dit rien et je remercie donc le rapporteur d'avoir déposé cet amendement qui va me permettre de voter cette proposition de loi et de ne pas m'exposer au reproche, une fois rentré en Haute-Loire, d'avoir voté contre le transport sanitaire en hélicoptère.

Enfin, nous pourrions légiférer très rapidement sur un point : la fusion des numéros d'appel d'urgence, le 15 et le 18, dans les départements. L'existence de deux numéros distincts est une source de coûts supplémentaires et d'inefficacité.

**Mme Isabelle Debré.** – La proposition de loi soulève un vrai problème, mais je ne suis pas sûre qu'elle permette de le résoudre. Je la voterai sans grande conviction, afin que nous puissions en discuter dans l'hémicycle. La question me semble relever davantage du domaine réglementaire et je pense qu'il faudrait envisager les transports sanitaires dans leur globalité, puisque les ambulances rencontrent aussi de nombreux problèmes.

**M. Yves Daudigny.** – Je ne nie pas l'importance du problème, puisque j'ai également contribué à la mise en place d'un hélicoptère dans mon département. J'ai toutefois du mal à saisir le sens de ce texte et je suis plutôt proche des positions de nos collègues Savary et Cadic.

**M. René-Paul Savary.** – Peut-être cette question devrait-elle être étudiée dans le cadre de la Mecss ? Une vraie réflexion doit être menée, notamment pour la prise en charge financière : va-t-on indéfiniment transporter gratuitement des personnes qui vont se casser la jambe au ski ? C'est presque un choix de société !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** – Madame Bricq, vous avez demandé d'où venait ce délai de trente minutes. Permettez-moi de vous rappeler qu'il s'agit d'un engagement de campagne de François Hollande...

**Mme Nicole Bricq.** – Certes, mais quelles études justifient ce chiffre ?

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** – J'imagine que cette proposition était étayée.

Comme certains d'entre vous, je pense qu'une partie des questions posées par cette proposition de loi relève du domaine réglementaire. Cependant, je vous rappelle que cet article a été adopté par le Sénat lors de l'examen de la loi Montagne et n'a pas été retenu dans le cadre de la commission mixte paritaire, le Gouvernement y étant opposé.

Le délai de trente minutes est symbolique mais tout le monde souhaite que les secours d'urgence puissent intervenir dans un délai raisonnable. Le rapport du Conseil national de l'urgence hospitalière contient des cartes qui montrent la répartition des hélicoptères : ceux de la sécurité civile sont plus concentrés dans le sud-est, en raison des incendies de forêt, ceux des Smur sont plus équitablement répartis. La gendarmerie est chargée du secours aux personnes, non du transport des malades. Outre la répartition, c'est surtout la disponibilité des appareils qui peut poser problème : il faut parfois faire des choix.

Le professeur Carli insiste d'ailleurs sur le fait qu'en région parisienne, il existe aussi des problèmes de transport d'urgence – qui ne concernent donc pas uniquement l'hyper ruralité !

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** – Le Gouvernement sera vraisemblablement défavorable à mon amendement. Je propose une coordination interministérielle, même si je connais bien le problème de l'efficacité de l'action des délégués interministériels. Toutefois, on ne peut pas confier la gestion de tous les hélicoptères aux ARS, parce que la sécurité civile refusera de participer. Un autre aspect de la question est technique : tous les hélicoptères n'ont pas les mêmes capacités de vol, en fonction de la météo, etc.

Certains souhaitent demander des études complémentaires à la Mecss, mais je vous rappelle que nous disposons déjà du rapport de nos collègues Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé et d'une étude de l'Igas sur le coût des différents types de transport sanitaire, qui intéresse également la Cour des comptes, sans parler du rapport du professeur Carli.

**M. René-Paul Savary.** – Il nous faut des propositions, pas des constats !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** – On ne peut pas balayer purement et simplement cette proposition de loi, dont le cheminement reste incertain compte tenu du calendrier.

*L'amendement n° COM-1 est adopté.*

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>M. BARBIER, rapporteur</b>	1	Mise en place de nouveaux instruments de gestion des transports sanitaires hélicoptérés au niveau national et au niveau régional	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 11 h 55.*



**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA  
COMMUNICATION****Mercredi 25 janvier 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures 40.*

**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**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes aujourd'hui réunis pour procéder à l'audition de Mme Carole Bienaimé Besse, candidate proposée par M. le président du Sénat pour siéger en tant que membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). En application des deux premiers alinéas de l'article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel comprend sept membres nommés par décret du Président de la République. Trois membres sont désignés par le président de l'Assemblée nationale et trois membres par le président du Sénat. Dans chaque assemblée parlementaire, ils sont désignés en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel ou des communications électroniques, après avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les nominations au Conseil supérieur de l'audiovisuel concourent à une représentation paritaire des femmes et des hommes ». Ces dispositions ont été précisées par l'article 16 de l'ordonnance du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. En application de cet article : « À l'occasion de chaque renouvellement biennal, les présidents des assemblées désignent une femme et un homme. Sauf accord contraire, chacun désigne un membre du sexe opposé à celui qu'il a désigné pour le précédent renouvellement biennal ».

Par ailleurs, je rappelle que c'est à l'initiative du Sénat que les compétences que doivent posséder les membres du conseil ont été précisées. Comme je le soulignais lors de la discussion générale du projet de loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public, le 1<sup>er</sup> octobre 2013, il fallait veiller à l'égale représentation de l'ensemble des professions et à la diversité des origines, afin que l'on puisse retrouver au sein du conseil aussi bien des chefs d'entreprise que des fonctionnaires, issus, qui plus est, du même corps d'État.

C'est pourquoi je me réjouis que nous ayons aujourd'hui l'occasion d'entendre une femme présentant un profil un peu différent par rapport aux propositions qui nous avaient été faites par le passé. En 2013, cette préoccupation était d'ailleurs largement partagée par notre rapporteur, David Assouline, qui s'était également félicité que « cette modification offre l'occasion de faire évoluer la sociologie du collège du CSA, afin de davantage prendre en compte les compétences de régulation du marché qui lui sont confiées, ainsi que les impératifs de parité ».

Sur le plan de la procédure, je rappelle que la nomination des membres du CSA ne relève pas de l'article 13 de la Constitution. Alors que la loi organique a fixé une procédure précise préalable à la nomination, la loi de 2013 ne contient aucune disposition à ce sujet. En 2015, lors de la première nomination d'un membre du CSA selon cette nouvelle procédure, il avait été décidé, comme à l'Assemblée nationale, de procéder à l'audition préalable, ouverte à la presse, de la candidate ou du candidat proposé par le président du Sénat. Nous en avons discuté lors de la réunion du bureau de notre commission le 10 décembre 2014, et c'est suivant cette procédure que la commission a donné un avis conforme à la nomination de Nicolas Curien comme membre du CSA le 12 janvier 2015. Dans le silence de la loi et alors que rien ne nous y obligeait, nous avons donc créé *ex nihilo* une procédure qui permet de garantir la transparence du processus de désignation. En outre, Mme Bienaimé Besse a souhaité nous faire parvenir un certain nombre de documents afin d'éclairer nos débats.

Avant de lui laisser la parole afin qu'elle se présente à nous de manière liminaire et, ensuite, d'ouvrir le débat, je souhaitais rappeler l'importance du CSA, qui a reçu du législateur la mission de garantir « l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle ». Les relations qu'entretient notre commission avec le conseil sont à la fois très denses et très fructueuses, comme on a pu à nouveau le constater, récemment, à l'occasion des débats sur la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre et des débats sur la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Nous sommes très attachés à la qualité de ces échanges.

Ces précisions étant apportées, je vais vous laisser, madame, vous présenter en une quinzaine de minutes. Tous les collègues ont été destinataires de votre biographie et du détail de votre parcours. Au demeurant, il est important que nos collègues entendent vos motivations pour cette fonction de membre du collège du CSA. Je donnerai ensuite la parole à mes collègues, en commençant par nos rapporteurs budgétaires, Jean-Pierre Leleux pour l'audiovisuel et Claudine Lepage pour l'audiovisuel extérieur.

**Mme Carole Bienaimé Besse, candidate aux fonctions de membre du CSA.** – Je souhaite vous remercier pour cette audition qui illustre les valeurs d'indépendance, d'équité et de professionnalisme de votre institution et de ses membres. Elles sont au cœur de vos missions, comme de celles du CSA, dont j'aspire à devenir l'un des membres. Je remercie le président Larcher d'avoir proposé ma candidature avec objectivité, acuité et bienveillance.

Sa proposition me remplit de force et d'énergie ; j'en aurai besoin pour relever ce formidable défi, qui est d'accompagner et de réguler au mieux la vie et les évolutions du paysage audiovisuel français. Sachez que je suis fière et impressionnée de me tenir devant vous, devant la représentation nationale, afin de vous présenter mon projet pour l'audiovisuel public, de vous décrire plus en détail mon parcours, de vous convaincre de mes compétences, de mon honnêteté et de mon intégrité professionnelle. Si je concède avoir été meurtrie par des attaques récentes, je puis aussi vous confier qu'elles ont renforcé ma détermination à exercer les immenses responsabilités qui incombent à un conseiller du CSA, dont les vertus et la sagesse doivent prévaloir en toute circonstance, afin d'assurer le respect de l'intérêt général.

L'intérêt supérieur de l'État, du citoyen, du téléspectateur et de l'auditeur sont fondamentaux et dicteront mes décisions dans l'exercice de mon mandat.

Le fil rouge de mon parcours, c'est l'amour de l'art et la passion de la culture. Je suis une femme engagée ; à ce titre, j'estime qu'il appartient à chacun de construire pierre

par pierre sa propre maison, de la faire grandir et de la protéger, que ce soit sur le plan familial, professionnel ou syndical. J'ai moi-même, ces dernières années, mis mon engagement au service de ma profession, dans bien des organisations.

Dès 1996, j'ai l'opportunité et la chance de rejoindre l'une des plus prestigieuses maisons de vente aux enchères, en collaborant au département « communication » de Sotheby's France, laquelle est alors dirigée par Laure de Beauvau-Craon. Cette première expérience a été pour moi l'occasion d'apprécier toute la mécanique d'organisation des ventes aux enchères impressionnistes et contemporaines à l'anglo-saxonne. Elle m'a donné le goût de la découverte, de l'histoire et du récit.

En 1999, je rejoins, comme chargée de production, l'équipe d'une série documentaire coproduite par la BBC et Arte et portée par la Compagnie des Phares et Balises ; je deviens ensuite directrice de production, puis productrice exécutive, au sein de cette société. Ce métier s'apprend sur le terrain, et je mesure la chance qui m'a été donnée d'être formée par d'excellents professionnels tels que Nick Fraser, le pape du documentaire de la BBC, les producteurs T. Celal, Jean Labib, Marco Cherqui, Tamsin Moufflet, et le réalisateur Christian Poveda. J'ai également pu travailler sur des vidéos musicales réalisées par des cinéastes tels que Jacques Audiard ou Xavier Durringer, qui m'ont appris la rigueur éditoriale et l'exigence créative. Cette expérience aura été capitale pour me former au métier de productrice indépendante, auquel j'aspirais.

Je complète ensuite ma formation, en 2001, en rejoignant Jacques Attali, le fondateur de PlaNet Finance, au sein de laquelle je crée le département « communication et recherche de fonds ». J'ai ainsi pu revenir à mes fondamentaux académiques, à savoir le droit, l'économie et les relations internationales, mais aussi et surtout servir l'intérêt général, en tentant de créer un monde plus juste. Cette expérience de quatre ans, qui, à l'origine, n'en devait durer que deux, ne m'a jamais quittée. Je suis, depuis lors, attachée à ce que l'intérêt général fasse partie intégrante de mon travail.

En 2004, armée d'un bagage plus solide, je reviens à la production et à son financement, avec l'idée de devenir producteur délégué. Je cofonde les Productions Campagne Première avec le réalisateur Martin Meissonnier. La ligne éditoriale se concentre sur les films documentaires ; nous avons en effet la conviction que la réalité dépasse souvent la fiction. Nous accompagnons la naissance de films comme *Vraie Jeanne, fausse Jeanne*, un documentaire-fiction sur la vie de Jeanne d'Arc, pour Arte, *À la droite de Dieu*, un documentaire sur l'environnement de George Bush lors de sa réélection en 2004, pour la chaîne australienne SBS et Canal+ Monde. Pour développer la fiction, j'initie un partenariat avec Louverture Films, une société de production américaine dirigée par le réalisateur et comédien africain-américain Danny Glover.

En 2008, Marc Ladreit de Lacharrière et la réalisatrice Yamina Benguigui créent ensemble une société de production, Elemiah TV, dédiée aux jeunes talents. Ils me feront l'honneur de m'en confier la direction générale. De nombreux films verront le jour, dont *93, histoire d'un territoire*, documentaire dédié au département de Seine-Saint-Denis, pour Canal+, ou encore la série *Aïcha*, écrite et réalisée par Yamina Benguigui avec la comédienne Sofia Essaidi, qui réunit plus de 5 millions de téléspectateurs lors de sa diffusion sur France 2.

Trois ans plus tard, à la demande du producteur Denis Poncet, seul producteur français à avoir remporté un Oscar, pour le film de Jean-Xavier de Lestrade également couronné par ce prix, *Un coupable idéal*, je pars plusieurs semaines pour les États-Unis en

vue de développer une mini-série documentaire sur l'ouragan Katrina, pour Sundance Channel. C'est à ce moment que le souhait d'écrire et de réaliser des films est apparu.

Forte de toutes ces expériences, je décide de créer trois sociétés aux activités complémentaires : une société de conseil en financement audiovisuel et cinéma, une autre tournée vers la production audiovisuelle, à laquelle j'ajoute une structure dédiée à la convergence entre le cinéma et le web.

Cette démarche visant à atteindre une totale indépendance n'a pas été facile à accomplir, dans un contexte de concentration accru ; il m'a néanmoins semblé important de la mener à bien, afin d'être davantage en prise avec la fabrication des films.

Le métier de producteur est souvent mal perçu, car méconnu. C'est pourtant le producteur qui recrute les auteurs et les techniciens, accompagne financièrement et moralement le développement d'un film, s'occupe de réunir les fonds nécessaires à sa fabrication. Le producteur est le garant de la bonne fin d'un film. Au sein de ma société de production audiovisuelle, j'ai voulu axer la ligne éditoriale autour de mes thématiques de prédilection, à savoir l'histoire et la culture, l'investigation étant devenu un exercice trop difficile à manier en format unitaire. Le contexte défavorable et l'arrêt brutal d'une production m'ont contrainte à devoir fermer une société. Ce fut douloureux ; heureusement, cependant, aucun salarié n'était alors engagé.

Aujourd'hui, je développe des projets web et cinéma, notamment un long-métrage documentaire sur la genèse du festival de Cannes, voulu par Jean Zay et Philippe Erlanger, et notamment sur l'édition de 1939, qui n'eut pas lieu. Je travaille également, en coproduction avec les États-Unis, sur un long-métrage documentaire qui serait réalisé par Lee Daniels, autour de l'*Appolo*, théâtre mythique de Harlem.

Si vous décidez de me nommer membre du CSA, il est évident que ces projets seront repris par d'autres ; je me mettrai ainsi en parfaite conformité avec les règles qui régissent cette institution indépendante, et pourrai exercer la mission qui sera la mienne sans craindre un quelconque conflit d'intérêts.

Comme je vous l'indiquais précédemment, je suis attachée à l'intérêt général ; c'est la raison pour laquelle j'ai répondu favorablement à la proposition qui m'a été faite de rejoindre la commission COSIP (compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels). Cette commission, qui distribue plus de 500 millions d'euros par an et se réunit chaque mois pour traiter plus de 100 dossiers de films documentaires et de fictions, m'a permis de mieux cerner les enjeux du paysage audiovisuel français, radicalement modifié avec l'arrivée de la télévision numérique terrestre (TNT), notamment dans sa dimension économique et éditoriale. Ce fut également le cas au sein de la commission télévision de la PROCIREP (Société des producteurs de cinéma et de télévision), qui alloue des aides aux œuvres patrimoniales audiovisuelles. Ces expériences m'ont appris la collégialité, ce qui sera très utile dans le cadre de mes fonctions de conseiller.

J'ai siégé pendant deux ans, après avoir été élue, au bureau de l'Union syndicale de la production audiovisuelle, où j'ai pu participer à la rédaction de la réforme du COSIP documentaire et d'accords interprofessionnels. Le PAF et le format de ses œuvres étant en constante évolution, il était important de régulièrement remettre à plat le système d'aides allouées au programme.

Travailler étroitement avec tous les métiers de la création et avec les parlementaires fut au cœur de mon engagement au sein de l'Association pour la promotion de l'audiovisuel, aux côtés de Jean-François Boyer, son fondateur. Chaque année depuis 14 ans, nous réunissons plus de 700 professionnels dans le cadre d'une journée de débats qui se déroule au studio Gabriel. S'y retrouvent des créateurs, des diffuseurs, des distributeurs, les pouvoirs publics et la représentation nationale, réunis pour débattre des grands enjeux de notre industrie. Notre événement est retransmis sur Public Sénat et TV5 Monde.

En tant que femme productrice, je considère évidemment la question de la parité comme importante. C'est pourquoi, sur proposition de la conseillère sortante Mme Mariani-Ducray, j'ai accepté de rejoindre Mmes Pierre-Brossolette et Laborde, avant le départ de cette dernière, au sein du comité d'orientation du groupe de travail « Droits des femmes » du CSA ; nous y avons notamment travaillé sur la loi de 2015, afin de mieux lutter contre les atteintes faites aux femmes et contre les stéréotypes véhiculés par certains programmes, ou de rendre plus équilibré le tour de table de certaines émissions, en incitant les animateurs et les producteurs à faire appel à davantage d'expertes.

Productrice assumée de programmes patrimoniaux, je n'en reste pas moins très attachée à la diversité du PAF. La spécificité de notre secteur audiovisuel est de garantir la pluralité de l'offre : fiction, information, documentaire. Je suis très attachée à tous les genres, à condition, lorsqu'il s'agit de télé-réalité, que règne la bienveillance envers les candidats.

Dans le cadre de mes responsabilités syndicales, tout en reconnaissant et en admirant l'efficacité et le talent des grands groupes de production, lesquels sont nécessaires à la préservation des équilibres économiques du secteur, je me suis attachée à faire ressortir l'intérêt de la production indépendante. Cette dernière représente, dans notre pays, un tissu de plusieurs centaines d'entreprises, créatrices de nombreux emplois.

La télévision va connaître un bouleversement encore plus fort, peut-être même encore plus violent, dans les prochaines années. Malgré les évolutions qui affectent les modalités de réception des images et des sons, malgré les conditions dans lesquelles le public regarde les nombreux écrans disponibles dans chaque foyer, la télévision reste le moyen de communication le plus fédérateur autour de grands événements, et l'un des instruments les plus pertinents pour faire accéder le plus grand nombre à l'information, à la connaissance et à la distraction. C'est notamment pourquoi je serai très attentive à la protection des jeunes publics, trop souvent exposés à des images inappropriées.

Je serai particulièrement attachée à ce que la France, dans toute sa territorialité et dans toute sa diversité, soit représentée. Le virage technologique qui s'annonce devra permettre à notre télévision, trop souvent jacobine, de redonner toute leur place aux régions, devant et derrière la caméra. La télévision est souvent une projection de la vie parisienne, qui ne correspond pas à la vie des Français et au pays réel. Les visions et enjeux de la capitale ne devraient pas être le principal prisme déformant notre société.

La proposition qui m'a été faite par M. le président du Sénat Gérard Larcher est un immense honneur. Si j'ai la chance d'être nommée, je mettrai toute mon énergie à me montrer digne de la confiance qui m'aura été témoignée. Les membres du collège pourront être assurés de mon engagement et de ma détermination au service des missions de l'institution, en particulier la promotion de la qualité des programmes, le renforcement de la place de la création, la défense de l'exception culturelle et des grandes valeurs du service public.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Merci pour cette présentation de votre parcours professionnel, parcours qui sans conteste vous donne une expérience, voire une expertise, qui sera fort utile à la réflexion du CSA.

Ma première question porte sur l'avenir de l'audiovisuel public dans notre pays. Nous avons beaucoup réfléchi à ces problématiques ces dernières années. Des pays se sont adaptés aux enjeux modernes : je pense notamment à ce qu'ont fait les télévisions suisses et allemandes, mais aussi aux transformations de la BBC, de la RTBF et de RTVE. Comment voyez-vous l'évolution des missions et des moyens de l'audiovisuel public français ? Faudrait-il mutualiser davantage les moyens au sein des différents opérateurs de l'audiovisuel public ?

Que pensez-vous de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) et de la publicité sur le service public ? Comment assurer un financement dynamique de ce secteur ?

Comme vous le savez, certains pays européens vont définitivement abandonner la modulation de fréquences pour privilégier la radio numérique terrestre. En France, ce débat piétine. Quelle est votre position ?

Le numérique et le délinéarisé provoquent une véritable révolution dans le paysage audiovisuel mondial. Quelle sera l'évolution de l'offre et des usages ? Comment permettre aux groupes de médias français publics et privés de s'adapter et de proposer de nouveaux services, compte tenu du régime des droits attachés aux productions audiovisuelles et cinématographiques ? Comment aborder la concurrence mondiale dans ce domaine ?

**Mme Claudine Lepage.** – Je vous remercie pour votre exposé et la présentation de votre parcours riche d'expériences, notamment à l'international.

Le CSA devra prochainement se prononcer sur la présidence de France Médias Monde, suite à l'arrivée à échéance du mandat de Mme Marie-Christine Saragosse. Que pensez-vous de la situation de cette entreprise et des enjeux auxquels elle devra faire face dans les prochaines années ?

Le nouveau plan stratégique de TV5 Monde met l'accent sur des productions originales qui seraient réalisées par la chaîne francophone en complément des programmes mis à disposition par ses actionnaires. Que pensez-vous de cette perspective et quelles sont les difficultés propres aux coproductions internationales ?

**Mme Carole Bienaimé Besse.** – L'avenir et la santé de l'audiovisuel public sont au cœur des préoccupations des créateurs, des producteurs, des auteurs, des diffuseurs.

De nombreux pays européens ont connu des réformes radicales : les coûts ont été rationalisés, les modèles réinventés. En France, notre modèle est à bout de souffle et il faut trouver de nouveaux modes de financement. Cela passe bien sûr par la CAP : faut-il en élargir l'assiette aux nouveaux supports (tablettes, téléphones...) au risque de pénaliser les plus jeunes, les plus fragiles ? Faut-il la mensualiser ? Une contribution par foyer ne serait-elle pas plus équitable ? Cette réflexion devra être rapidement menée.

Pour lancer la chaîne Franceinfo, les coûts ont été mutualisés. La BBC propose un modèle intéressant ; la qualité de son information et de ses fictions, qui s'exportent dans le monde entier, est unanimement reconnue. Le groupe RTBF est également parvenu à repenser son modèle.

Une réforme de fond sera nécessaire au cours des années à venir et le financement devra être réinventé, même si beaucoup d'annonceurs sont revenus à la télévision après l'avoir quittée pour le web. Le label « vu à la télé » est en effet très important. Mais n'oublions pas que la télévision se consomme désormais aussi en différé, sur Internet. Il faudra donc revoir la place des annonceurs.

Un studio à France Télévisions permettrait de proposer des programmes à l'exportation. C'est d'ailleurs en ce sens que travaille Delphine Ernotte.

Nous pourrions également réfléchir, avec les créateurs et les producteurs, à une meilleure répartition des moyens du service public audiovisuel. Le rapport rédigé par MM. Leleux et Gattolin était sur ce point très intéressant. Le rapport de M. Placade sur les relations entre les producteurs audiovisuels et les éditeurs de services de télévision traçait également des voies qu'il nous faut explorer.

J'ai bien conscience que de telles réformes ne sont pas aisées à mener, mais d'autres avant nous y sont parvenus. Nous sommes aujourd'hui au pied du mur.

Pour ce qui concerne la radio numérique terrestre, le modèle économique n'est pas encore stabilisé. Au sein du CSA, le conseiller Patrice Gélinet propose des pistes intéressantes pour rendre la radio plus accessible. Ce média est en effet très important ; il crée du lien social et touche à l'intime.

Concernant les offres et les usages, la télévision est aujourd'hui consommée en différé, mais c'est aussi un moyen de reconquérir le public jeune, notamment au travers des séries, comme *Game of Thrones*. Le pouvoir des marques en tant que programmes est parfois plus fort que le nom des diffuseurs. Il va falloir offrir des programmes ambitieux, et pourquoi pas clivants, sans craindre de laisser les névroses des auteurs s'exprimer. Les séries me semblent importantes, car elles permettent d'instaurer des sortes de rendez-vous avec les téléspectateurs. L'identité des programmes doit se renforcer pour que les jeunes et les catégories socio-professionnelles supérieures, qui ont abandonné la télévision, y reviennent, générant davantage de revenus publicitaires.

Concernant le renouvellement du mandat de la présidente de France Médias Monde, que de chemin parcouru en dix ans ! Je me souviens de l'annonce de la création de France 24. La France a besoin de cette voix à l'international, en particulier pour répondre aux fausses informations diffusées sur les réseaux sociaux. Le travail effectué par Mme Saragosse devra donc être poursuivi.

Il serait formidable pour les producteurs que TV5 Monde produise de nouveaux programmes. Mais cela suppose de dégager des moyens pour financer toute la chaîne de fabrication, auteurs, réalisateurs, et offrir des programmes compétitifs et de qualité.

**Mme Françoise Laborde.** – Je voudrais parler de la notion de conflit d'intérêts. Lorsqu'on connaît trop bien un domaine, comment faire pour rester impartial ?

Je suis souvent frappée du caractère ouvertement sexiste et dégradant pour les femmes de certaines publicités et programmes, malgré la bonne volonté d'un grand nombre de médias et de producteurs. Que retenir-vous du rapport publié en 2016 ? Il faudrait que le CSA se tienne à la disposition des délégations aux droits des femmes du Sénat et de

l'Assemblée nationale, afin qu'un point soit fait sur les conclusions et que des clauses de revoyure soient prévues.

*Quid* du respect de la langue française ?

Enfin, le CSA compte 19 groupes de travail : quels sont ceux qui vous intéressent ?

**Mme Colette Mélot.** – Je vous félicite pour votre présentation : la passion et la volonté sont des signes positifs.

Lors du vote de la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, l'Assemblée nationale a prévu un contrôle *ex ante* de l'information et des rédactions par le CSA. Quel est votre avis sur cette question, sachant que la majorité sénatoriale n'y est pas favorable, car nous estimons que cette disposition porte atteinte à la liberté de l'information ?

Que pensez-vous de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ?

**M. David Assouline.** – Merci pour votre présentation.

Nous, sénateurs, sommes mis dans une situation difficile à l'occasion de ces nominations. Le législateur a en effet décidé que les présidents des assemblées désignaient les conseillers, et que nous validions cette décision aux trois-cinquièmes des suffrages exprimés, ce qui permet de rechercher une forme de consensus. Mais, dans la pratique, plusieurs personnes font acte de candidature et un choix est effectué par le président du Sénat, ou de l'Assemblée nationale. Cette partie de la procédure est complètement occulte : les sénateurs, tout comme les députés, ne savent pas qui est candidat. Nous sommes donc cantonnés à accepter ou à refuser le nom qui nous est proposé, sans forcément connaître la personne qui se présente devant nous.

Le CSA étant réduit à sept membres, chaque personne a son importance, d'autant que les décisions de cette instance sont particulièrement importantes dans un monde médiatique en pleine mutation.

Le CSA doit représenter une certaine diversité sociologique et professionnelle, afin que l'éventail des spécialistes qui y siègent soit le plus large possible. Le secteur de la production, pourquoi pas ? Mais bien d'autres métiers de l'audiovisuel ne sont pas représentés. M. le président Larcher nous propose de choisir un producteur, mais gardons à l'esprit qu'il existe une multitude d'écuries et de jalousies entre les uns et les autres. Il faut faire en sorte que la personnalité choisie s'impose à l'ensemble ; en l'occurrence, tel ne semble pas être le cas. Est-ce justifié ? Peut-être pas. Mais il n'a pas été répondu à tous les faits évoqués. Je suis opposé aux cabales, aux procès d'intention. Mais quand un jugement a été rendu, il faut savoir ce qu'il en est. C'est ce que je demande depuis une semaine. Je ne parle ni de notes blanches, ni de coups de fils intempestifs, que je rejette avec la plus grande vigueur. Mais la décision de justice doit nous être communiquée.

La régulation de l'information est une question fondamentale à laquelle le CSA doit répondre. Des polémiques, voire des conflits récurrents entre rédactions et actionnaires, vont donner au CSA un rôle de plus en plus important, notamment depuis que la dernière loi que nous avons votée lui donne un pouvoir de supervision et de contrôle afin qu'il assure

l'indépendance des rédactions. D'après vous, les rédactions doivent-elles être indépendantes des actionnaires ? Que penser de la récente destruction à 80 % de la rédaction d'une chaîne d'information ?

Le Sénat s'est penché sur la question des parts de coproduction, système qui permet l'émergence de producteurs indépendants. Faut-il aller plus loin, comme le souhaite M. Leleux, ou en rester à la situation actuelle ?

Certains disent que le CSA devrait être supprimé, car il ne sert à rien. Il me semble inconcevable qu'un pouvoir de régulation sur les programmes audiovisuels et sur le web ne demeure pas en place. Nous ne pouvons accepter que les nouveaux médias disposent d'une liberté absolue, sans aucune régulation. Avec d'autres régulateurs, le CSA ne doit-il pas intervenir ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Madame Bienaimé Besse, je ne manierai pas la langue de bois. Votre audition a été différée d'une semaine ; nous avons été destinataires de notes communiquées par vos détracteurs, mais aussi, en réaction, d'un certain nombre de mises au point. Je ne vous demande pas de clarifier le fond de cette affaire : les éléments dont nous disposons suffisent ! Comment interprétez-vous, néanmoins, que tant d'énergie soit déployée pour mettre en échec votre candidature ?

Nous sommes très attachés, ici, à la probité et à la prévention des conflits d'intérêts. Avez-vous bien noté, madame, qu'à l'issue de votre mandat au CSA, il vous sera interdit d'exercer une activité dans une entreprise publique ou privée dont le Conseil aura assuré la surveillance ou le contrôle ? Si la prophétie funeste que vient de faire M. Assouline, à savoir une dissolution précoce du CSA, se vérifiait, à l'occasion d'une alternance par exemple, des portes vous seraient fermées.

Je vous pose ensuite une question de spectatrice autant que de parlementaire : que pensez-vous de la prolifération de ces « vraies-fausse » chaînes qui ne font que rediffuser de vieux navets ? Que ferez-vous pour que nos écrans soient occupés par des programmes de qualité et pour en éloigner de telles horreurs ?

Dernière question, plus personnelle : M. Nicolas Curien avait dit, devant nous, son attachement spécifique, parmi les missions du CSA, à la défense de la culture scientifique ; Memona Hintermann avait évoqué la citoyenneté ; quel est votre sujet de cœur ?

**M. Patrick Abate.** – Merci pour votre exposé. Beaucoup de questions ont déjà été posées, notamment sur l'évolution du modèle économique de l'audiovisuel, le numérique, le développement du web, les fausses chaînes et les vrais navets, l'indépendance des rédactions et leur rapport avec les actionnaires – ce dernier sujet nous tient particulièrement à cœur.

Reste une question, qui a trait à tous les thèmes que je viens d'évoquer : celle de la concentration du secteur de l'audiovisuel. Une telle concentration a des conséquences sur l'évolution des modèles, sur les pratiques, sur les programmes et sur l'indépendance des rédactions. Quel est votre approche de ce phénomène ? Au seuil d'un éventuel mandat, quels engagements, en la matière, sont les vôtres ?

**M. Louis Duvernois.** – Je voudrais m'associer, tout d'abord, aux compliments qui vous ont été adressés, madame, par les précédents orateurs. Ce qui nous préoccupe ce

matin, avant tout, est de nous faire une idée du rôle que vous entendez jouer, une fois nommée, si vous l'êtes, au CSA.

Ma question porte sur la lutte contre le piratage. Il était question, comme vous le savez, de transférer au CSA certaines compétences de la HADOPI, en matière de régulation, de veille et de protection des droits. Cette proposition figurait dans les conclusions du rapport Lescure de 2013 ; il s'agit également d'un souhait maintes fois exprimé au sein de notre commission. Pensez-vous qu'un tel rôle puisse être dévolu au CSA ? Si vous êtes nommée, dans quel sens agirez-vous ?

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Votre audition s'inscrit dans un contexte inhabituel, qui n'est agréable ni pour vous ni pour nous. Nous avons été destinataires de notes concernant des litiges privés portant sur des montants limités, dont aucun ne me semble remettre en cause votre honorabilité ou vos compétences. Le caractère largement anonyme des courriers reçus ne nous incite pas à leur donner quelque écho. Je ne les sous-estime pas ; en revanche, ils ne me semblent pas vous disqualifier.

Si nous vous accordons notre confiance, vous devrez mettre fin à vos activités professionnelles actuelles – Mme Blandin vous le faisait observer à l'instant. Comment comptez-vous vous y prendre ? Par cession de vos parts dans vos deux sociétés actuelles ? Par liquidation amiable ? Dans quel délai ? Pouvez-vous nous garantir que ceci interviendra dans des conditions dignes de notre confiance ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je réagis à la remarque de notre collègue David Assouline sur la concertation préalable à la proposition par les présidents des assemblées des candidats pour les fonctions de membre du CSA. Rien n'est écrit, sur cette question, dans la loi dont nous avons débattu en 2013. Je me doutais, monsieur Assouline, que vous évoqueriez ce sujet, puisque vous l'aviez fait lors de l'audition de Nicolas Curien.

La loi dispose que cette nomination est une prérogative des présidents de chaque assemblée. Je doute d'ailleurs que nos homologues députés aient été particulièrement consultés sur ce sujet. Je n'ai pas de jugement à porter sur ce qui se passe à l'Assemblée nationale ; je rappelle simplement que le président Bartolone a notifié son choix le 11 janvier dernier ; le président du Sénat l'a fait le 13 janvier, communiquant le jour même à notre commission le nom de la candidate.

Les choses ont donc été faites en bonne et due forme, même s'il nous appartiendra peut-être, en effet, de faire évoluer la loi s'agissant de cette procédure de nomination.

**Mme Carole Bienaimé Besse.** – Concernant l'impartialité, pour répondre à Mme Laborde et à M. Bonnacarrère, l'idée est de se prémunir contre tout conflit d'intérêts. Malgré tout, au sein du CSA, c'est la collégialité qui prime ; si je suis nommée, je ne le serai pas en tant que représentante des producteurs. J'apporterai au collègue mes compétences d'ancienne professionnelle du secteur.

S'agissant d'éventuels conflits d'intérêt et de mon investissement dans les différents groupes de travail du CSA, la question devra être posée à Olivier Schrameck. Peut-être faudra-t-il, en effet, que je ne travaille pas sur les questions de création et de production, afin qu'aucun soupçon de conflit d'intérêts ne puisse voir le jour. Quoi qu'il en soit, la question se pose.

Mes sujets de prédilection sont les droits des femmes, la jeunesse, la protection des jeunes en termes d'exposition aux écrans. Le Sénat a voté la suppression de la publicité pour les programmes jeunesse à la télévision publique ; une telle disposition me paraît essentielle, sachant qu'en 2020, l'obésité pèsera plus lourd sur les caisses de l'assurance maladie que le tabagisme. C'est une vraie question de santé publique !

Sur la question des droits des femmes, comme sur toutes les questions, le CSA, par définition, travaille en bonne intelligence avec le législateur, qu'il s'agisse de la Délégation de l'Assemblée nationale ou de celle du Sénat – c'est ce qui me semble avoir été fait autour de la loi de 2014 pour la parité. Le CSA, de toute façon, dépend du législateur.

La francophonie est un vaste sujet. La tentation est grande, lorsqu'on souhaite exporter un programme, de le faire écrire et tourner en anglais. La langue n'est pas un frein à l'exportation. Des séries tournées en hébreu, en suédois ou en danois sont exportées dans le monde entier ; pourquoi pas en français ? C'est la qualité du programme qui doit jouer. Favorisons la langue française et faisons en sorte qu'elle soit au cœur des créations originales et patrimoniales, s'agissant y compris des titres.

Dans quels groupes de travail m'investirais-je plus particulièrement ? Sans doute les groupes « Jeunesse et éducation » et « Affaires internationales » – je pense à l'ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), qui permet, depuis 2014, aux différents régulateurs européens de travailler ensemble, ce qui me paraît essentiel.

De ce point de vue, monsieur Assouline, la régulation du web pose question. Comment faire ? Il faudra y réfléchir, légiférer sans doute, et y mettre les moyens. Une grande partie de ces images sont hébergées à l'étranger ; faut-il couper les canaux ? La question, dans sa dimension technique, relève l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). En tant que mère de famille, je milite pour la vigilance la plus stricte ; mais cela suppose de mettre en œuvre des moyens considérables, dont je ne suis pas certaine qu'on puisse les réunir aujourd'hui.

Un mot sur la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Je rejoins les propos de M. Assouline sur le cas de cette chaîne de télévision dont la rédaction a été partiellement décimée. L'actuelle hyperconcentration ne doit pas nous faire perdre de vue que les fréquences sont des biens publics ; à ce titre, leur occupation va de pair avec le respect d'un cahier des charges. Cette obligation vaut de manière générale, mais s'applique particulièrement lorsqu'il s'agit d'information. Il est indispensable que les journalistes puissent exercer leur métier en toute indépendance, notamment vis-à-vis des actionnaires. Je salue, de ce point de vue, le vote de la loi sur la liberté des médias. Je compatis avec les journalistes d'iTélé ; leur combat, au fond, était un combat pour l'indépendance plutôt que lié à des problèmes économiques.

Madame Blandin, vous parliez de « vraies-fausse » chaînes de télévision ; les réseaux sociaux méritent parfois eux aussi, en un sens, ce qualificatif. On a pu constater, dans le cadre de la campagne présidentielle américaine, la prolifération de telles vraies-fausse informations. Les patrons de Facebook ou de Twitter ont d'ailleurs été interpellés à ce sujet.

Monsieur Assouline, la question des parts de coproduction est explosive. Elle a fait l'objet de développements dans le rapport d'information du sénateur Placade et dans celui de MM. Gattolin et Leleux. Un équilibre doit être trouvé. Je le disais à propos du financement de l'audiovisuel public : les choses évoluant, il faut changer !

D'ailleurs, tous les genres ne sont pas financés de la même manière. Le documentaire, mon domaine de prédilection, est le parent pauvre de l'audiovisuel ; les financements y sont relativement faibles, ce qui nous conduit souvent à rechercher un coproducteur à l'étranger. La fiction, quant à elle, exige beaucoup de moyens ; tout le travail de développement d'un programme est à la charge du créateur, qui écrit son scénario dans son coin, parfois pendant des années, et du producteur. Il faut valoriser le travail accompli en amont du projet, qui est aujourd'hui négligé – un projet ne démarre pas au moment du tournage –, et trouver, ensuite, un équilibre en termes de parts de coproduction, mais également de prises de participation dans les sociétés, afin que chacun puisse s'y retrouver.

Madame Blandin, comment expliquer la violence qui a entouré l'annonce de ma candidature ? Ce poste, visiblement, est très convoité ; il s'agit par ailleurs d'un secteur violent qui subit une révolution violente. Une telle violence fait partie intégrante de nos métiers, d'autant plus que les budgets se réduisent, que l'hyperconcentration règne, que les petits indépendants se sentent délaissés au profit des grands groupes. Mais la créativité n'appartient à personne ! Au-delà de ma personne et de ce que je représente, nous vivons une révolution qui est à la fois un moment difficile – la crise, tous nos concitoyens la connaissent – et un âge d'or – nous n'avons jamais autant consommé de programmes, de séries, de documentaires, qu'aujourd'hui ; la France est primée dans les compétitions internationales.

Un mandat au CSA dure six ans. Je me suis posée la question de cet engagement. J'ai été ravie qu'on puisse considérer ma candidature ; mais cela veut dire, pendant six ans, fermer totalement la page de la production. En même temps, je suis sans doute arrivée au bout d'un cycle. Dans six ans, le paysage audiovisuel français aura totalement changé. Il y a deux ans, Netflix arrivait ; cela semble une éternité. Où en serai-je dans six ans ? Je préfère me concentrer sur la mission qui sera la mienne, si vous décidez de me la confier, à savoir travailler à la régulation de ce secteur en pleine mutation.

Sur la culture scientifique, pour avoir travaillé sur la réforme du COSIP, le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels, dédié au documentaire, je peux vous dire que le documentaire scientifique et historique a été au cœur des propositions que nous avons faites au CNC. La science doit avoir toute sa place à la télévision, que ce soit dans les programmes jeunesse, dans les émissions d'information, dans le cadre de magazines, de documentaires, mais aussi, pourquoi pas, de séries de fiction. Le Conseil, néanmoins, n'a pas à intervenir sur les choix éditoriaux des chaînes ; son rôle ne peut être qu'incitatif.

J'ai déjà répondu à propos de mes sujets de prédilection : le droit des femmes et la parité, la jeunesse, ainsi que le problème de la régulation du web. Il n'est pas du ressort du CSA de statuer sur les questions qui intéressent la HADOPI ; malgré tout, nous devons veiller à ce que les auteurs ne soient pas lésés, c'est-à-dire à ce que la chaîne de droits soit respectée. Numérisation, piratage, évolution des comportements et des usages ne doivent jamais faire perdre de vue que des auteurs et des réalisateurs existent en amont des œuvres, et qu'ils doivent percevoir des droits.

Au sein du CSA, tout doit se faire dans la collégialité et la confidentialité. Je ferai en sorte, dans le cadre de ma mission, de respecter ces deux piliers de l'institution.

Monsieur Bonnacarrère, afin de prévenir tout soupçon de conflit d'intérêts, plutôt que de transférer mes parts, ce qui pourrait laisser planer le doute sur une éventuelle croissance des sociétés de production concernées, il me paraît préférable de les liquider à

l'amiable, en prenant soin, au préalable, de proposer à chaque réalisateur d'identifier un producteur partageant ma vision et susceptible d'accompagner les projets en cours. Je le ferai dans un délai court – le délai légal est, me semble-t-il, d'un mois.

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

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

**La commission procède au vote sur la proposition de nomination de Mme Carole Bienaimé Besse par le président du Sénat comme 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.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous allons maintenant procéder au vote sur votre candidature. Nous allons tout d'abord désigner deux scrutateurs. J'appelle nos deux collègues présents les plus jeunes, Mme Corinne Bouchoux et M. Loïc Hervé. Je rappelle que les délégations sont admises.

Y a-t-il des explications de vote ?

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

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

- nombre de votants : 55
- votes blancs ou nuls : 0
- nombre de suffrages exprimés : 32
- pour : 32
- contre : 0

La majorité des trois cinquièmes étant de 20 voix, les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 **sont réunies** pour permettre la nomination de Mme Carole Bienaimé Besse aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

*La commission donne donc un avis conforme à la nomination de Mme Carole Bienaimé Besse aux fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).*

*La réunion est close à 11 h 25.*



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

**Mercredi 25 janvier 2017**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Suivi quinquennal de l'application des lois - Communication**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Comme vous le savez, chaque année, nous procédons à un bilan des mesures réglementaires prises pour l'application des lois que nous votons. Cette année, le président du Sénat et le Bureau ont jugé opportun de dresser un bilan de l'application des principales lois du quinquennat. C'est le vice-président Claude Bérit-Débat qui est chargé de faire la synthèse des observations des commissions et de les publier dans un rapport d'information qui donnera lieu à un débat en séance publique, en salle Clemenceau, le mardi 21 février prochain.

Chaque commission a donc fait une sélection des lois les plus significatives votées pendant cette législature dans son domaine de compétence. Nous avons pour notre part dressé le bilan de l'application de quatre lois : la réforme ferroviaire, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et, enfin, la loi Macron, pour la partie qui relève de nos compétences.

La loi de réforme ferroviaire du 4 août 2014 est pour l'essentiel appliquée – à 93 % exactement – puisque sur 27 mesures attendues, 25 ont été prises. Le détail de ces mesures figurera dans le rapport écrit de M. Bérit-Débat. Néanmoins, je voudrais faire trois séries d'observations. La première concerne les délais dans lesquels les décrets ont été pris : la longueur des travaux préparatoires et de la discussion parlementaire aurait dû permettre aux services d'avancer dans la rédaction des textes réglementaires, mais il a fallu attendre leur publication plusieurs mois encore : la loi devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, or les décrets visant à définir les missions et statuts des trois entités – SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau – n'ont été publiés qu'en février 2015 et la constitution du groupe public ferroviaire n'a été effective que le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

En outre, la parution des décrets ne s'est pas nécessairement traduite par la mise en œuvre immédiate et effective des dispositifs. Le décret relatif au Haut Comité du système de transport ferroviaire a bien été pris le 30 avril 2015 mais ses membres n'ont été désignés par arrêté que le 10 décembre 2015, et le Haut Comité s'est réuni pour la première fois en septembre 2016, soit plus de deux ans après la promulgation de la loi.

Même situation pour la Commission de déontologie du système ferroviaire : le décret date de février 2015, les membres ont été nommés en avril 2016 et elle s'est réunie pour la première fois le 22 juin 2016...

Plus grave encore, la lenteur de la mise en place du cadre social, l'un des éléments centraux de la réforme. Celle-ci prévoyait l'instauration d'un cadre commun, applicable à l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire, constitué d'un décret-socle déterminant les règles minimales relatives à la durée du travail et d'une convention collective de branche. Un

accord d'entreprise était aussi attendu à l'échelle du groupe public ferroviaire. À titre transitoire, les salariés du groupe public ferroviaire conservaient leur régime de durée du travail mais seulement jusqu'à la publication de l'arrêté d'extension de la convention collective, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Le décret-socle devait être rapidement publié et servir de base à la négociation collective, qui devait être achevée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Or il n'a été définitivement pris que le 8 juin 2016, ne laissant que quelques jours pour finaliser la convention collective de branche...

Autre exemple de retard : celui des contrats-cadre prévus entre l'État et les trois entités du groupe public ferroviaire. Ils viennent tout juste d'être finalisés. Le contrat entre l'État et SNCF Réseau était pourtant urgent, pour stabiliser la dette colossale qui a atteint 42 milliards fin 2015 et augmente de près de 3 milliards d'euros par an. Ce contrat de performance devait concrétiser le retour de l'État stratège, en précisant les gains de productivité attendus du gestionnaire d'infrastructure, et donner de la visibilité aux acteurs.

En prenant autant de temps pour finaliser ces contrats, le Gouvernement s'est privé des instruments de pilotage qu'il avait pourtant choisi de mettre en place et a laissé passer plusieurs mois qui auraient été utiles pour engager de manière plus volontariste le redressement.

Ma deuxième série d'observations sur les décrets d'application de la réforme ferroviaire s'appuie sur le constat que, malheureusement, ceux-ci s'écartent parfois de la volonté du législateur. Lors de son audition hier, le Secrétaire général du Gouvernement nous a dit que cela relevait de la marge d'appréciation normale du pouvoir exécutif. Je n'en suis pas si sûr...

Là encore, je donnerai en exemple le cadre social. En prévoyant sa refonte, la loi de 2014 visait à redonner des marges de manœuvre au groupe public ferroviaire, à améliorer sa productivité et à lui permettre de faire face à la concurrence des bus, des avions à bas prix et du covoiturage, sans parler de la concurrence à venir des autres entreprises ferroviaires. Mais en juin 2016, après des mois de négociation en interne, le Gouvernement a demandé aux dirigeants de l'entreprise de céder aux revendications des agents du groupe : les manifestations contre la loi El Khomri se succédaient et des grèves menaçaient le bon déroulement de l'Euro 2016. Ces décisions compromettent gravement l'avenir du groupe, car sans réformes, la compétitivité ne sera pas suffisante face à la concurrence. Le Gouvernement a ainsi démontré les incohérences de l'État dit stratège. Surtout, il s'est écarté du chemin tracé par le Parlement, alors que l'Assemblée nationale et le Sénat étaient parvenus à un accord sur ce texte.

Certains choix faits dans l'organisation du groupe public ferroviaire méconnaissent également la volonté du législateur. Le rattachement de l'entité SNCF Combustible à l'Epic de tête n'est pas conforme au code des transports tel qu'il résulte de la loi de 2014. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) a mis en demeure la SNCF sur ce sujet, dans une décision de mai 2016, rappelant que cette entité aurait dû être rattachée à SNCF Réseau.

La troisième série d'observations concerne les lacunes. La principale concerne le décret d'application de la fameuse « règle d'or » de maîtrise de l'endettement du gestionnaire d'infrastructure. Un projet de décret a été transmis pour avis à l'Arafer en octobre. L'Autorité a rendu son avis le 30 novembre, qu'elle a assorti de plusieurs recommandations pour « respecter pleinement l'objectif visé par la loi de réforme ferroviaire ». Or, non seulement le

décret n'est toujours pas paru mais le Gouvernement a déjà souhaité contourner cette règle d'or, qui était une volonté expresse du législateur, confirmée dans la loi Macron, pour le financement de la liaison CDG Express.

Deux autres mesures importantes sont encore attendues : le décret d'application de l'autorisation de transfert de propriété du domaine public ferroviaire aux régions et le décret déterminant les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de transport ferroviaire peuvent réaliser des investissements dans les gares – ou être consultées sur ces projets.

Enfin, le schéma national des services de transport qui devait être présenté au Parlement ne l'a toujours pas été ; et nous attendons encore le rapport sur la gestion des gares de voyageurs. L'autre rapport prévu par la loi, sur la dette ferroviaire, a bien été transmis au Parlement, en septembre dernier, avec quelques mois de retard, mais il ne contient aucune solution pour traiter la dette du groupe public ferroviaire, ce qui était pourtant son objet, précisé à l'article 11 de la loi.

Deuxième loi dont nous faisons le bilan : la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui comporte un grand nombre de mesures. Notre commission est chargée de l'examen de l'application du volet « mobilités » et du volet « environnement ». Sur l'aspect « mobilités et infrastructures », il faut souligner la très rapide libéralisation du transport par autocar, dès le 8 août 2015. Le décret d'application précisant certains éléments a été publié le 13 octobre 2015.

L'ordonnance prévue pour modifier les règles applicables en matière de création, d'aménagement et d'exploitation des gares routières a été signée le 29 janvier 2016, dans le délai prévu de six mois. L'Arafer comme l'Autorité de la concurrence ont donné un avis favorable au projet d'ordonnance, tout en proposant des améliorations. Ce texte modifie également le code des transports pour tenir compte de l'extension des missions de l'Arafer aux secteurs autoroutier et du transport par autocar.

Les dispositifs de renforcement du contrôle du secteur autoroutier ont été précisés par un décret du 1<sup>er</sup> mars 2016. L'Arafer avait cependant émis un avis défavorable et proposé des modifications, notamment pour allonger les délais d'instruction des procédures dans lesquelles elle formule un avis. Elle estimait nécessaire également de préciser que le président de la commission des marchés serait choisi parmi les personnalités indépendantes de cette commission, la loi indiquant seulement que la commission est « composée en majorité de personnalités indépendantes n'ayant aucun lien direct ou indirect avec les soumissionnaires ». L'Autorité n'a pas été suivie et les présidents de ces commissions de marché ne sont en général pas choisis parmi les personnalités indépendantes... C'est un détournement des intentions pourtant très claires du législateur. Il nous faudra y revenir à l'occasion d'une prochaine loi.

L'ordonnance prévue pour créer l'établissement public chargé de réaliser le canal Seine-Nord Europe a été prise le 21 avril 2016, celle pour l'infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle que nous avons récemment ratifiée, le 18 février 2016. En revanche, le décret relatif à l'ouverture des données des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité – à fins d'information du voyageur – n'est toujours pas paru, alors que l'article devait entrer en vigueur à la date de la publication de ce décret, et au plus tard trois mois après la promulgation de la loi.

En ce qui concerne la réforme de l'examen du permis de conduire, plusieurs décrets sont sortis rapidement : pour fixer les conditions permettant à des agents publics ou contractuels de faire passer les épreuves pratiques du permis de conduire (depuis mars 2016, 34 agents de La Poste ont été mobilisés dans les départements accusant les délais d'attente les plus longs) ; pour déterminer les modalités d'application des articles relatifs à la formation à la conduite et à la sécurité routière ; pour encadrer les frais facturés au titre de l'accompagnement du candidat à l'épreuve pratique du permis de conduire et pour fixer le prix ou la redevance acquittés pour l'examen théorique du permis de conduire ; pour définir la composition du Conseil supérieur de l'éducation routière ; pour modifier la méthode nationale d'attribution des places à l'examen du permis de conduire.

Dans le domaine du droit de l'environnement, plusieurs ordonnances étaient attendues. L'article 103 de la loi en prévoyait une, dans un délai de dix-huit mois, pour généraliser l'expérimentation de l'autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ainsi que pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de la protection des eaux et milieux aquatiques. Le délai est révolu, l'ordonnance n'est pas encore publiée, mais elle a fait l'objet d'une consultation du Conseil national de la protection de la nature et a été examinée par le Conseil d'État. Elle devrait être prochainement présentée au Conseil des ministres...

Quatre ordonnances ont été prises en application de l'article 106 de la loi : celle du 25 mars 2016 relative à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement ; celle du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ; celle du 3 août 2016 sur la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ; et celle du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Le Gouvernement avait également soumis pour avis au Conseil national de la transition énergétique un projet d'ordonnance relative aux unités touristiques nouvelles (UTN). Il a finalement été abandonné, les dispositions ayant été insérées dans la loi montagne.

Troisième loi d'importance, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, promulguée le 17 août 2015. Elle comprend pas moins de 215 articles, nécessitant 183 mesures réglementaires. Son taux d'application est aujourd'hui de 83 %. Par ailleurs, 25 rapports étaient prévus. Sur les articles relatifs à la mobilité et aux transports propres, la quasi-totalité des mesures d'application sont désormais prises, contre seulement 6 sur 31 il y a un an. Il est vrai que nombre d'entre elles exigeaient de larges concertations, devaient être soumises à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes et, pour certaines, à la consultation publique. Signalons les récents décrets du 11 janvier 2017, très importants, sur les véhicules à faibles émissions ou à très faibles émissions qui définissent les critères aussi bien pour les véhicules légers que pour les autobus et autocars ; ils font une différence entre les collectivités selon leur densité et leur degré d'exposition à la pollution, et précisent les obligations d'achats pour les gestionnaires de flottes de véhicules.

D'autres mesures importantes ont été prises ces derniers mois sur la mise à disposition de flottes de vélos, sur l'obligation de stationnement vélo et de pré-équipement pour les véhicules électriques, sur l'aide à l'acquisition et à la location de véhicules peu polluants, sur le versement d'une indemnité kilométrique vélo par les employeurs, sur les

zones à circulation restreinte, sur les modalités du contrôle technique renforcé sur les émissions de polluants atmosphériques, sur le dispositif de surveillance de la qualité de l'air.

Un point positif : les remarques du Conseil national d'évaluation des normes, présidé par notre ancien collègue Alain Lambert, ont été prises en compte dans le texte définitif de certains de ces décrets, par exemple pour relever de 100 000 à 250 000 le seuil d'habitants retenu pour les nouvelles obligations relatives aux autobus et autocars à faibles émissions.

De même, pour le décret qui doit déterminer les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques, une large consultation a été menée auprès du Conseil national de l'air, auprès des parties prenantes, du public ; l'avis de l'autorité environnementale a été demandé et le texte définitif devrait être publié dans les prochains jours.

Il y a tout-de-même deux points négatifs. Le texte réglementaire précisant les modalités de réduction de l'obligation de stationnement des plans locaux d'urbanisme de 15 % au minimum, en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques ou de véhicules propres en autopartage, n'a toujours pas été publié : cette mesure avait été introduite au Sénat à l'initiative du rapporteur Louis Nègre, pour donner un signal fort en faveur du développement des véhicules électriques. Et le rapport évaluant l'opportunité de réserver sur les autoroutes et certaines routes nationales une voie pour les transports en commun, les taxis, l'autopartage, les véhicules à très faibles émissions et le covoiturage n'a toujours pas été publié.

Sur le titre IV de la loi consacré à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, toutes les mesures d'application sont désormais prises. Parmi les dernières publiées figurent le décret du 5 juillet 2016 sur les conditions applicables aux publications de presse pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard de la filière REP Papier – ce décret sur la responsabilité élargie du producteur a été établi sur la base de critères définis par un rapport du sénateur Gérard Miquel et du député Serge Brady remis à la ministre au mois de février dernier ; et le décret du 23 décembre 2016 sur la création d'une filière REP pour les navires de plaisance ou de sport hors d'usage – un apport du Sénat à la loi de transition énergétique. Son entrée en vigueur a toutefois été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par la loi pour l'économie bleue. Dans le décret du 30 mars 2016 sur les modalités d'application de l'interdiction de la mise à disposition de sacs en matières plastiques à usage unique (à l'exception des sacs compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées) sont en particulier précisés la composition attendue des sacs plastiques biosourcés et le marquage devant figurer sur les sacs pour informer le consommateur sur leur composition et leur utilisation ; le décret du 11 août 2016 portait sur la teneur biosourcée minimale des gobelets, verres et assiettes jetables en matière plastique.

Parmi les très nombreux autres décrets d'application pris sur ce titre, on peut citer ceux qui concernent la mise à disposition des consommateurs de pièces de rechange issues de l'économie circulaire dans le cadre de l'entretien ou de la réparation de véhicules, la reprise des bouteilles de gaz à usage individuel, les pouvoirs du ministre chargé de l'environnement en matière de transferts transfrontaliers de déchets, les modalités de la reprise des déchets du bâtiment et des travaux publics par les distributeurs de matériaux, les installations de stockage de déchets inertes, le système de comptabilité analytique imposé aux collectivités pour le service public de prévention et de gestion des déchets.

En revanche, aucun des huit rapports qui devaient être remis au Parlement, pour la plupart avant le 17 août 2016, n'a été transmis : sur la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire, sur les avantages et inconvénients des broyeurs d'éviers, sur les expérimentations de l'affichage de la durée de vie des produits, sur l'opportunité d'étendre la garantie légale de conformité de 2 à 5 ans, sur l'impact d'une extension de la REP textile à la maroquinerie, sur les possibilités de développer de nouvelles REP, etc.

Quant aux autres articles dont nous étions saisis, j'indique que l'ordonnance prévue sur la sûreté nucléaire a été prise dès le 10 février 2016, de même que le décret sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

De même, le décret relatif au plan climat-air-énergie territorial (PCAET) a été pris le 28 juin 2016. Il comporte la procédure d'élaboration du plan, le contenu de ses différents volets, la liste des secteurs d'activités pour lesquels des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques doivent être chiffrés, la méthode de comptabilisation de ces émissions, la liste des polluants atmosphériques pris en compte.

Au total, dix-sept mois après la promulgation de la loi, il me semble que l'on peut saluer le travail accompli par les services, sous l'autorité et la vigilance de Mme Royal. La ministre, venue faire un point devant notre commission le 23 novembre dernier, nous avait montré sa détermination à ce que tous les textes soient pris dans les meilleurs délais.

Dernière loi de notre bilan, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, promulguée le 8 août 2016. Moins de six mois après, elle n'est encore que très partiellement mise en œuvre : 48 mesures d'application prévues, 5 prises à ce jour. Néanmoins, sur plusieurs sujets importants, des décrets ont été pris, en particulier sur la création de l'Agence française pour la biodiversité : un décret du 26 décembre a détaillé l'organisation et le fonctionnement de l'agence, un du 4 janvier 2017 a fixé la liste des membres du conseil d'administration, deux autres du 12 décembre ont posé un certain nombre de règles pour le personnel. L'Agence est donc opérationnelle. Son conseil d'administration s'est réuni pour la première fois la semaine dernière. Lorsque nous aurons donné notre accord à la nomination du candidat pressenti pour le présider (l'audition devrait avoir lieu mercredi 1<sup>er</sup> février), tout sera en place. Ne resteront que quelques mesures pour préciser les relations avec d'autres organismes, les agences de l'eau notamment. Autre décret pris, sur l'inventaire du patrimoine naturel, avec l'attribution au Museum national d'histoire naturelle de la responsabilité scientifique de l'inventaire et la définition des procédures applicables pour la saisie ou le versement des données.

Un certain nombre d'autres décrets n'ont pas encore été publiés mais existent déjà à l'état de projets. Certains donnent lieu actuellement à des consultations ou des concertations. On compte aujourd'hui 4 décrets en instance de publication, 11 en cours d'examen au Conseil d'État et 8 en voie de transmission au Conseil d'État. Il s'agit des décrets sur le Comité national pour la biodiversité, afin de définir sa composition, son organisation et ses modalités de réunion ; sur le Conseil national de protection de la nature, dont les missions doivent être élargies ; sur les comités régionaux de la biodiversité ; sur l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages ; sur les parcs naturels régionaux ; sur les établissements publics de coopération environnementale (EPCE) créés par la loi ; sur l'agrément par l'État des opérateurs de compensation des atteintes à la biodiversité ; sur la définition des zones prioritaires pour la biodiversité ; sur diverses dispositions relatives au milieu marin ; sur les zones de conservation halieutique ; sur le document stratégique de façade ou de bassin maritime.

Deux décrets sont par ailleurs actuellement soumis à la Commission européenne, ils portent sur les cotons-tiges en plastique à usages domestique, dont l'interdiction d'utilisation a été introduite au Sénat à l'initiative de notre collègue Evelyne Didier, et sur les cosmétiques rincés comportant des particules plastiques solides.

Au total, l'application de la loi biodiversité est en bonne voie. On peut s'en féliciter. Je crois d'ailleurs que c'est actuellement l'une des principales tâches de la secrétaire d'État Mme Pompili : faire avancer la rédaction des décrets pour garantir une mise en œuvre complète et rapide du texte de loi d'ici la fin de la législature.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Merci du travail que vous avez réalisé sur ces quatre lois. Je suis comme vous l'avez dit chargé de présenter un rapport, qui fera l'objet d'un débat le 21 février prochain, sur l'application des lois durant le quinquennat. Les commissions ont au total sélectionné 46 textes pour étudier leur mise en œuvre. J'en établirai la synthèse. Nous avons hier, avec les présidents de commission, rencontré le Secrétaire général du gouvernement, qui nous a apporté un certain nombre de réponses. Il serait sans doute cruel de rappeler que le taux d'application des lois, au début du quinquennat, était de 60 %. Il est aujourd'hui de 91 % et pourrait s'approcher des 100 % d'ici deux ou trois mois.

Le 21 février prochain, en présence du ministre des relations avec le Parlement, le débat sera interactif, chacun pourra s'exprimer et interpeller le Gouvernement.

Le Secrétaire général du gouvernement indique que le Secrétariat veille à la conformité des décrets à la loi votée avec, a-t-il reconnu, une marge de manœuvre. C'est plutôt dans les circulaires néanmoins, prises non plus sous l'autorité du SGG mais des ministres, que les interprétations s'écartent parfois de l'esprit de la loi. Je l'ai vu sur la loi Alur dont je fus rapporteur : la mise en œuvre par le préfet, dans mon département, m'a bien montré certaines incompréhensions ou manques dans la circulaire...

Le plus important à mes yeux est que les lois que nous, parlementaires, élaborons soient appliquées, pour faire pièce au populisme qui met en cause régulièrement le régime parlementaire. J'espère que vous viendrez nombreux le 21 février !

**M. Charles Revet.** – La situation est à peu près identique quelle que soit la période et la majorité politiques. Ce qui est grave pour les parlementaires est cette affirmation que j'ai entendue dans la bouche d'un haut-fonctionnaire : « les ministres passent et nous restons ». Les décrets modifient la loi votée, ou ne sont jamais publiés ? Il faut en tirer les conséquences et voter des lois applicables directement, sans le recours à des textes réglementaires. Le Parlement vote la loi, elle doit être appliquée.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Le résultat de 91% est bon, supérieur à ce qu'il fut à d'autres époques. Sur la réforme ferroviaire, je regrette que la règle d'or sur les investissements ne soit pas encore définitivement encadrée par les textes. Sur le problème de l'endettement, le Gouvernement ne propose pas de solutions : je ne peux accepter cela.

Reconnaissons que la SNCF est un groupe d'une grande complexité, et que la réforme s'applique, malgré le retard. Les contrats-cadre ont finalement été présentés. Le Haut Comité n'aura pas l'importance que nous voulions, le Gouvernement et la SNCF ayant minimisé son rôle...

Avant la loi Macron, jamais on n'avait vu un ministère associer ainsi les parlementaires à l'élaboration des décrets, avec des réunions tous les trois mois, où le contenu des textes était exposé, les délais annoncés : le ministre a tenu à résoudre tous les problèmes avant son départ, en tout cas ceux qui dépendaient exclusivement de ses services, et non d'un travail interministériel.

Un mot encore sur la SNCF : je regrette que sur le décret-socle concernant le cadre social et la convention collective, le Gouvernement ait cédé à la CGT. Bien sûr, la période était délicate. Il faudra donc remettre l'ouvrage sur le métier afin que le groupe renforce sa compétitivité dans les années à venir, face aux nouveaux entrants.

**M. Rémy Pointereau.** – Il serait intéressant de comparer le nombre de lois votées en France et dans les autres pays européens, notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne. Plus on vote de textes et plus on ajoute des normes et de la complexité dans notre pays. On finit même par plomber la croissance économique.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Le bilan que je fais se limite à la législation française et les comparaisons avec les autres pays ne sont pas évidentes...

**M. Rémy Pointereau.** – En Angleterre et en Allemagne, il n'y a que 12 ou 15 textes de lois votés par an !

**M. Claude Bérit-Débat.** – Il faut des lois. Le problème vient de leur croissance à l'Assemblée nationale et au Sénat. Pour remédier à cette inflation, des efforts de tous sont nécessaires, des parlementaires comme du Gouvernement.

**M. Hervé Maurey, président.** – Au cours de son audition, le Secrétaire général du Gouvernement s'est montré très satisfait du taux de 91 %, allant même jusqu'à dire que l'application des lois n'était plus un sujet. Et pourtant, elle l'est !

D'une part, ce taux n'atteint pas encore 100 %. D'autre part, le problème n'est pas seulement quantitatif, il est aussi qualitatif. Sur la réforme ferroviaire par exemple, l'esprit et la volonté du législateur n'ont pas été respectés, que ce soit sur le champ des investissements pris en compte pour la mise en œuvre de la règle d'or, ou pour le rôle du Haut Comité, nettement moins ambitieux que ce que nous avons envisagé.

À Charles Revet, j'indique qu'il ne me semble pas conforme à la Constitution de 1958 de vouloir tout inscrire dans la loi. Le Parlement lui-même souhaite d'ailleurs aujourd'hui que cette distinction entre domaine de la loi et domaine du règlement soit mieux respectée. Cela éviterait les textes et les débats trop longs.

Je salue le bilan très objectif fait par Jean-Jacques Filleul de l'application de la loi de réforme ferroviaire. Je note les compliments qu'il a faits à Emmanuel Macron sur l'organisation du suivi de l'application de sa loi.

Enfin, il me semble que les comparaisons avec nos voisins européens sont difficiles car elles tiennent aussi à l'organisation institutionnelle de ces pays, souvent assez différente de la nôtre.

## **Audition de M. Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau**

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur Patrick Jeantet, je vous remercie d’avoir accepté de faire le point sur la situation de SNCF Réseau que vous présidez. Nous vous avons entendu comme candidat pressenti à cette fonction en mai 2016. Depuis lors, vous avez eu beaucoup de travail, sur des sujets très nombreux !

Depuis votre dernière audition le 24 mai 2016 en tant que candidat, plusieurs évolutions ont eu lieu. Un nouveau cadre social a été défini en juin 2016, dans le contexte des manifestations contre la loi El Khomri et de la grève des cheminots, à la veille des premiers matchs de l’Euro 2016. Le Gouvernement a enterré alors la réforme sociale, sur laquelle les dirigeants du groupe avaient travaillé de longs mois. Cette évolution ne va pas dans le sens de la maîtrise des coûts de SNCF Réseau, si nécessaire pour la compétitivité du groupe. L’Arafer a donné l’alerte à plusieurs reprises sur la dérive de ses coûts. La dette devait être allégée en compensation de l’abandon de la réforme sociale. Hélas le Gouvernement a décidé... de rien faire. Avec un stock de plus de 40 milliards d’euros et une augmentation moyenne de 3 milliards par an, il semble pourtant urgent d’agir !

Dans ce contexte déjà peu favorable, les deux outils de pilotage de la trajectoire financière de SNCF Réseau, prévus par la loi de réforme ferroviaire d’août 2014, sont toujours attendus : je parle du décret d’application de la « règle d’or » et du contrat de performance qui doit être signé avec l’État.

Les contrats-cadre entre l’État et les trois Epic du groupe public ferroviaire (SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités) viennent à peine d’être finalisés. Pour SNCF Réseau, ce contrat est primordial car il doit lui permettre de couvrir ses coûts complets à horizon de dix ans. Le projet a été transmis pour avis à l’Arafer. Ce contrat est-il à la hauteur des enjeux ? Permettra-t-il de stabiliser la dette à horizon de dix ans ? L’objectif est-il encore réaliste ?

Autre question prégnante, l’état du réseau, dont l’ancienneté est de 33 ans en moyenne. Qu’en pensez-vous ? Quelles évolutions vous semblent possibles ces prochaines années ?

Vous avez porté un regard neuf sur le gestionnaire du réseau puisque vous exercez des fonctions ailleurs précédemment, à Aéroports de Paris. Quelle appréciation avez-vous de son fonctionnement ? Pouvez-vous préciser vos projets d’externalisation d’une partie des activités conduites au sein de SNCF Réseau ? La structure mise en place par la loi vous paraît-elle pertinente ? Des optimisations vous semblent-elles nécessaires ? Certains estiment que trois Epic ne sont pas la meilleure solution...

Quant à la tarification du réseau, comment comptez-vous améliorer le processus d’allocation des sillons, dont les dysfonctionnements nuisent à l’attractivité du transport ferroviaire, notamment au fret ?

**M. Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau.** – Je vous remercie de la confiance que vous m’avez faite il y a huit mois. La loi de 2014 qui a créé SNCF Réseau a réuni les différents métiers de l’infrastructure. Le cadre légal et managérial a été rendu transversal, il faut à présent rendre concrète cette transversalité. Je m’y emploie : j’ai réuni une première convention-cadre avec 1 200 personnes, jusqu’aux directeurs d’unités, pour aller au plus près du terrain. Les grands axes sont désormais la transversalité des métiers et la

responsabilité, qui signifie autonomie et leviers de performance à la main des managers de terrain.

Le contrat de performance négocié ces derniers mois avec l'État a été approuvé par le conseil d'administration. Il est soumis à l'avis de l'Arafer et, parallèlement, à la concertation avec les différents partenaires – clients, associations, ports,... – jusqu'au 20 février. Le contrat pourra ensuite être signé.

L'année 2016 a été active. Nous avons réalisé 5 milliards d'euros d'investissements et de dépenses de maintenance et rénovation, un montant en croissance. Nous avons inauguré des Commandes centralisées du réseau (CCR), autrement dit des tours de contrôle ferroviaire, télécommandant tous les aiguillages d'une région. Nous en avons quatre aujourd'hui, il y en aura seize, à terme, sur le territoire. Nous avons inauguré cette année deux CCR, à Dijon et à Lyon, ainsi que la gare Rosa Parks en Île-de-France, une gare majeure, qui a exigé cinq ans de travaux et un million d'heures de travail ! Nous avons signé pour NExTEO, la signalisation de demain, qui équipera bientôt la ligne Eole : il n'y aura plus de panneaux latéraux sur les voies, tout fonctionnera par télécommunication entre le centre de commandement et le train, comme dans le métro automatique. SNCF Réseau sera alors parmi les plus avancés techniquement au monde. Surtout, la gestion par NExTEO diminuera l'intervalle entre deux trains, donc maximisera l'emploi de l'infrastructure ferroviaire.

Nous avons supprimé le bouchon ferroviaire de Bordeaux en doublant le nombre des voies d'accès, d'autant que le TGV Sud Europe Atlantique (SEA) sera inauguré en juin 2017. Le même problème d'accès se pose dans toutes les grandes villes. Traiter ces nœuds est un axe d'amélioration majeur dans les zones denses. Quant aux lignes régionales comme Chartres-Voves, Fécamp-Bréauté, Oloron-Bedous, elles ont aussi une grande importance.

Le capillaire fret suscite des travaux assez importants, que nous ne finançons plus seuls mais par des tours de table avec les chargeurs, les collectivités, l'État, comme au Bec d'Ambès. Il s'agit de désenclaver certains territoires et de transporter leurs productions industrielles et agricoles. Nous avons doublé en deux ans les kilomètres de ligne à pérennité supérieure à cinq ans.

En 2016, nous avons procédé à plus de 3 000 embauches, certes en partie pour compenser des départs en retraite, mais le solde est positif de 200 ou 300.

Nous avons conclu un contrat avec British Steel de 1 milliard d'euros pour l'achat de rails – fabriqués en France. Les prix obtenus ont pu être abaissés parce que nous avons allongé la durée du contrat : le contrat de performance, assurant une visibilité à dix ans, donne confiance aux industriels – comme ceux qui construisent les trains-usines capables de remplacer jusqu'à 900 mètres de rails par nuit. Les investisseurs eux aussi sont prêts à s'engager, s'ils disposent d'une bonne visibilité ; car les trains-usines coûtent cher !

L'année 2017 sera chargée : mise en service commercial de lignes à grande vitesse (LGV), Tours-Bordeaux et Rennes le 2 juillet, puis Nîmes-Montpellier. Les chantiers ont été menés en PPP ou en concession, mais SNCF Réseau a procédé à d'importants travaux en propre, pour les raccordements au réseau classique. Les travaux ont été menés sur un réseau exploité : 500 programmes dont la moitié se déroulant la nuit – plus de la moitié, même, en 2017, environ 60%. J'en rends hommage aux équipes !

Des tours de contrôle seront inaugurées. Celle de la gare de Lyon remplace un équipement de 1935. Le saut technologique nous amène directement à 2016, avec un poste informatisé, télécommandé et automatisé... La fonction d'aiguillage combine généralement une dizaine de technologies, avec des problèmes de maintenance différents. Par exemple, on ne trouve plus les relais qui étaient produits dans les années cinquante : il faut les fabriquer nous-mêmes. Mais nous nous efforçons de converger vers les technologies modernes. Rénover, c'est innover et transformer, afin de rendre le réseau beaucoup plus performant grâce aux technologies numériques et à l'automatisation. C'est un axe stratégique pour nous.

Cela a bien sûr des implications en termes de formation. Je signale que nous avons aujourd'hui un vrai problème de recrutement et de formation. Nos procédures sont d'un autre âge. Si un ingénieur brillant sorti d'école envoie son CV à Airbus et à SNCF Réseau, Airbus lui répond dans le mois qui suit, alors qu'il nous faut trois mois... Nous devons changer cela. Quant à la formation, rappelons-nous que l'innovation sert à aider, et non à remplacer, les professionnels.

Le contrat de performance pérennise l'investissement sur dix ans, en particulier pour la rénovation du réseau structurant : la dotation oscillait avant 2007 entre 500 et 1 milliard d'euros par an, contre 1,6 milliard en Suisse pour le renouvellement d'un réseau équivalent à 10% du nôtre, ou 3,5 milliards en Grande-Bretagne pour un réseau de moitié inférieur. Nous partions donc de loin, mais nous avons consacré au réseau structurant 2,6 milliards d'euros en 2016, qui seront portés à 3 en 2017.

**M. Michel Raison.** – Mais vous avez parlé de 5 milliards d'euros par an ?

**M. Patrick Jeantet.** – En comptant 2 milliards de maintenance courante.

Le volet contrats de plan État-régions (CPER) est inscrit dans le contrat de performance : sa dotation travaux augmentera progressivement jusqu'à 1 milliard d'euros, la moitié sur le développement des lignes régionales, l'autre moitié sur les nœuds ferroviaires, élément clé d'un réseau fiable. L'investissement ira aussi à l'accessibilité des gares et des quais, qui exige la construction de tunnels, passerelles, ascenseurs, et à la sécurité, avec en particulier la suppression de passages à niveau. Là encore, le montant passera à terme de 500 millions à 1 milliard d'euros, financés par l'État et les collectivités.

Au titre de l'investissement industriel, matériel, informatique, nous développons le Système industriel de production des horaires (SIPH), pour répondre plus rapidement aux demandes des clients – entreprises de fret ou de transport de voyageurs – sur la disponibilité des sillons. Aujourd'hui, nous n'avons aucune souplesse.

Du côté des recettes, l'index barèmes voyageurs baisse de 0,9 % mais va remonter à 1,5 % au-dessus de l'inflation : nous augmenterons nos péages de 3,6 %, inflation incluse – que nous estimons à 2 % à terme, si bien que les recettes passeraient de 5,7 milliards actuellement à 7,6 milliards à dix ans.

Nous avons aussi pris l'engagement de réaliser 1,2 milliard d'euros de productivité à dix ans et 1,2 milliard par an à partir de la dixième année, avec une montée en puissance progressive, 500 millions en 2021. Le comité exécutif a conçu un plan détaillé, actionnant une trentaine de leviers, achats, organisation efficace des travaux, allongement des plages de travaux de nuit, etc. En Île-de-France par exemple, où nous dépensions 300 millions d'euros sur les infrastructures, nous allons monter à 700 ou 800 millions d'euros : il faudra

bien modifier notre façon de fonctionner, sinon les chantiers ne seront pas bouclés avant cinq ou sept ans ! L'objectif de productivité est important, mais il peut être atteint, sur les investissements et sur les charges.

Quant à la dette, dans le contrat, elle va augmenter de 1,7 milliard d'euros par an en moyenne sur dix ans, montant qui correspond aux frais financiers ; ce sera plus en début de période bien sûr puisque la dixième année, les coûts complets seront couverts. En 2026, la dette se situera ainsi à 60,6 milliards d'euros.

**M. Louis Nègre.** – Votre exposé a évoqué tous les points sur lesquels je voulais vous interroger. J'ai apprécié la tonalité de cette présentation positive et engagée.

Néanmoins l'Arafer fin 2016 a exprimé une vive préoccupation sur le budget 2017 et demande aujourd'hui à SNCF de revoir ses règles de séparation comptable afin de favoriser des conditions égales d'accès au marché. Il y a aussi les 17 milliards d'accroissement de la dette, et la stratégie ferroviaire de l'État est présentée en toute fin de quinquennat. Y a-t-il une vision ?

En positif, je note les importants investissements pour maximiser l'exploitation du réseau, un contrat de performance que l'industrie ferroviaire française plébiscite, les embauches, la nouvelle politique d'achat, le programme d'accroissement de la productivité.

Le contrat de performance vise à sortir le réseau ferroviaire français de l'impasse : pouvez-vous préciser votre ambition à ce sujet ?

Le problème de la dette est persistant : c'est le sparadrap du capitaine Haddock !

Enfin, dans l'expérimentation de l'ouverture à la concurrence dans les régions, quelle sera votre place ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Votre exposé liminaire a effectivement répondu à beaucoup de questions. Je salue la mise en place de la réforme, qui est globalement une réussite. C'est un moment important de la vie du groupe SNCF.

La règle d'or était un élément majeur apporté par les sénateurs dans la réforme. Or le décret vient seulement d'être soumis à l'Arafer : les choses traînent. Nous tenons pourtant à limiter l'endettement de SNCF Réseau. La dette augmente de 1,7 milliard par an – et non 3 milliards d'euros comme souvent véhiculé par la rumeur publique. Bénéficiez-vous des taux préférentiels de l'État ?

L'innovation technologique est fondamentale : au sein de la commission Duron sur les trains d'équilibre du territoire, nous avons constaté que les autres réseaux innovent... Nous serions intéressés par la visite d'une CCR, pour voir comment fonctionnent ces tours de contrôle.

De nombreuses lignes de TET sont reprises par les régions : comment travaillez-vous sur leur maintenance ? Les investissements sur ces lignes seront-ils gérés par les régions ?

**M. Alain Fouché.** – J'ai siégé quelques années à RFF. C'était une catastrophe ! Il n'était jamais question d'entretien des voies, seules comptaient les lignes à grande vitesse et les emprunts gigantesques qu'elles exigeaient. Or toutes n'ont pas, finalement, été

construites : combien ont coûté les études ? Quelle part de la dette de RFF avez-vous reprise ? Enfin, j'ai interrogé le ministère sur les mesures de sécurité prises, tant sur les rails que dans les trains et dans les gares. La loi Savary est loin d'être appliquée... Pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. Patrick Jeantet.** – La remise à niveau du réseau structurant est prioritaire : l'essentiel des 3 milliards d'investissement ira à cette partie du réseau, soit environ 15 000 kilomètres, la moitié du total. Le changement de stratégie a eu lieu il y a deux ans. C'est que la circulation, notamment sur les nœuds ferroviaires, est excessive au regard de leur robustesse intrinsèque. Il en résulte des retards et une qualité du service insuffisante.

L'ouverture à la concurrence n'est pas une décision de la SNCF ni de SNCF Réseau. C'est l'État français qui a fait adopter le 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire par l'Union européenne, et ce sont les régions – certaines plus que d'autres – qui souhaitent la concurrence. La loi d'expérimentation en découle logiquement, il faut s'y préparer. Le nouveau cadre s'appliquera en 2020 pour les trains non conventionnés (les TGV) et en 2023 pour les autres, TER et TET. SNCF Réseau proposera aux régions son expertise, afin que l'ouverture se déroule dans de bonnes conditions. Le service aux passagers devra être de bonne qualité quel que soit le système contractuel : il faudra donc, pour chaque ligne, planifier en amont le remisage des trains, la maintenance, la rénovation des lignes, et bâtir des plans de transport robustes, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

La règle d'or est un point très important de la loi de 2014. Je n'en ai pas parlé car nous l'attendons toujours ! La publication du décret est « imminente », nous dit-on. L'Arafer a formulé des observations dont la rédaction du texte d'application tiendra compte.

Je précise que le contrat de performance ne comprendra pas d'investissements de développement, puisque ce ne sera plus à SNCF Réseau de les financer, en application de la règle d'or.

Plus de productivité, plus de recettes : l'augmentation de la dette s'infléchira en fin de période : le chiffre de 1,7 milliard par an est une moyenne, celui de 3 milliards concerne le début de période. À la dixième année, on couvre le coût complet, on ne s'endette plus.

Vous êtes les bienvenus pour une visite d'une de nos tours de contrôle : les agents sont fiers de ces puissantes innovations technologiques, qui méritent d'être connues.

La dette de RFF a été intégralement reprise par SNCF Réseau, qui est juridiquement son successeur. En matière de sécurité, les décrets ont été pris.

**M. Alain Fouché.** – Sauf deux.

**M. Patrick Jeantet.** – Certains fixent les modalités des formations que nous connaissons bien dans l'aéroportuaire – palpation de sécurité, fouille de bagages, missions de civils armés – et qui sont un préalable indispensable au déploiement de la sûreté générale (Suge). Ces formations prennent du temps, et la mise en œuvre des nouvelles missions a débuté il y a quelques semaines. 145 agents sont actuellement formés par mois. Nous nous réjouissons de l'amélioration de la sécurité sur nos lignes.

**M. Rémy Pointereau.** – Vous avez parlé d'un recrutement dynamique : remplacement des départs à la retraite et nouvelles embauches. Celles-ci sont-elles faites sous

le statut de cheminot ? Vu l'importance de vos charges de fonctionnement, ne faudrait-il pas privilégier le recours à la sous-traitance, pour décharger la mule ?

Le rapport Duron avait établi que l'effort consacré pendant longtemps au TGV devait être déplacé vers la modernisation des lignes et l'amélioration du service. Certes, 2,6 milliards d'euros par an, c'est mieux qu'auparavant. Mais ce n'est pas extraordinaire, si l'on compare notre réseau à celui de la Suisse, ou de l'Angleterre.

On parle d'égalité des territoires. Comment définissez-vous les priorités dans vos interventions ? La ligne Bourges-Nevers vient d'être électrifiée, et déjà l'on supprime des gares. La ligne Bourges-Montluçon, qui vient d'être confiée à la région, est en complète déshérence, et on ne voit pas que des travaux y soient prévus à court terme. Pour le très haut débit, Orange n'investit que dans les zones rentables. Faites-vous de même ?

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Sénatrice de la Charente, je souhaite vous interroger sur la ligne Angoulême-Limoges, qui est dans un état désastreux, au point que la vitesse y est limitée à 60 kilomètres/heure sur 50 kilomètres. L'impact sur les déplacements n'est pas négligeable, et notamment sur ceux des lycéens, qui sont nombreux à l'emprunter. Nous voyons dans le même temps que la ligne à grande vitesse sera inaugurée le 2 juillet prochain. Tant mieux ! Elle mettra Angoulême à 1h45 de Paris, et à une demi-heure de Bordeaux. Mais la ligne dont je vous parle a été laissée de côté, aucune correspondance n'ayant été prévue à Angoulême. Des territoires entiers sont ainsi tenus à l'écart du développement. Pourtant, vous avez parlé de désenclavement et de remise en état du réseau structurant. Tous les acteurs locaux réclament la constitution rapide d'un comité de pilotage associant la région et SNCF Réseau afin que cette ligne soit remise en situation de fonctionner normalement. Une opération la concernant avait été inscrite au CPER, mais elle ne concerne que la signalisation. Je vous transmets donc officiellement cette demande.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Vous avez évoqué la résorption des nœuds ferroviaires. Qu'avez-vous prévu pour l'Ouest de la Normandie, et notamment pour le nœud du Mantois ? Vous parliez de liaisons avec les ports : il y a là celui du Havre et le grand port maritime de Rouen.

Quelles investigations menez-vous avant de créer une nouvelle ligne ? Le projet de ligne Paris-Normandie est au cœur de discussions vives entre les habitants et leurs représentants et les porteurs du projet. Il aura un impact sur des centaines d'hectares de terres agricoles et menacera de nombreuses activités économiques. Son coût dépassera le milliard d'euros, pour un gain de temps de cinq à sept minutes. Comment évaluez-vous les coûts, et comment menez-vous la concertation locale ?

**M. Patrick Jeantet.** – Nous sommes obligés de recruter les personnes de moins de trente ans sous le statut de cheminot. Et nous recrutons surtout des jeunes... Pour le groupe SNCF, 75 % des recrutements sont faits sous ce statut, et 90 % des collaborateurs en relèvent. Nous avons besoin de jeunes car nous les formons à l'intervention en exploitation : il est rare que nous intervenions sur des lignes au trafic interrompu.

Notre stratégie est de développer l'externalisation, en modifiant ses modalités. Jusqu'à présent, SNCF Réseau conservait la gestion des projets, jusqu'au poste de chef de chantier, et les entreprises extérieures ne fournissaient que du matériel et des ouvriers qualifiés. Nous souhaitons pouvoir confier le renouvellement d'un tronçon à un sous-traitant, choisi, après appel d'offres, en fonction du prix et du délai qu'il proposera. Ainsi, nous

gagnerons en souplesse. Surtout, cela poussera les entreprises sous-traitantes à innover et à entretenir une émulation avec nos propres équipes. Pour l'heure, ces entreprises ne sont pas au niveau. Nous devons donc les aider à monter en gamme progressivement. C'est pourquoi l'accroissement de l'externalisation se fera petit à petit.

Jusqu'à l'an dernier, nous ne disposions pas de diagnostic prospectif des réseaux ferrés régionaux. Nous avons initié des études, ligne par ligne, sur les investissements à réaliser selon différents scénarios. Je souhaite que ce travail soit généralisé et serve de base de discussion avec les exécutifs régionaux, auxquels revient, en dernière analyse, la définition des priorités. Évidemment, si une ligne risque de devoir être arrêtée, nous lui donnons la priorité. Mais comme elles sont nombreuses dans ce cas, nous ne pouvons pas intervenir sur toutes immédiatement. Nos travaux sont planifiés avec trois ans d'avance. Les lignes régionales ne sont financées par SNCF Réseau qu'à hauteur de 10 %. L'essentiel des fonds proviennent de l'État et de la région.

**M. Rémy Pointereau.** – Et les fermetures de gares ?

**M. Patrick Jeantet.** – Je vous répondrai par écrit.

La ligne Angoulême-Limoges est en effet en mauvais état. Je m'engage à dialoguer avec les responsables de la région, et s'ils demandent la constitution d'un comité de pilotage...

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Ils le demandent.

**M. Rémy Pointereau.** – Alors, vous pouvez signer dès aujourd'hui !

**M. Patrick Jeantet.** – La ligne Paris-Normandie est un projet majeur, pour lequel nous suivons les procédures en vigueur. En particulier, une concertation exhaustive a été menée. SNCF Réseau réalise les études de tracé, suivant une méthode en entonnoir, qui part de grandes aires, que nous réduisons peu à peu à des corridors, avant d'affiner de plus en plus, avec les débats publics, pour aboutir à un tracé. L'ensemble du processus dure plusieurs années. Pour la ligne Paris-Normandie, il est très avancé, puisque nous avons limité à trois ou quatre le nombre d'options pour chaque grand nœud. Nous essayons d'affiner encore le projet en réunissant un consensus aussi large que possible.

Notre plus important projet de fret ferroviaire concerne la ligne Serqueux-Gisors. La déclaration d'utilité publique a été faite en novembre par la préfète de région, et nous cherchons à boucler le financement. Nous travaillons aussi avec le port de Rouen, dont j'ai récemment rencontré le directeur général.

**M. Hervé Maurey, président.** – Gisors s'inquiète beaucoup de la mise en service de cette ligne.

**Mme Annick Billon.** – Aux Sables-d'Olonne, la situation de la ligne s'est considérablement dégradée : trains annulés, retardés, voyageurs en perte de vue... À quand de nouveaux investissements ? Nous sommes de plus en plus loin de Paris ! En nous présentant votre candidature, il y a quelques mois, vous nous aviez parlé de l'état des caténaires, dont 60 000 étaient en mauvais état, et environ 10 000 en très mauvais état. Ceux-ci ont-ils été traités en priorité ? C'est une question de sécurité...

**M. Hervé Maurey, président.** – Sur la ligne Paris-Granville, ce sont les feuilles qui perturbent, pendant des semaines, la circulation des trains.

**Mme Évelyne Didier.** – C'est pourquoi il faut y remettre des trains de fret : plus lourds, ils nettoient les voies.

Vous avez repris en main le réseau, et cela se voit. Nous nous en réjouissons tous, après des décennies d'impéritie des gouvernements successifs. Bien sûr, tout ne peut pas revenir à la normale instantanément. Mais les investissements que vous réalisez sont très bienvenus, car le ferroviaire est l'avenir de l'aménagement du territoire, notamment d'un point de vue environnemental. Pour ma part, je suis très heureuse que 90 % de vos collaborateurs bénéficient du statut de cheminot. Je souhaiterais même qu'ils en bénéficient tous ! L'informatique améliorera le fonctionnement et même l'entretien du réseau, dont les trains détecteront les imperfections en temps réel. Pourquoi ne pas l'utiliser aussi pour développer le fret ? Nous souhaitons le retour à des wagons isolés, afin que les petites entreprises retrouvent un accès au fret ferroviaire.

**M. Jean-Yves Roux.** – Votre plan industriel mise sur l'innovation technologique. Comment allez-vous l'initier ? Allez-vous négocier avec les régions pour que votre demande coïncide avec la formation initiale et continue qu'elles dispensent ? Quels seront, à long terme, vos besoins humains ?

**M. Claude Bérit-Débat.** – Sur la ligne Bordeaux-Périgueux-Limoges, que comptez-vous faire ? Tant qu'elle relevait de deux régions, Aquitaine et Poitou-Charentes, aucune solution n'a pu être trouvée. À présent, elle est tout entière en Nouvelle-Aquitaine.

**M. Patrick Jeantet.** – C'est sur tout l'axe Atlantique, de Paris à Hendaye, que le réseau ferroviaire est dégradé, car il a souffert du manque de ressources, celles-ci ayant été entièrement consacrées au TGV. La LGV SEA, notamment, a nécessité dix raccordements au réseau classique circulé, ce qui a mobilisé énormément de main d'œuvre et d'expertise. D'ici la fin de l'année, il y aura sans doute encore plusieurs petits travaux à effectuer. Pas d'amélioration à prévoir avant 2018, donc.

Lors de ma nomination, j'ai annoncé que je ne souhaitais pas mélanger LGV et réseau classique, et j'ai réclamé à tout le moins des moyens supplémentaires. J'ai obtenu la moitié de ce que je demandais, et je continuerai à me battre sur ce point : le développement ne doit pas empêcher la rénovation du réseau structurant. Vous dites que 2,6 milliards d'euros, ce n'est pas extraordinaire. Mais si j'avais 500 millions d'euros supplémentaires, je ne saurais pas comment les employer : les personnes recrutées cette année ne seront vraiment opérationnelles que dans trois à cinq ans. D'ailleurs, notre planification se fait avec trois ans d'avance, pour ne pas désorganiser les lignes sur lesquelles nous intervenons.

Évidemment, l'informatique améliorera l'organisation du fret. Actuellement, les entreprises nous réclament des sillons traversant la France sans interruptions de plusieurs heures. Notre logiciel nous aidera à les concevoir. Néanmoins, certains inconvénients sont bien réels. D'abord, une grande partie des voies passent par Paris. Du coup, la récente grève de Sud près du Bourget a bloqué toutes les circulations de fret à l'Est de Paris. De plus, faute de circuits alternatifs, au moindre problème, le fret s'arrête. Or, entre Calais et Marseille, on traverse souvent Paris ou Lyon aux heures de pointe. Comme les trains de voyageurs ont la priorité, le fret est ralenti. Bref, au-delà de l'informatique, des investissements dans des

circuits alternatifs seraient nécessaires pour développer le fret. Et je ne parle pas de la politique routière : sur l'A10, des files de semi-remorques circulent sans payer aucune taxe...

Oui, le recrutement et la formation doivent être repensés en fonction de notre plan industriel. Si les régions peuvent nous accompagner dans ce travail, elles sont bienvenues.

**M. Michel Raison.** – Lorsque vous investissez dans l'amélioration de la signalisation, vous aidez SNCF Mobilités à accroître sa productivité. Cela a un coût pour vous. Y a-t-il un retour sur investissement ? Votre déficit, en 2015, était encore de plusieurs centaines de millions d'euros, sans parler de la dette...

**M. Louis Nègre.** – Pouvez-vous nous éclairer sur la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA) et la ligne Marseille-Vintimille ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Quelle est votre vision du groupe ? Est-il prêt à l'ouverture à la concurrence ? Certes, des adaptations sont nécessaires : il est curieux que les gares relèvent de SNCF Mobilités ou les combustibles, de l'Epic de tête. Faut-il revenir sur l'architecture mise en place par la réforme ferroviaire ?

**M. Patrick Jeantet.** – La réforme ferroviaire a créé une architecture comportant un EPIC de tête et deux EPIC opérationnels. Le premier regroupe 9 000 personnes autour de deux types de missions. D'une part, les missions régaliennes sont exercées par de petites équipes : marque SNCF, stratégie ferroviaire globale, consolidation financière... D'autre part, le service aux deux Epic opérationnels mobilise un grand nombre de collaborateurs. Il s'agit de la gestion des ressources humaines, de la Suge – qui regroupe 3 000 personnes –, de la comptabilité, des fournisseurs ou de l'informatique de gestion.

Avec M. Pépy, nous réfléchissons à l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble. Faut-il séparer l'Epic de tête en deux entités ? En tous cas, une clarification est nécessaire. Et nous devons raisonner en termes de système ferroviaire : l'infrastructure et le mobile doivent être pensés ensemble. Ainsi, la largeur des trains commandés par la région Normandie doit leur permettre de circuler à Saint-Lazare ! S'ils ne le peuvent pas, son trafic serait amputé de 20 %, ce qui poserait un problème national. Comme le plan des voies datait de 1937, nous avons dû procéder à un relevé topographique millimétrique et mesurer toutes les paires de trains possibles. De même, les trains quasi-automatiques augmenteront la capacité des infrastructures – pour le métro, l'automatisation l'a accrue de 20 %. La signalisation latérale devra être remplacée par une imbrication sol-train permettant la communication avec le système central.

Quant à l'ouverture à la concurrence, mes équipes sont parfaitement équitables dans le traitement des entreprises de fret. Nous travaillons beaucoup avec *Euro Cargo Rail* (ECR), et il en ira de même avec SNCF Voyages et SNCF Mobilités.

Il est clair, en effet, que les gares et connexions vont quitter le giron de SNCF Mobilités avec l'ouverture à la concurrence. Faut-il créer une troisième entité opérationnelle, ou les confier à SNCF Réseau ? Notre mission est la rénovation du réseau, et sa gestion. Pour les gares, l'enjeu est aussi la rénovation urbaine. Cela implique une forte proximité avec les exécutifs locaux. C'est un autre métier. Dans l'aéroportuaire, les deux métiers sont intégrés.

La LNPCA fait l'objet d'une concertation. Elle traite deux nœuds ferroviaires : Marseille et Nice. Les problèmes de ponctualité relevés par le journal *Le Monde* sont en partie

dus au sous-dimensionnement de l'infrastructure. Quant au système européen de surveillance du trafic ferroviaire (RTMS), il doit progresser plus rapidement. Les moyens qui lui sont consacrés sont actuellement insuffisants. Sur le Paris-Lyon, il aura une rentabilité immédiate, puisqu'il ouvrirait deux ou trois sillons supplémentaires par jour. Même remarque pour Vintimille. Il en va de la modernisation de tout le système.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci. Nous comptons sur vous.

*La réunion est close à 12 h 00.*

**Jeudi 26 janvier 2017**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Audition de M. Bernard Roman, Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 18 janvier 2017****– Présidence de Mme Michèle André, présidente –****« Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)***La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**La commission entend M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), sur le rapport « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte ».**

**Mme Michèle André, présidente.** – Le Conseil des prélèvements obligatoires a rendu public la semaine dernière son rapport intitulé « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte. »

Ce rapport analyse la situation de l'impôt sur les sociétés français, en soulignant certaines particularités au regard d'impôts équivalents dans les autres pays de l'OCDE : un taux nominal relativement élevé et stable depuis les années 1990 ; l'existence d'un taux réduit pour les PME ; le choix d'imputer sur l'impôt sur les sociétés certaines subventions sectorielles, en particulier le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ce qui explique son faible rendement net.

De façon générale, le Conseil des prélèvements obligatoires invite à réviser certains constats généralement formulés au sujet de l'impôt sur les sociétés, qu'il s'agisse des niveaux d'imposition respectifs des PME et des grandes entreprises ou des raisons du faible rendement de cet impôt. Il formule, sur ce fondement, des propositions pour améliorer le positionnement de l'impôt sur les sociétés dans les comparaisons internationales et assurer un environnement fiscal propice à la croissance et à la compétitivité des entreprises.

Notre commission des finances a eu l'occasion de travailler récemment sur ce sujet, à la fois dans le cadre de la loi de finances pour 2017, qui prévoit un abaissement progressif du taux de l'impôt sur les sociétés, et dans le cadre d'une résolution européenne concernant le projet européen d'assiette commune consolidée d'impôt sur les sociétés (ACCIS).

**M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires.** – C'est avec grand plaisir que je me trouve, à nouveau, devant votre commission, en ma qualité de président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), pour vous présenter nos travaux sur l'impôt sur les sociétés (IS), qu'il n'avait pas encore examiné en tant que tel, à la différence des autres grands impôts : TVA en décembre 2015, impôt sur le revenu (IR) et CSG en février 2015, fiscalité locale et entreprises en mai 2014.

Les travaux sur lesquels s'appuie ce rapport ont été réalisés par une équipe de rapporteurs dont les contributions, sous forme de six rapports particuliers, n'engagent pas le CPO mais ont été mises en ligne lors de la publication du rapport.

L'impôt sur les sociétés existe, dans sa version actuelle, depuis 1948. Il a donc été institué, au sortir de la deuxième guerre mondiale, dans une économie beaucoup moins ouverte qu'elle ne l'est aujourd'hui, avant la mise en œuvre d'un marché européen intégré, avant la constitution de la zone euro et bien avant les efforts d'harmonisation des assiettes déployés par la Commission européenne.

L'environnement économique d'aujourd'hui est mouvant, avec la forte mobilité des capitaux, des entreprises et des talents, et la quasi-disparition des droits de douane. Les stratégies, développées par certaines firmes multinationales, d'optimisation fiscale voire d'évasion fiscale, comme la concurrence fiscale dans laquelle des partenaires commerciaux de la France se sont engagés pour la localisation des activités, placent l'impôt sur les sociétés au cœur d'enjeux importants.

La mise en œuvre du Brexit pourrait inciter le Royaume-Uni à accentuer encore la baisse de son taux d'imposition des bénéficiaires pour atteindre 17 % en 2020 – c'est son objectif affiché. Une baisse des taux de l'impôt sur les sociétés a d'ailleurs été amorcée par étapes, en France, par la loi de finances pour 2017, pour atteindre 28 % en 2020 pour toutes les entreprises.

Deux grands constats peuvent être dressés : l'impôt sur les sociétés perd sa cohérence initiale, alors même que l'environnement économique et le cadre juridique supranational vont remettre en cause de nombreux dispositifs nationaux. Si des adaptations semblent inévitables, il s'agit de les transformer en opportunités.

Après avoir exposé les constats que dresse le rapport, je présenterai la stratégie proposée par le Conseil, avant de répondre à vos questions.

Premier constat, la cohérence initiale de l'impôt sur les sociétés est aujourd'hui mise à l'épreuve dans un contexte d'ouverture accrue de l'économie.

Tout d'abord, l'impôt sur les sociétés, dont le taux est élevé, a un rendement faible. Il est acquitté par une moitié d'entreprises assujetties – 51 %, soit 1,5 million d'entreprises – qui concentrent près des deux tiers de la valeur ajoutée produite en France. Et 27 % seulement s'en sont effectivement acquittées, les autres, soit 1,4 million d'entreprises, étant imposées à l'impôt sur le revenu.

En 2015, le montant brut de l'impôt sur les sociétés était de 59,7 milliards d'euros, tandis que le montant net des remboursements et dégrèvements, s'est élevé à 33,5 milliards d'euros. Parmi ces remboursements et dégrèvements, figurent le CIR, à hauteur de 5,3 milliards en 2015, et le CICE, pour 12,5 milliards en 2015, dont la moitié seulement est comptabilisée en remboursements et dégrèvements. Comme ces crédits d'impôt s'apparentent davantage à un mécanisme de financement de politiques publiques, ils ont été exclus du champ d'analyse du rapport.

L'impôt sur les sociétés est le premier impôt direct et le deuxième prélèvement obligatoire supporté par les entreprises, mais il ne représente que 15,4 % des prélèvements obligatoires pesant sur elles.

Certes, le rendement de l'impôt sur les sociétés est fortement affecté par son utilisation comme véhicule d'imputation du CIR et du CICE, mais la faiblesse de son rendement s'explique principalement par la faible profitabilité des entreprises. C'est d'ailleurs

ce qui explique l'essentiel de la différence de rendement entre un point d'impôt sur les sociétés français et un point d'impôt sur les sociétés européen moyen.

Son taux d'imposition des bénéficiaires place la France dans une position singulière en Europe. Au milieu des années 1980, le taux normal français a été abaissé progressivement de 50 à 33,3 %. Ce taux, alors l'un des plus bas de la Communauté européenne, est demeuré inchangé alors que les taux d'imposition des autres États-membres de l'Union ont poursuivi leur diminution.

La France est, avec un taux nominal maximal de 38 %, parmi les États-membres de l'Union européenne, celui qui a le taux nominal maximal le plus élevé, avec Malte. Ce taux nominal maximal de 38 % prend en compte la contribution sociale sur les bénéficiaires de 3,3 % de l'impôt sur les sociétés et la contribution exceptionnelle, créée en 2011.

La France se distingue également par l'existence d'un taux réduit de 15 % en faveur des PME, applicable aux bénéficiaires jusqu'à 38 120 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaire est inférieur à 7,63 millions d'euros. Cette disposition représente un coût pour les finances publiques de 2,6 milliards.

Peu de pays disposent d'un taux réduit spécifique pour les PME. D'autres pays ont prévu une modulation du taux d'imposition en fonction du bénéficiaire imposable sans, pour autant, réserver ce dispositif aux PME.

Enfin, l'impôt sur les sociétés n'est plus cet impôt au taux élevé mais à l'assiette étroite habituellement présentée. Son assiette n'est plus aussi « mitée » qu'auparavant car, depuis 2011, de nombreuses dispositions l'ont élargie.

Ainsi, la déductibilité des charges financières a été fortement réduite, avec l'institution d'un plafonnement général à finalité budgétaire et de dispositifs de lutte contre l'optimisation fiscale. Depuis 2011, les mécanismes de report en avant et en arrière des déficits ne sont plus un avantage comparatif pour la France. Les conditions de l'exonération des plus-values de cession de titres de participation sont peu favorables : la quote-part pour frais et charges réintégrée au résultat fiscal est passée de 5 % à 12 %. Quant aux avantages du régime français d'intégration fiscale, ils ont été réduits en raison d'une décision du juge européen, prise au nom de la liberté d'établissement.

Enfin, le taux réduit de 15 % sur les revenus de la propriété intellectuelle est fragilisé par l'approche dite « nexus » développée par l'OCDE.

Ainsi, avec un taux élevé, une assiette d'imposition élargie et un rendement faible, l'impôt sur les sociétés est également devenu un impôt complexe, soumis à la concurrence fiscale que se livrent certains de nos partenaires et à des modifications juridiques incessantes.

En effet, un deuxième constat peut être dressé : l'environnement économique et l'évolution du cadre juridique supranational appellent une adaptation de notre impôt sur les sociétés.

Tout d'abord, du fait de la complexité croissante de l'assiette, le taux nominal d'imposition ne suffit pas à renseigner sur la pression fiscale réelle pour l'entreprise. Même s'il n'est pas utilisé par les entreprises pour leur choix d'implantation, le taux implicite d'imposition permet de comparer les dispositifs fiscaux des États.

Selon les données de comptabilité nationale, seules disponibles pour les comparaisons internationales, le taux implicite d'imposition français, d'une position moyenne, entre 2000 et 2003, s'est progressivement détaché jusqu'à être le plus élevé des pays européens, tous nos partenaires ayant procédé, depuis la crise financière, à une baisse prononcée.

En 2012, la France se trouvait à 28,1 %, contre 20,8 % au Royaume-Uni, 25,9 % en Italie, 20 % en Belgique, 17,8 % en Espagne, 6,8 % aux Pays-Bas et 6 % en Irlande.

Or, les taux d'imposition exercent un effet mesurable sur l'attractivité économique d'un pays. Le taux d'imposition n'est pas sans conséquence sur la localisation d'activités. Sans doute, les pays bénéficiant d'un potentiel de marché important pour les entreprises peuvent-ils avoir, en moyenne, des taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés plus élevés que les pays qui ont un potentiel de marché faible. Cela correspond au positionnement de la France au sein de l'Union européenne.

Mais l'intégration économique a pu pousser les grands pays à baisser, à leur tour, leur taux d'imposition des bénéficiaires et à réduire les écarts de taux constatés. C'est le cas de l'Allemagne qui, par la loi du 23 octobre 2000, a remplacé le système du double taux, qui prévalait jusqu'à cette date – 30 % sur les bénéfices distribués et 40 % pour les bénéfices non distribués –, par un nouveau taux unique de 25 %, et a également allégé et simplifié le mode d'imposition des dividendes et l'imposition des plus-values de cession des titres de participation, totalement exonérées dans le cadre d'une société de capitaux.

En situation de concurrence fiscale, les pays à fort potentiel de marché comme la France auraient intérêt, en termes d'attractivité, à fixer un taux d'imposition dans la moyenne, sans toutefois s'engager dans une logique de concurrence fiscale qui pourrait les conduire à s'aligner sur les taux les plus bas. Le taux moyen de l'impôt sur les sociétés des pays de l'Union européenne partenaires de la France s'établit autour de 25 %.

L'approfondissement de la construction européenne et de la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales sont à l'origine d'importantes évolutions, voire de remises en cause des dispositifs juridiques nationaux. Et cela pèsera de plus en plus, à l'avenir.

La directive européenne ATA (*Anti Tax-Avoidance*) de lutte contre l'érosion des bases fiscales, adoptée en juillet 2016, va devoir être transposée en droit national d'ici à la fin 2018. Même si le système fiscal français comporte, le plus souvent déjà, des règles anti-abus dans les domaines couverts par la directive, plusieurs dispositifs vont devoir être modifiés. Cela devrait être plus particulièrement le cas pour les règles de déductibilité des intérêts. De même, une clause anti-abus générale devra être adoptée par tous les États-membres, différente de l'abus de droit français.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne remet en cause de nombreux dispositifs fiscaux réservés aux sociétés résidentes, au nom de la liberté d'établissement. On l'a vu pour le régime français d'intégration fiscale, à la suite de plusieurs arrêts adoptés depuis 2008. Ce sont les arrêts Papillon en 2008, X Holding BV en 2010 et Stéria en 2015.

Enfin, même si le projet ACIS / ACCIS d'harmonisation européenne de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, n'aboutira pas rapidement, son impact doit être pris en compte dès à présent. La convergence des règles de calcul nationales vers une assiette commune de

l'impôt sur les sociétés (ACIS), puis l'examen d'une éventuelle consolidation de l'assiette et de sa répartition entre les États (ACCIS) pourraient avoir un impact différent pour la France : la convergence des règles d'assiette accentuerait une position défavorable de la France en matière de taux, mais la consolidation et la répartition de l'assiette pourraient lui restituer de la matière imposable selon la clef de répartition.

La France soutient cette initiative dans son principe, même si les modalités techniques de mise en œuvre devront faire l'objet de travaux d'approfondissement.

Ainsi, la lutte contre l'optimisation fiscale et les efforts d'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés vont rendre les systèmes nationaux plus comparables et risquent de renforcer la concurrence par les taux d'imposition.

J'en viens aux axes qui pourraient constituer une stratégie gagnante à court et moyen terme : la poursuite de la lutte contre l'évasion des bases fiscales bien sûr, mais aussi la sécurité juridique et la convergence des taux.

Les orientations que le CPO propose pour l'adaptation de l'impôt sur les sociétés se veulent pragmatiques : elles s'articulent en quatre ensembles de mesures – relatives au taux, à l'assiette, à la lutte contre l'optimisation fiscale et au renforcement de la sécurité juridique – dont la mise en œuvre pourrait être effectuée de manière progressive et anticipée, et non pas défensive.

À court terme tout d'abord, la convergence du taux d'imposition en France vers le taux moyen européen paraît souhaitable. La diminution du taux d'imposition, entamée par la loi de finances pour 2017, avec la mise en place progressive d'un taux à 28 % pour toutes les entreprises à l'horizon de 2020, pourrait être poursuivie. Afin d'éviter de pâtir excessivement des effets de la concurrence fiscale sur son attractivité et la compétitivité de ses entreprises, et sans se lancer pour autant dans une course au moins-disant qui ne serait pas soutenable, la France pourrait rechercher une convergence accrue de son taux vers la moyenne européenne des grandes économies, autour de 25 %.

Je le redis : il ne s'agit pas, bien sûr, de poursuivre une logique de concurrence fiscale qui conduirait à s'aligner sur les taux les plus bas, mais de trouver un bon point d'équilibre et de converger vers la moyenne européenne actuelle.

La diminution du taux d'imposition pourrait viser l'ensemble des entreprises même si, en 2014, 670 000 PME ont bénéficié du taux réduit de 15 %. Cette proposition a fait l'objet d'une analyse approfondie du Conseil, dont je souhaite vous rendre compte, tout d'abord par l'examen des taux implicites d'imposition en fonction de la taille des entreprises.

Le taux implicite d'imposition, qui rapporte le montant d'impôt à la base économique issue des déclarations fiscales, permet d'apprécier la charge fiscale réelle. Dans une note de juin 2011, la direction générale du Trésor avait calculé des taux implicites pour 2007 supérieurs pour les PME à ceux des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des grandes entreprises.

Quel que soit l'indicateur retenu – taux d'imposition implicite des entreprises qui paient un impôt ou bien taux d'imposition implicite des entreprises dont le résultat d'exploitation est positif –, ces données ont, depuis, beaucoup évolué : le taux implicite

d'imposition a baissé depuis 2011 pour les microentreprises et les PME tandis qu'il a augmenté pour les ETI et les grandes entreprises.

J'ajoute que la pertinence d'une différence d'imposition fondée sur la taille des entreprises apparaît discutable alors même qu'à la différence de l'imposition des ménages, un objectif de redistribution entre ces acteurs économiques ne va pas de soi. Sans compter que les modalités de financement des PME se sont fortement améliorées, la situation d'aujourd'hui se caractérisant par une abondance de capitaux disponibles.

De plus, le postulat d'une moindre rentabilité des petites entreprises n'est pas fondé. D'une part, le taux de marge, c'est-à-dire le rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée, des petites entreprises employant des salariés, hors microentreprises, est comparable, en 2012 et 2013, à celui des entreprises employant plus de 250 salariés, voire supérieur pour les entreprises employant entre un et neuf salariés ; d'autre part, la rentabilité financière nette des entreprises non financières est plus élevée pour les PME que pour les ETI et les grandes entreprises, depuis 2007, contrairement aux idées reçues. Ce taux réduit présente, en outre, l'inconvénient de provoquer des effets de seuil.

Une baisse de 28 à 25 % du taux d'impôt sur les sociétés peut être en partie autofinancée par des évolutions de l'assiette et des modalités de calcul de l'impôt. Le reste à financer doit-il être gagé par la réduction ou la suppression de certaines des dépenses fiscales attachées à l'impôt ou par des diminutions de dépenses publiques, ou bien encore par des augmentations d'autres prélèvements ? Nous ne nous prononçons pas, car cela relève de l'arbitrage politique et de la décision souveraine du Parlement.

À plus long terme, la hausse de l'activité consécutive à un allègement de la charge fiscale peut en limiter le coût pour les finances publiques.

Deuxième axe de réforme possible : à court-moyen terme, la sécurité juridique devrait être renforcée. Plus que le taux et l'assiette d'imposition, la sécurité juridique des systèmes fiscaux nationaux est essentielle pour les investisseurs. Or, malgré le développement des rescrits fiscaux, qui donnent au système français un avantage comparatif, elle reste insuffisante du fait que la norme fiscale reste peu prévisible.

Il serait utile de renforcer la prévisibilité de l'environnement fiscal pour les entreprises, sans pour autant réduire les prérogatives du Parlement, en adoptant certaines pratiques en vigueur à l'étranger. Différentes techniques utilisées en Allemagne ou au Royaume-Uni pourraient être utilement adaptées au contexte français. C'est le cas, par exemple, des clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant pour les situations en cours, de manière définitive ou temporaire.

Troisième axe de réforme possible : la convergence européenne de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, une ambition de moyen-long terme qui devrait néanmoins être préparée dès à présent. Le soutien de la France au projet ACCIS ne doit pas être sans conditions. Débuter par la convergence des règles fiscales et renvoyer à un stade ultérieur – et hypothétique – la consolidation et la répartition de l'assiette pourraient lui être désavantageux, surtout si son taux d'imposition reste au niveau actuel. Ainsi, dans le cas où le passage de l'ACIS à l'ACCIS ne pourrait être atteint rapidement, la France gagnerait à conditionner l'avancée sur l'assiette commune à la mise en œuvre d'un « tunnel de taux », similaire à celui qui existe pour la TVA.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs français vont devoir être ajustés, comme la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt pour laquelle les propositions de directives européennes laissent aux États-membres déjà dotés de mesures de droit interne d'effet équivalent, une marge de manœuvre dans les délais et aussi, pour partie, dans les modalités de transposition de ces règles.

C'est également le cas pour la déductibilité des dépenses de recherche et développement qui aurait vocation à se substituer au CIR, ainsi que l'a relevé votre commission. Car la surdéduction de ces dépenses prévue dans le projet de directive ACIS est moins favorable que le CIR.

La mise en œuvre d'une assiette consolidée européenne de l'impôt sur les sociétés est bel et bien une perspective de moyen terme dont la France doit tenir compte dès aujourd'hui.

Quatrième et dernier axe de réforme proposée, la lutte contre l'optimisation fiscale agressive devrait être poursuivie, de manière permanente. Au-delà de l'imagination sans cesse renouvelée de certains contribuables pour échapper à l'impôt, les avancées récentes, qui font suite aux travaux de l'OCDE, laissent encore place à des améliorations renforçant les dispositifs existants. J'en citerai deux.

Tout d'abord, l'effort de définition des normes de référence en matière de prix de transfert peut être approfondi, à l'échelon international, en apportant des précisions aux lignes directrices de l'OCDE – notamment par l'insertion d'exemples concrets. À l'échelon national, l'administration pourrait publier les instructions fiscales qu'elle entend appliquer.

En second lieu, la poursuite de l'action contre les pratiques d'« États-tunnel » au sein de l'Union européenne semble nécessaire. Il serait, en particulier, très utile de négocier des conventions fiscales uniques pour l'ensemble de l'Union européenne avec les États tiers, afin de prévenir les comportements d'optimisation qui pourraient résulter des différences dans le réseau conventionnel des États-membres.

Avant de conclure, je voudrais souligner que les changements de l'environnement juridique et économique offrent des opportunités à saisir, pour autant qu'ils sont anticipés et intégrés dans un ensemble cohérent. Les équilibres seront subtils puisqu'il faudra parvenir à assurer la contribution effective des entreprises au financement des services publics dont elles bénéficient, notamment en combattant l'optimisation agressive ; à contribuer à l'attractivité et à la compétitivité de la France, par des règles d'assiette et de taux qui ne la placent pas en situation défavorable dans les comparaisons internationales et soutiennent la projection de ses entreprises à l'étranger ; à assurer, enfin, la sécurité et la stabilité de l'environnement juridique des contribuables.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous remercie d'autant plus d'avoir mené cet exercice utile sur un impôt qui fait débat, que les travaux du CPO nous ont déjà largement inspirés lors de nos discussions récentes sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Alors que Theresa May a annoncé une réduction drastique de l'impôt sur les sociétés au Royaume Uni, alors qu'avec l'élection d'un nouveau président aux États-Unis, l'idée de baisser l'impôt sur les sociétés des entreprises multinationales qui rapatrieraient leurs profits revient dans le débat, cet impôt est plus que jamais d'actualité.

Le taux de notre impôt sur les sociétés, de 38 %, est parmi les plus élevés et son rendement est faible : tel est le paradoxe français. À l'encontre des idées reçues, le CPO attribue cette faiblesse non pas tant au mitage imputable aux niches fiscales, grâce aux mesures adoptées, qu'à la faible profitabilité de nos entreprises. D'où la nécessité, à mon sens, de mener une analyse sur les autres impôts qui pèsent sur la production, sur le coût du travail et des charges sociales. Quelle est votre appréciation ?

Vous faites valoir, dans votre rapport, que le taux d'imposition implicite montre que les PME ne sont pas plus imposées que les grands groupes. Cependant, les grandes entreprises, qui sont implantées dans de nombreux pays, ont beaucoup plus de possibilités d'optimisation : elles peuvent jouer sur les prix de transfert et la localisation des profits. C'est là, à mon sens, la grande différence avec les PME. Vous jugez, néanmoins, que le taux réduit de 15 % en faveur des PME n'est pas la bonne solution, d'autant que des effets de seuil lui sont associés. Quels dispositifs seraient à vos yeux plus utiles ? Que pensez-vous, par exemple, du suramortissement ou amortissement supplémentaire, proposé à l'unanimité du Sénat, et repris dans la loi « Macron » ?

Je m'inquiète, enfin, de la déduction pour dépenses de recherche prévue dans le projet ACIS, qui pourrait remettre en cause l'avantage comparatif que nous apporte le CIR, auquel notre commission des finances est très attachée.

**M. Didier Migaud.** – Nous constatons, en effet, que la faible profitabilité des entreprises explique pour bonne part la faiblesse du rendement de l'impôt sur les sociétés. Et même si la situation s'est améliorée ces trois dernières années, cela ne se traduit pas encore dans le produit de cet impôt, au reste difficile à apprécier – on sait que le dernier acompte réserve parfois des surprises. J'ajoute que l'assiette de l'impôt, grâce aux dispositions votées par le Parlement, est de moins en moins mitée. L'idée que le taux élevé serait propre à compenser le mitage ne vaut plus. L'assiette de notre impôt sur les sociétés est plus en plus comparable à celle d'autres pays et les taux d'imposition implicite, peut-être grâce à certaines mesures contre l'optimisation pratiquée par les grands groupes, se sont sensiblement rapprochés, même s'il reste vrai que les grandes entreprises multinationales peuvent plus facilement jouer de certains dispositifs, comme les prix de transfert. C'est bien pourquoi nous plaidons en faveur d'une harmonisation européenne.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pensez-vous que le taux réduit de 15 % soit le meilleur moyen de faciliter la croissance des PME ?

**M. Didier Migaud.** – Non, nous ne le pensons pas. Au demeurant, l'Allemagne, que l'on cite souvent en exemple pour la réussite de ses PME, ne pratique pas le taux réduit : cela devrait nous porter à nous interroger. Et encore une fois, la profitabilité d'une entreprise n'est pas liée à sa taille. Le suramortissement, cependant, est une mesure temporaire, qui n'est pas sans revêtir certains effets d'aubaine. Le CPO juge plus pertinent de réduire le taux d'imposition.

**M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes.** – Le sujet délicat du taux d'imposition implicite est entré dans le débat public depuis la note de la direction générale du Trésor, qui prend pour référence l'année 2007. Or, depuis, beaucoup de choses se sont passées. Notre rapport utilise la méthodologie inaugurée dans cette note, pour constater que les écarts se sont réduits, et fait appel à d'autres méthodes qui font apparaître, selon que l'on fait porter l'analyse sur toutes les entreprises ou sur les seules entreprises bénéficiaires, selon que l'on retient le taux d'exploitation bénéficiaire ou le

résultat fiscal bénéficiaire, que les différences sont plus importantes à l'intérieur d'une catégorie d'entreprises qu'entre les catégories. On observe, globalement, une convergence, qui s'explique essentiellement par les mesures prises depuis 2011, lesquelles réduisent les avantages consentis aux grands groupes français présents à l'international. Et nous formulons une recommandation, en appelant à mettre au point une méthode incontestable de comparaison.

Des pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne, lorsqu'ils ont baissé leur taux d'impôt sur les sociétés, ont supprimé leur taux réduit au bénéfice des PME. Quant à l'Allemagne, elle n'a jamais institué de taux réduit mais, en revanche, beaucoup de ses PME ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés mais à l'impôt sur le revenu. Et elles ne paient pas la même chose selon que les bénéfices sont réinvestis ou distribués.

Sur le problème des prix de transfert, nous émettons une proposition qui consiste, sur le fondement de la méthodologie de l'OCDE, à réunir les éléments nécessaires à un contrôle effectif au sein d'un même groupe.

Sur le CIR, nous visons la première directive, ACIS, qui conduit à un mécanisme de surdéduction moins avantageux que le CIR. Le rapport remis par la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale, en 2012, montre que ce mécanisme profite principalement aux grandes entreprises.

**M. Claude Raynal.** – Pour parer à la concurrence fiscale, la France, dites-vous, doit se rapprocher du taux moyen européen. Mais n'est-ce pas nous lancer dans une course poursuite sans fin ? Car tandis que nous prévoyons de ramener notre taux à 28 % en 2020, d'autres pays ne restent pas inactifs, et retiennent des pentes plus brutales encore. Vous précisez qu'il est nécessaire de définir un tunnel européen, mais s'il ne l'est pas avant que l'on s'engage vers la baisse de l'impôt sur les sociétés, je crains que l'on s'achemine vers une diminution permanente. Ce tunnel, au demeurant, ne pourrait-il pas concerner l'ensemble des impôts directs sur les sociétés, sachant que l'impôt sur les sociétés n'en représente que la moitié ?

Une remarque, pour finir. Votre rapport, finalisé en décembre 2016, s'appuie sur des chiffres qui remontent à 2013. Est-ce à dire que nous ne disposons pas de données plus récentes ?

**M. Serge Dassault.** – Le bénéfice des entreprises est un sujet que je connais bien. Un taux trop élevé de l'impôt sur les sociétés est indiscutablement antiéconomique : il réduit la capacité d'autofinancement des entreprises, et donc leurs activités futures. Et il réduit les dividendes versés aux actionnaires, au risque de détourner ceux-ci du financement d'entreprises dont ils estimeraient qu'elles ne rapportent pas assez. Tout cela pour engranger quelques milliards, alors que l'on ferait mieux d'assainir le budget en supprimant des dépenses de fonctionnement inutiles.

Quant au CIR, il est essentiel : il ne faut pas y toucher. Là encore, préservons-le en supprimant les dépenses de fonctionnement improductives. Car s'il est bon que l'État accorde un crédit d'impôt, il ne l'est pas qu'il le finance en recourant à l'emprunt, au prix d'une augmentation de la dette publique.

Pour assurer le développement économique, je plaide pour un impôt sur les sociétés à 17 %. Et je ne vois pas pourquoi les PME bénéficieraient d'un taux plus bas que

celui qui s'applique aux grandes entreprises, qui assument de grands investissements. Mieux vaut, dans tous les cas, un impôt à grand débit et petit taux que le contraire.

**M. Maurice Vincent.** – Permettez-moi de vous féliciter pour la qualité de ce rapport, qui prépare le futur. Je comprends pourquoi, lorsque vous soulevez la question des taux implicites d'imposition, vous ne donnez pas d'indication pour l'Allemagne : l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés de nombreuses PME et sans doute le fédéralisme compliquent l'analyse. Mais ne pourrait-on disposer, cependant, d'un ordre de grandeur ?

Pour répondre à la concurrence fiscale, il faut mettre en regard non seulement le taux de l'impôt sur les sociétés mais la qualité des services publics, qui compte dans les choix de localisation des entreprises. La qualité de nos infrastructures, celle de notre enseignement supérieur, très ouvert, sont autant d'atouts. Autant on peut comprendre que la différence de taux soit importante avec des pays comme l'Estonie ou la Lettonie, où les conditions sont très différentes, autant, avec les Pays-Bas ou l'Irlande, dont l'attractivité est comparable à la nôtre, cette différence ne se justifie pas. Ces pays se livrent, de fait, à une concurrence fiscale déloyale. Où en sont les échanges européens pour aller vers la convergence ?

**M. Marc Laménie.** – S'agissant des petites entreprises, on évoque souvent la complexité administrative, le poids des impôts et des charges, qui ne facilitent pas les choses. Ne pourrait-on envisager l'impôt sur les sociétés sous cet angle, celui de l'équité ? Mon autre interrogation porte sur la fraude : en est-il question dans votre rapport ?

**M. André Gattolin.** – Le CPO nous livre des informations étonnantes, notamment sur le taux d'imposition effectif selon la taille des entreprises. Sachant, cependant, qu'une telle analyse en fonction de la taille s'applique à des secteurs très divers, et que certaines activités, notamment dans le secteur financier, peuvent être très profitables à des PME, ne serait-il pas pertinent de mener une analyse typologique plus détaillée ? *Quid* de l'écart-type ? *Quid* de la variabilité dans le temps, étant entendu que le résultat économique d'une grande entreprise est souvent beaucoup plus stable ?

Ma seconde question concerne la modulation du taux de l'impôt sur les sociétés. Vous jugez qu'il n'est pas pertinent de différencier les taux selon la taille de l'entreprise. Mais ne peut-on imaginer une progressivité en fonction du niveau de bénéfice ? C'est d'ailleurs déjà un peu le cas, puisque le taux réduit s'applique à la première tranche des bénéfices des PME. Cette progressivité ne mériterait-elle pas d'être renforcée, pour plus de justice entrepreneuriale ?

**M. Didier Migaud.** – Nous avons eu de longs échanges sur ce que doit être la bonne référence de taux, pour lutter contre la concurrence fiscale. Il est vrai que fonder sur une moyenne n'a pas toujours grand sens, sachant la différence qui peut exister entre deux pays comme l'Allemagne et Malte, par exemple. C'est pourquoi nous livrons plusieurs moyennes : Union européenne, zone euro, grandes économies de la zone... Le fait est qu'un grand pays, qui dispose d'autres atouts – ses infrastructures, sa recherche, sa productivité –, peut se permettre d'avoir un taux plus élevé. Le problème est de trouver le bon équilibre. Notre taux est manifestement, en France, au-dessus de celui d'autres États membres comparables. Nous avons donc intérêt à nous rapprocher de la moyenne, d'autant que nous ne pouvons plus arguer que si notre taux est élevé, notre assiette est à ce point mitée que les conséquences, pour les entreprises, en restent supportables. Car des mesures ont été prises pour remédier à ce mitage. Et les directives en négociation vont encore changer le contexte. Aussi est-il dans l'intérêt de la France de poursuivre sa réforme et d'aller au-delà de l'objectif

de 28 % pour 2020, ce d'autant que de grands pays européens ont annoncé leur volonté de diminuer leur taux d'impôt sur les sociétés.

Le CPO ne s'est pas prononcé sur les différents scénarios de financement, Monsieur Dassault, car c'est bien à la représentation nationale qu'il appartient de décider des arbitrages.

S'agissant du projet ACIS / ACCIS d'harmonisation européenne, l'idée d'une entente entre pays sur une échelle de taux, donc d'un « tunnel », est intéressante. Parle-t-on seulement de l'impôt sur les sociétés, ou de tous les prélèvements sur les sociétés ? Le CPO s'est limité à l'étude de l'impôt sur les sociétés.

Nous faisons des propositions contre la fraude, c'est un sujet important. L'OCDE évalue le manque à gagner pour les finances publiques entre 3 et 6 milliards d'euros par an.

Nous n'avons pas examiné des alternatives comme un impôt sur les sociétés à taux progressif selon le bénéfice de l'entreprise. Un tel système a existé dans notre pays, il a été supprimé par le Gouvernement de Lionel Jospin, parce qu'il s'avérait trop complexe à mettre en œuvre. Il existe en Allemagne, mais le système y est différent puisque les entreprises y sont beaucoup plus nombreuses que chez nous à relever de l'impôt sur le revenu, plutôt que de l'impôt sur les sociétés. Il existe aussi aux Pays-Bas, en Belgique, au Luxembourg, au Portugal et en Hongrie.

Pourquoi n'utilisons-nous pas des chiffres plus récents que 2013 ? C'est, malheureusement, que nous ne disposons pas de chiffres consolidés plus récents.

**M. David Krieff, rapporteur général du Conseil des prélèvements obligatoires.** – Nous avons travaillé avec les données les plus récentes dont nous disposions, en les complétant autant que possible. Nous disposons des données budgétaires de l'année, mais les données fiscales datent nécessairement de deux ou trois ans, étant donné le régime déclaratif et les délais de consolidation, tandis que les données d'Eurostat peuvent prendre plus de temps encore. Le taux effectif consiste en une simulation de ce que paie l'entreprise dans le cas représentatif, il est établi par Eurostat ; il atteint 28,2 % en Allemagne, 14,4 % en Irlande, 32,6 % en Espagne, 39,4 % en France, 24 % en Italie et 22,4 % au Royaume-Uni.

Nous n'avons pas l'écart-type dans chaque catégorie en valeur, mais nous avons fait une analyse par décile, qui démontre un écart bien plus important entre le huitième et le deuxième décile des PME, que l'écart moyen entre les PME et les grandes entreprises. De même, un rapport particulier – qui n'engage pas le CPO – vérifie la dispersion par secteur d'activité. Ces analyses sont à prendre en compte.

**M. Patrick Lefas.** – Le tableau 2 des pages 12 et 13 présente le montant brut d'impôt sur les sociétés et la part des prélèvements dans le bilan et le compte de résultats. En France, les prélèvements portent à 92,4 % sur le compte de résultat et à 7,6 % sur une ligne du bilan. Le graphique 10 de la page 55 montre bien qu'en matière d'attractivité, la France suit depuis 1995 un chemin inverse que ses partenaires : on peut vouloir un tel choix, mais il faut savoir ce qu'il en est dans les autres pays et on ne peut se désintéresser de ce qui se passe autour de nous.

Sur la négociation des directives, ensuite, il faut bien voir que la première et la seconde sont étroitement liées, que l'harmonisation de l'assiette pose le problème du contenu

de la seconde directive, où nous aurons des marges pour récupérer de la ressource fiscale. Il faut donc être très attentif au taux d'imposition apparent, qui détermine bien des décisions d'investissement.

**M. Didier Migaud.** – C'est tout l'intérêt de lier la négociation sur les deux directives.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous l'avons souligné plusieurs fois, en particulier dans une proposition de résolution européenne.

**M. Vincent Delahaye.** – Notre impôt sur les sociétés a un taux élevé mais un rendement faible, c'est le contraire de ce qu'il faudrait. Vous proposez des pistes utiles, d'harmonisation et de simplification. On parle de course à la baisse, mais dans notre pays, l'impôt sur les sociétés est plutôt stable, autour de 38 %. L'objectif de 28 % pour 2020 me paraît encore trop haut et trop lent, en tout cas insuffisant pour stimuler la profitabilité des entreprises françaises et préserver l'emploi dans notre pays. Il faut prévoir, ensuite, des compensations pour les PME, car l'harmonisation va se traduire pour elle par une augmentation d'imposition. Vous évoquez, enfin, un coût de 2,6 milliards d'euros pour les entreprises, quel serait le coût du passage d'un taux de 28 % à 25 % pour les PME ?

**M. Patrick Lefas.** – L'évaluation est de 1,4 milliard d'euros.

**M. Francis Delattre.** – La non déductibilité des intérêts d'emprunts, introduite en 2012, a fait des dégâts, mais elle rapporterait 4 milliards d'euros au budget de l'État : le confirmez-vous ? Vous dites que l'Allemagne n'a pas de taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME, mais est-ce bien un argument, sachant la santé des PME allemandes, comparée aux nôtres ?

S'agissant du CIR, un sujet auquel j'ai consacré des travaux – ce qui m'a fait lire très attentivement celui que la Cour des comptes lui avait consacré –, on constate de véritables décalages dans le temps. Ce ne sont pas les grandes entreprises qui profitent le plus du CIR : quand Renault ou Total bénéficient chacune de 100 à 150 millions de CIR, le crédit se rapporte à des dépenses d'un milliard d'euros que ces entreprises consacrent à la recherche ; pour les PME, le taux est plus souvent de 30 %. Le CIR a fait que des centres de recherche internationaux sont venus s'installer en France ou bien y sont restés.

**M. Francis Delattre.** – Les Allemands sont très forts pour faire bouger les lignes, souvent à notre détriment, on l'a encore vu sur la régulation bancaire. Soyons donc vigilants, nous devons aider nos PME à devenir des ETI ; n'oublions pas que l'Allemagne compte quelque 5 000 entreprises exportatrices, quand nous n'en n'avons que 900.

**M. Éric Bocquet.** – Je me souviens qu'un rapport du CPO, de 2010 me semble-t-il, relevait les différences de taux effectif selon la taille des entreprises – celles du CAC 40 étaient imposées à 8 %, les ETI à 12-13 %, donc loin des 28 % dont nous parlons. Vous dites que les taux implicites se rapprochent, entre grandes et petites entreprises, mais vous ne parlez là que des entreprises qui inscrivent un bénéfice à leur bilan, alors que bien des entreprises s'ingénient à se rendre déficitaires et à échapper ainsi à l'impôt. S'interroger sur l'impôt sur les sociétés, ensuite, c'est parler des recettes budgétaires de l'État, donc des politiques publiques et des solidarités. En 2009, sur 100 milliards d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés en représentait 48 % ; la proportion est tombée aujourd'hui à 30 % et le contexte de concurrence exacerbée ne va que s'accroître, si l'on en

croit les déclarations de Donald Trump et de Theresa May ainsi que les annonces dans l'Union européenne. N'est-ce pas inquiétant et jusqu'où peut-on aller dans cette voie ?

**M. Bernard Lalande.** – Je suis surpris par le coût annoncé du taux réduit, sachant qu'il est plafonné à 38 000 euros et qu'il ne s'applique qu'aux PME dont les trois-quarts du capital sont détenus par une personne privée, donc qu'il concerne surtout des TPE, pour lesquelles le législateur a voulu un régime fiscal plus normé et permettant, plus que celui de l'IR, la transmission ou les échanges. En deçà de 38 000 euros, le passage de 15 % à 33 % représente quelques milliers d'euros, ces sommes sont généralement pas distribuées, mais réinvesties. On parle de baisser le taux de l'impôt sur les sociétés, mais la concurrence fiscale est aussi dans la distribution du résultat : dans les capacités de distribution dans les filiales, dans l'autofinancement. C'est pourquoi il faudrait aussi maîtriser la fiscalité de la distribution.

**M. Michel Berson.** – Le rapporteur général a rappelé l'attachement de notre commission au CIR, c'est le dispositif le plus favorable à la recherche, ce qui n'interdit pas d'en souhaiter des améliorations. Seriez-vous favorable à un taux de CIR variable selon la taille de l'entreprise, plus élevé pour les petites, plus faible pour les grandes ? Seriez-vous favorable, ensuite, à ce que l'assiette n'en soit plus le stock des dépenses, mais le flux de dépenses d'une année sur l'autre, ce qui récompenserait l'effort supplémentaire réalisé chaque année ?

**M. Jean-Claude Boulard.** – La réflexion ne doit pas séparer le taux et l'assiette, ce qui rend l'analyse nécessairement complexe. Pour encourager le développement des entreprises, ne faut-il pas, cependant, réfléchir aussi à l'imputabilité de l'investissement ? Tout ce qui encouragera l'investissement avant impôt ira dans le bon sens...

**M. Michel Canevet.** – Pensez-vous que le taux de l'impôt sur les sociétés doit rester autour de 25 % et qu'il doit être le même pour toutes les entreprises, ou bien qu'il devrait être modulé en fonction d'objectifs d'action publique, par exemple pour encourager l'actionnariat salarié ou pour inciter à telle ou telle localisation conformément à la politique d'aménagement du territoire ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Pour parvenir à un taux d'impôt sur les sociétés de 25 %, vous préconisez plusieurs mesures comme l'aménagement du régime d'intégration fiscale, qu'il faudrait recentrer sur la neutralisation des pertes et profits au sein d'un groupe, la suppression du report en arrière des déficits, le resserrement du régime d'imposition à taux réduit, une actions sur les produits de licence et de brevet. N'est-ce pas remettre en cause des dispositifs que les entreprises apprécient ? Que vous en disent-elles ?

**M. Didier Migaud.** – Le CPO n'a pas inscrit le CIR dans son champ d'investigation, la Cour y a déjà travaillé il y a quelques années. Nous faisons des propositions pour améliorer le CIR, sans le remettre en cause – nous en soulignons au contraire les avantages. Faut-il que le taux du CIR varie avec la taille de l'entreprise ? C'est une des pistes avancées par la Cour des comptes. En revanche, nous n'avons pas proposé d'en changer l'assiette pour passer du stock au flux, tant cela compliquerait le calcul – et vous savez bien qu'un impôt complexe au point de n'être pas compris, n'est jamais le meilleur.

Sur l'utilité de l'impôt, c'est une certitude, pas de services collectifs sans impôt ; c'est au politique de faire les choix, mais on ne peut pas ne pas tenir compte du contexte international, ou bien nos spécificités deviennent des handicaps. On voit bien, ici, les enjeux pour la France à bien négocier les deux directives d'harmonisation dont nous avons parlé. Le

CIR est plus avantageux que le mécanisme prévu par la directive, nous devons donc négocier ce que nous pourrions maintenir – l'accord de la France est nécessaire, puisqu'en matière fiscale il faut l'unanimité.

Enfin, nous identifions ce qui est possible en matière de financement et les solutions retenues auront nécessairement des conséquences sur certains des dispositifs actuels, c'est une contrepartie de la baisse du taux – même si nous comptons sur les marges du côté de la lutte contre l'optimisation fiscale agressive.

**M. Patrick Lefas.** – Le CIR a beaucoup retenu l'attention du CPO, c'est un mécanisme avantageux pour les entreprises françaises. Les pages 110-111 du rapport en résument les avantages, elles démontrent aussi qu'il faut jouer sur les stocks, tandis qu'utiliser les flux constituerait un recul au mécanisme antérieur.

Les PME figurent en bonne place parmi les bénéficiaires du CIR, mais elles changent d'une année sur l'autre, tandis que les grandes entreprises en bénéficient dans la durée. Le système de surdéduction proposé par la Commission européenne n'aurait pas d'incidence sur les entreprises nouvellement bénéficiaires, ni sur les PME, mais bien sur les entreprises qui bénéficient régulièrement du CIR. Comment négocier le passage d'un système à l'autre ? Peut-on demander un taux avantageux d'impôt sur les sociétés pour les centres de recherche, en sifflet, le temps pour nos entreprises de s'adapter ?

Comment compenser, ensuite, la perte de recette fiscale ? Nous avons chiffré les choses avec la plus grande précision, pour faciliter le meilleur arbitrage politique possible.

**M. David Krieff.** – Il existe un grand nombre de modalités pour calculer un taux implicite d'imposition. On peut prendre le montant d'impôt avant ou après le report, avant ou après imputation de certaines dépenses fiscales, viser l'excédent brut d'exploitation ou à d'autres indicateurs de l'enrichissement des entreprises, cibler les seules entreprises bénéficiaires, celles qui paient des impôts ou toutes les entreprises. Nous avons testé toutes les possibilités d'indicateurs, pour obtenir des résultats robustes. Puis nous avons retenu deux modalités de calcul du taux implicite : l'impôt rapporté au résultat d'exploitation des entreprises qui paient l'impôt, d'une part ; la méthodologie de la note du Trésor de 2011, d'autre part.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous n'avons pas épuisé le sujet, mais vous l'avez largement éclairé, nous vous en remercions.

*La réunion est close à 12 h 15.*

**Mercredi 25 janvier 2017**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

## **Suivi quinquennal de l'application des lois - Communication**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**La commission entend tout d'abord une communication de Mme Michèle André, présidente, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Comme vous le savez, notre assemblée accorde une attention particulière au suivi de l'application des lois et, au sein du Bureau du Sénat, Claude Bérit-Débat est plus particulièrement chargé de ce dossier.

Nous présenterons avant l'été le traditionnel bilan de l'application des lois de la session écoulée mais le président du Sénat et Claude Bérit-Débat ont souhaité dresser, avant la suspension de nos travaux, un bilan de l'application des lois emblématiques de la législature. La conférence des présidents a fixé ce débat au mardi 21 février à 17 h 45.

Évidemment sélectionner des lois emblématiques est un exercice subjectif et les lois de finances sont pleines de mesures que chacun d'entre nous pourrait juger emblématiques. La liste que nous avons retenue vous a été distribuée.

En outre, dresser le bilan de l'application des lois emblématiques conduit à s'affranchir de la méthodologie que nous retenons habituellement pour évaluer l'application des lois et qui consiste surtout à faire le point sur la mise en œuvre des mesures d'application, décrets ou arrêtés. En effet, un grand nombre, voire la plupart, des mesures que nous avons retenues ne nécessitaient pas de décret d'application, ou alors seulement sur des points secondaires.

En revanche, dans beaucoup de cas, nous nous sommes attachés, au sein de la commission, à suivre la mise en œuvre des dispositifs, soit en organisant des auditions publiques, par exemple pour suivre les différentes étapes de la séparation des activités bancaires, soit en confiant des rapports d'information aux rapporteurs spéciaux concernés, par exemple pour suivre l'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) comme l'a fait Marie-France Beaufils.

Sur le fond que pouvons-nous retenir ?

Je commencerai par les textes relatifs à la gouvernance des finances publiques.

Depuis le 17 décembre 2012, notre loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, n'est plus notre seul texte de référence puisque nous sommes également régis par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, prise essentiellement pour introduire dans notre droit interne les règles de gouvernance budgétaire décidées au niveau européen, et que nous avons adoptée à une large majorité.

Si on peut considérer que le vote au début de chaque loi de finances d'un article liminaire n'a pas eu d'incidence majeure sur le déroulement des débats, la création du Haut Conseil des finances publiques a introduit dans le débat budgétaire un acteur nouveau, dont

l'existence même a conduit à améliorer le réalisme des prévisions budgétaires et dont les avis sont au cœur de nos discussions et même de l'examen des textes financiers par le Conseil constitutionnel.

Le seul décret d'application de cette loi portait sur la désignation des membres de cette institution. Je vous rappelle que le principe de la parité a été adopté au Sénat à l'initiative d'un amendement d'André Gattolin, que j'avais soutenu, et que c'est notre rapporteur général de l'époque François Marc qui a inventé le dispositif de parité absolue selon lequel chaque autorité de nomination désigne alternativement une femme et un homme. C'est ainsi que Philippe Marini avait désigné une femme en 2013 et que mes successeurs désigneront un homme en 2018, une femme en 2023 et ainsi de suite.

Les lois de programmation des finances publiques votées depuis cinq ans, celle de 2012 et celle 2014, comportaient de nombreuses mesures relatives à la gouvernance des finances publiques, adoptées de manière consensuelle mais diversement appliquées.

À l'initiative d'Albéric de Montgolfier, les documents budgétaires ont été très substantiellement enrichis pour permettre un meilleur suivi des opérateurs. La procédure d'évaluation socio-économique des investissements publics par le commissariat général à l'investissement s'installe peu à peu dans nos processus de prise de décision.

En sens inverse, le décret instituant une conférence des finances publiques n'a jamais été pris. Cette conférence devait réunir une fois par an des représentants de toutes les catégories d'administrations publiques, l'État, les organismes sociaux et les collectivités territoriales, pour élaborer un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécier les conditions requises pour respecter la trajectoire des finances publiques.

Aucune des dispositions pour restreindre le champ de la fiscalité affectée n'a été appliquée et les dispositifs d'évaluation des dépenses fiscales prévus dans la loi de 2012 comme dans celle de 2014 n'ont pas été mis en œuvre. Des revues de dépenses ont bien été élaborées, mais sans susciter de réforme d'ampleur à ce jour.

En matière fiscale j'ai retenu trois réformes emblématiques, mais dont la mise en œuvre n'est pas liée à la prise de textes réglementaires. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi voté fin 2012 est désormais la plus importante dépense fiscale, qui en régime de croisière diminuera de moitié environ le montant de l'impôt sur les sociétés. Elle est en vigueur depuis 2013, ses effets sur les marges des entreprises sont réels mais sa pérennité n'est pas assurée puisque sa transformation en baisse de charges est régulièrement évoquée, y compris au plus haut niveau de l'État.

Le consentement à l'impôt par le Parlement a retrouvé plus de sens avec la réforme de la contribution au service public de l'électricité, la CSPE, qui permet au Parlement de voter un impôt dont le produit est aujourd'hui supérieur à 7 milliards d'euros. Cette conquête démocratique avait été initiée par notre commission et en particulier notre rapporteur pour avis Jean-François Husson dans la loi de transition énergétique avant d'être confirmée dans la loi de finances rectificative de la fin 2015, dans une version dont notre rapporteur général Albéric de Montgolfier avait toutefois jugé qu'elle n'allait pas assez loin du point de vue des pouvoirs du Parlement.

La révision des valeurs locatives sur lesquelles sont assis nos impôts locaux est un processus au long cours que la loi vient périodiquement débloquent ou relancer. La révision

des valeurs locatives des locaux professionnels avait été engagée sous la précédente législature et poursuivie depuis 2012, les lois de finances apportant les ajustements législatifs nécessaires. Elle entre en vigueur cette année, ce qui rend urgente la poursuite de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, lancée en 2013 par une proposition de loi de notre rapporteur général de l'époque François Marc que l'Assemblée nationale avait intégrée à la loi de finances rectificative de fin d'année. Nous n'avons pas encore reçu les résultats de l'expérimentation.

La législature a été marquée par un renforcement considérable des outils à la disposition de l'administration fiscale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. La loi du 6 décembre 2013 relative à lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est emblématique de cette démarche mais les lois de finances successives ont été riches en dispositions en ce sens. La prise de conscience a été progressive mais réelle, comme en témoigne la possibilité de rémunérer les aviseurs des douanes, proposée sans succès par notre commission en juillet 2013 mais finalement votée en décembre 2016.

Un cas original : celui du registre public des trusts. Créé par la loi de 2013, organisé par un décret de mai 2016, censuré en octobre 2016 par le Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, revu dans une version non publique par une ordonnance de décembre 2016, et désormais dans l'attente d'un nouveau décret d'application.

Une autre loi emblématique est la loi du 6 août 2015 sur la croissance et l'activité, la « loi Macron ». Je voudrais simplement signaler des cas révélateurs de la manière dont évolue notre façon de légiférer et en particulier l'instabilité de la législation fiscale et financière. Ainsi le dispositif de suramortissement bien connu de notre commission a, depuis août 2015, déjà été modifié par trois lois de finances. La réforme de la fiscalité des actions gratuites issue de la loi « Macron » et mise en œuvre au premier semestre 2016 a pour sa part été revue dans la loi de finances pour 2017. Autre exemple : les textes d'application de la réforme de la mobilité bancaire issue de la loi « Hamon » de 2014 n'étaient pas encore pris au printemps 2015 que déjà la loi « Macron » venait compléter cette réforme, pour elle-même tenir compte de nouvelles dispositions du droit de l'Union européenne.

J'évoquerai aussi la possibilité ouverte par la loi « Macron » de régler un contrat d'assurance vie par la remise de titres non négociables. La portée de cet assouplissement limité et encadré est affaiblie non par le droit européen ou une autre loi nationale mais par la jurisprudence, en l'espèce par un arrêt de mai 2016 de la Cour de cassation qui reconnaît la possibilité de verser les primes sous forme de titres pour les contrats d'assurance vie régis par la loi française mais distribués par un assureur luxembourgeois, relançant ainsi le débat sur la nécessité de faire évoluer notre code des assurances.

En matière bancaire et financière, la loi la plus emblématique est celle de juillet 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaires, qui a abouti à un dispositif permettant de protéger la banque de détail des conséquences des activités les plus risquées, tout en limitant l'impact de ces règles sur le financement de l'économie. Cette loi illustre aussi l'imbrication entre droit national et droit européen en matière de régulation financière puisque le dispositif de résolution que nous avons voté ne s'applique plus qu'à une minorité d'établissements, le dispositif européen adopté depuis ayant pris le relais.

La Banque publique d'investissement fait désormais tellement partie du paysage du financement de l'économie française et de l'innovation que l'on oublierait presque qu'elle a été créée par une loi de décembre 2012. La gouvernance de l'établissement n'est pas forcément celle que l'on imaginait au départ mais la banque fonctionne. Son action a été notamment évaluée dans un rapport public thématique de la Cour des comptes paru en décembre 2016, qui identifie en particulier certaines débudgétisations.

Je voudrais conclure en évoquant les demandes de rapport. Elles ont mauvaise presse. Les rapports sont pourtant utiles lorsqu'ils permettent de faire le bilan de l'application d'une loi et au besoin d'en tirer les conséquences. Je prendrai l'exemple de la loi du 13 juin 2014, dite «Eckert», sur les comptes bancaires et les contrats d'assurance vie en déshérence. Notre rapporteur François Marc avait fait voter la remise avant le 1<sup>er</sup> mai 2016 d'un rapport dressant le bilan du respect de leurs obligations par les assureurs. Sur la base de ce rapport, notre rapporteur pour avis de la loi « Sapin 2 », Albéric de Montgolfier, a identifié que beaucoup de bénéficiaires de contrats d'assurance retraite complémentaire ne demandaient pas leur liquidation à leur départ en retraite, ce qui représentait 6,7 milliards d'euros non versés à leurs bénéficiaires. À l'initiative d'Albéric de Montgolfier, les assureurs ont désormais une obligation d'information des bénéficiaires. Et un nouveau rapport est prévu pour 2018, afin de faire le bilan de cette mesure et de s'assurer que tous les bénéficiaires profitent bien des sommes auxquelles ils ont droit.

Voici les quelques enseignements que je pouvais tirer de la mise en œuvre de quelques lois emblématiques du quinquennat.

**M. Michel Bouvard.** – Je vous remercie de cette synthèse. Le sujet de l'imperfection de la loi relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques reste entier, puisqu'il n'en demeure pas moins qu'à ce jour, nous avons un débat sur l'engagement de la France vis-à-vis de l'Union Européenne mais nous n'avons pas systématiquement de vote. C'est tout de même un problème dans la mesure où la feuille de route fixée par le Gouvernement sur laquelle nous débattons nous engage, y compris en termes de potentielles pénalités, alors même que nous ne délibérons pas sur ce point. Le cadre des finances publiques de l'époque a certes été enterré mais elle reste un sujet d'actualité qu'il faudra remettre sur la table si l'on veut qu'il y ait une cohérence, y compris avec une éventuelle censure du juge constitutionnel, entre ce qui est voté en loi de finances annuelle et l'engagement que nous prenons vis-à-vis de la Commission européenne nos partenaires européens.

**M. Richard Yung.** – Si dans les temps à venir, il y avait un renforcement du « semestre européen », c'est-à-dire la démarche budgétaire coordonnée au niveau de la zone euro, en particulier vis-à-vis de l'Allemagne, comment le Parlement national – et donc le Sénat – pourrait-il s'inscrire dans cette démarche, à côté du rôle joué par le Parlement européen et la Commission ? Pour l'instant, aucune réforme n'est initiée si ce n'est l'éventuelle création d'une sorte de commission spécialisée sur la zone euro à l'intérieur du Parlement européen. C'est une mesure envisageable mais qui nécessite des clarifications.

Par ailleurs, ces dernières années, je veux souligner que les processus de lutte contre l'évasion fiscale ont été renforcés de façon significative, notamment les déclarations des entreprises prévues par la loi de séparation et régulation des activités bancaires, les échanges obligatoires de données fiscales entre les administrations... Grâce à tous ces nouveaux dispositifs, nous pouvons mener une lutte contre l'évasion fiscale plus significative que les années passées.

**M. Éric Bocquet.** – Sur ce même sujet de la fraude fiscale, malgré le respect que je porte au Conseil constitutionnel, je trouve qu’il censure de façon récurrente, et particulièrement dans les sujets fiscaux ou les sujets intéressants les grands groupes économiques, les dispositions votées par le Parlement. Or, alors même que le Parlement est souverain et légitime, il n’a plus de recours pour éventuellement amender son texte. Ce genre de décision devient systématique et donc gênant pour la démocratie dans laquelle nous vivons.

**Mme Michèle André, présidente.** – Sur le thème de la gouvernance de la zone euro, je pense, comme Richard Yung, qu’il est indispensable qu’en tant que sénateurs membres de la commission des finances, nous nous appropriions tous les outils mis à notre disposition, bien qu’ils ne soient pas encore tous parfaitement au point. Par exemple, bon nombre d’auditions sont menées et certains d’entre nous participent aux débats de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l’Union européenne, prévue à l’article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Malheureusement, les relations entre les parlementaires nationaux et les membres du Parlement européen évoluent souvent dans la rivalité plutôt que dans une interopérabilité réelle, ce qui ne fait que refléter le déséquilibre actuel dans la prise de décision : les Parlements nationaux votent la loi de finances alors que le Parlement européen aimerait davantage participer au débat. Les sénateurs prochainement élus et nous-mêmes avons véritablement besoin d’être de plus en plus à l’aise avec cette dialectique permanente entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. La loi de programmation des finances publiques de 2010 prévoit la transmission au Parlement du projet de programme de stabilité avec la possibilité d’un débat et d’un vote.

Je rappelle ensuite qu’en 2011, le Sénat avait adopté une proposition de résolution relative aux observations de la Commission européennes sur le programme de stabilité de la France. Voilà autant d’outils que nous pouvons donc nous approprier.

En qui concerne la remarque d’Éric Bocquet, il est vrai que le place croissante prise le Conseil constitutionnel – légitime, dans une démocratie – mérite d’être observée, et parfois interrogée dans les cas où le point de vue du Parlement et du Conseil divergent significativement. Cela s’est produit plusieurs fois, et plus récemment sur la question du « *reporting public* » pays par pays.

*La commission donne acte de sa communication à Mme Michèle André, présidente.*

### **Finalisation de l’accord international de « Bâle III » - Communication**

**Puis la commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur la finalisation de l’accord international de « Bâle III ».**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons entendu le Gouverneur de la Banque de France le 21 décembre 2016 au sujet de la finalisation des accords de Bâle III. Il nous avait alors fait part de plusieurs préoccupations partagées par la commission des finances. Il s’agissait en particulier du traitement des crédits immobiliers, pour lesquels la France présente certaines spécificités, notamment le recours aux taux fixes et au cautionnement. Si certaines conditions étaient mises en œuvre, le modèle français de crédit immobilier pourrait s’en trouver menacé.

C'est pourquoi, la présidente et moi-même souhaitons écrire au Gouverneur de la Banque de France pour lui faire part de nos préoccupations et le soutenir dans les négociations. Je vous rappelle que le comité de Bâle a annoncé le 3 janvier 2017 le report de la réunion des Gouverneurs relative à la finalisation des accords de Bâle III, initialement prévue le 8 janvier. Il est donc important d'exprimer notre position.

Ce projet de lettre vous a été distribué ; nous y rappelons les points de préoccupation que nous partageons avec le Gouverneur, et notamment deux éléments qui contribuent sans doute à expliquer le report de la réunion et alimentent notre inquiétude.

Le premier tient à l'harmonisation des modèles utilisés par les établissements de crédits en matière de pondération des actifs par les risques. À cet égard, nous rappelons que la commission des finances soutient le principe de cette démarche d'harmonisation, compte tenu de l'existence, pour un même actif, de variations importantes et non justifiées des résultats des modèles internes utilisés par différentes banques. Nous considérons que la finalisation des accords ne doit pas conduire à écarter complètement les modèles internes de valorisation des risques, largement utilisés par les établissements de crédit européens, qui permettent une analyse plus fine des portefeuilles. Nous considérons également que le maintien de la possibilité de recourir à de tels modèles ne devrait pas être contourné en pratique par la mise en place d'un plancher exprimé en pourcentage de résultat donné par un modèle standard à un niveau si dissuasif qu'il reviendrait à aligner les modèles internes sur le modèle standard. Concrètement, ces mesures pourraient rendre nécessaire une augmentation significative des besoins en fonds propres associés aux actifs détenus par les banques françaises.

La seconde préoccupation que nous évoquons a trait au traitement prudentiel des financements spécialisés. Certaines banques françaises sont fortement investies dans les financements spécialisés, par exemple les grandes infrastructures ou l'achat d'avions à crédit. Or le projet initial du comité de Bâle nécessiterait un renforcement considérable des exigences en capital associées à ces financements, ce qui pourrait compromettre le financement bancaire de ces types d'investissements, structurants pour l'économie.

Face à ces inquiétudes entourant les négociations relatives à la finalisation de l'accord de Bâle III, et à la suite du report de la réunion des Gouverneurs, nous avons décidé, la présidente et moi-même, de rédiger conjointement ce courrier. Compte tenu des risques identifiés pour le financement de l'économie, il est important que la commission des finances reste vigilante.

**M. Richard Yung.** – La lettre est bienvenue pour aider la délégation française. La négociation a été suspendue. La prochaine réunion décisive serait liée au G20, à savoir en mars. Je soulignerai deux points.

Tout d'abord, la préservation des spécificités françaises dans le traitement des crédits immobiliers, sur laquelle nous nous étions prononcés, est désormais actée et ne doit normalement pas être remise en cause. Le modèle français est donc préservé, de même que le modèle allemand, légèrement différent.

Demeure ensuite une tentative forte des Américains d'introduire un plancher, soit un pourcentage de fonds propres par rapport aux risques pondérés. Les Américains insistent pour un plancher fixé à 75 %, ce qui est très élevé, puisqu'en France la moyenne est de 50 %. Sur cette question, un front commun s'est dessiné et a tenu bon, avec les Allemands, les Français, l'Union européenne en général, et les Japonais. Ce front doit maintenir son action

face à la nouvelle administration américaine et aux incertitudes qui entourent ses orientations. Un allègement de la régulation est évoqué, mais cette perspective peut se conjuguer avec la volonté d'imposer des contraintes au système bancaire européen. C'est donc une bonne chose que la commission des finances aide la délégation française en témoignant de sa vigilance sur ces questions. Le soutien du Parlement à ses négociateurs peut peser dans les négociations.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je salue la démarche commune de notre présidente et du rapporteur général et le fait que nous poursuivions le dialogue avec le Gouverneur de la Banque de France sur ces négociations. Outre le sujet des crédits immobiliers déjà abordé, je me félicite que votre lettre concerne aussi les règles prudentielles applicables aux financements de certains grands équipements. L'industrie aéronautique s'inquiète de la possibilité de continuer à financer des avions à des taux acceptables. Il faudra donc continuer à mettre l'accent sur ce point. J'avais d'ailleurs déposé une question écrite sur le sujet : toutes les initiatives convergent pour faire que les modèles américains ne nous soient pas étendus.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il est utile que nous soyons au côté du Gouverneur de la Banque de France dans la conduite de ces négociations. À ce propos, la commission des finances entendra le 22 février prochain le secrétaire général du comité de Bâle, William Coen.

### **Contrôle budgétaire – Politique des dividendes de l'État actionnaire – Communication (sera publiée ultérieurement)**

**La commission entend ensuite une communication de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur la politique de dividendes de l'État actionnaire.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Compte rendu de la réunion du bureau de la commission du 24 janvier 2017 – Programme de contrôle de la commission pour 2017 – Communications**

**La commission entend ensuite une communication de Mme Michèle André, présidente, sur le compte rendu de la réunion du bureau de la commission du 24 janvier 2017.**

**Mme Michèle André, présidente.** – À l'occasion de notre réunion du bureau de la commission, qui s'est tenue hier, mardi 24 janvier 2017, nous avons évoqué le programme de travail jusqu'à la fin du mois de février, que vous connaissez largement puisqu'il vous est adressé au fur et à mesure de sa mise à jour. Les résultats de plusieurs travaux de contrôle seront présentés et nous aurons des auditions sur des sujets financiers, concernant notamment la compétitivité de la place de Paris et en recevant le secrétaire général du comité de Bâle. Nous recevrons également la semaine prochaine Mario Monti et Alain Lamassoure qui présenteront leur rapport sur les ressources propres de l'Union européenne, et nous consacrerons une séance à l'enquête sur les archives nationales que la Cour des comptes a remise à nos collègues rapporteurs spéciaux de la mission « culture » Vincent Éblé et André Gattolin.

À l'heure où la révision des valeurs locatives des locaux professionnels entre en vigueur, il serait par ailleurs souhaitable de faire le point sur la mise en œuvre de

l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, les résultats ayant été transmis au ministre du budget.

Avec François Marc et Fabienne Keller, nous irons à Bruxelles les 30 et 31 janvier pour la semaine parlementaire du semestre européen et la conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne.

Le Bureau n'a pas exclu que la commission puisse se réunir pendant la période d'interruption des travaux du Sénat, en particulier en mars, ou bien à compter du deuxième tour des élections législatives, pour organiser des auditions ou bien la restitution de travaux de contrôle.

Le dépôt avant le 30 mai du projet de loi de règlement s'accompagnera aussi de la remise par la Cour des comptes de ses rapports sur l'exécution et la certification des comptes de 2016.

Le Bureau a également évoqué nos travaux de contrôle pour 2017 dont la liste vous est distribuée. Ils devront si possible être achevés avant la fin du mois de juillet par les rapporteurs spéciaux, qu'il s'agisse de la poursuite de travaux engagés en 2016 ou de nouveaux travaux souhaités, compte tenu du prochain renouvellement sénatorial en septembre.

Les rapporteurs spéciaux de la mission « Enseignement scolaire », Gérard Longuet et Thierry Foucaud, ont engagé des travaux en commun avec Jean-Claude Carle et Mireille Jouve, pour la commission de la culture, sur le thème de la réforme des rythmes scolaires.

Le groupe de travail sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique poursuit par ailleurs ses activités, avec l'objectif de formuler des propositions au premier semestre.

Le rapporteur général a aussi engagé des travaux sur la compétitivité des places financières, qui se nourriront à la fois d'auditions organisées en commission et non publiques, – auxquelles tous les commissaires seraient conviés –, de déplacements européens que nous menons ensemble et de la mission du bureau à Singapour et à Hong Kong.

En outre, nous pourrions, le cas échéant, conduire des réflexions sur le fonctionnement de la zone euro en liaison avec la commission des affaires européennes.

Comme chaque année, nous avons demandé des enquêtes à la Cour des comptes, notamment celle sur les banques et les publics défavorisés, dont j'assure le suivi et qui nous sera livrée en juin prochain.

Les autres enquêtes demandées portent sur les sujets suivants : la chaîne des aides agricoles et l'Agence de services et de paiement (suivie par Alain Houpert et Yannick Botrel), le soutien aux énergies renouvelables (qui relève de Jean-François Husson), les personnels contractuels de l'éducation nationale (suivie par Gérard Longuet et Thierry Foucaud pour rapporteurs), le programme Habiter mieux (qui relève de Philippe Dallier), les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (suivie par Philippe Dominati). Les remises de ces enquêtes seront échelonnées entre janvier et mars 2018.

Le bureau a également évoqué notre ordre du jour à la reprise des travaux parlementaires au mois de juillet. Outre un probable projet de loi de finances rectificative, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux devront examiner le projet de loi de règlement pour l'année 2016.

Nous pourrions également être amenés à nous prononcer sur des propositions de nominations en application de l'article 13 de la Constitution.

**M. Jean-Claude Requier.** – Nous pourrions donc nous réunir au cours de la période de suspension des travaux en séance publique ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Si cela est nécessaire, oui, mais nous n'avons, pour le moment, pas d'ordre du jour prévu.

Cela dit, cela n'empêche pas les rapporteurs spéciaux de travailler.

**M. Yannick Botrel.** – Y a-t-il une date butoir pour la fin des travaux de contrôle ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Comme je l'ai dit, tous les contrôles devront si possible être achevés pour la fin du mois de juillet.

*La commission donne acte de sa communication à la présidente et adopte le programme de contrôle dont la teneur suit :*

### I. Contrôles des rapporteurs spéciaux

Mission (CAS/CCF/BA)	Rapporteur spécial	Sujet
<b>Action extérieure de l'État</b>	Éric Doligé Richard Yung	Les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE)
<b>Affaires européennes</b>	François Marc	L'assistance macro-financière de l'Union européenne aux pays tiers
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	Alain Houpert Yannick Botrel	La chaîne des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement (ASP) <i>(enquête demandée à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF)</i>
<b>Aide publique au développement</b> <i>CCF Prêt à des États étrangers</i>	Fabienne Keller Yvon Collin	L'aide publique au développement en matière d'aménagement urbain
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	Marc Laménie	La Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)
<b>Culture</b>	André Gattolin Vincent Eblé	L'Agence France-Muséums
<b>Défense</b>	Dominique de Legge	Le parc immobilier du ministère de la Défense
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	Michel Canevet	Le groupement interministériel de contrôle (GIC)

<b>Écologie</b>  <i>CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>  <i>CAS Transition énergétique</i>	Jean-François Husson	Le soutien aux énergies renouvelables <i>(enquête demandée à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF)</i>
		Les enjeux budgétaires de l'application du droit communautaire de l'environnement <i>(poursuite du contrôle en cours)</i>
<i>BA Contrôle et exploitation aériens</i>	Vincent Capo-Canellas	La modernisation du contrôle de la navigation aérienne
<b>Économie</b>	Jacques Chiron Bernard Lalande	Les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique <i>(groupe de travail)</i>
<b>Égalité des territoires et logement</b>	Philippe Dallier	Le programme « Habiter mieux » <i>(Enquête demandée à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF)</i>
<b>Engagements financiers de l'État</b>	Serge Dassault	Les risques financiers liés à la remontée des taux d'intérêt
<b>Enseignement scolaire</b>	Gérard Longuet Thierry Foucaud	Les personnels contractuels dans l'éducation nationale <i>(enquête demandée à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF)</i>
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	Michel Bouvard Thierry Carcenac	Les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique <i>(groupe de travail)</i>
<i>CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	Michel Bouvard Thierry Carcenac	L'avenir du compte d'affectation spéciale
<b>Immigration, asile et intégration</b>	Roger Karoutchi	La mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants
<b>Justice</b>	Antoine Lefèvre	Les dépenses de santé des détenus
<b>Outre-mer</b>	Nuihau Laurey Georges Patient	Le service militaire adapté (SMA)
<b>Politique des territoires</b>	Bernard Delcros	Les interventions territoriales de l'État
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	Philippe Adnot	Les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) <i>(poursuite du contrôle en cours)</i>
	Michel Berson	L'Agence nationale de la recherche (ANR) et le financement de la recherche par projet
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	Charles Guené Claude Raynal	La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

<b>Remboursements et dégrèvements</b>	Marie-France Beaufiles	La maquette budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements »
<b>Santé</b>	Francis Delattre	La vaccination et la prévention de la grippe chez les séniors
<b>Sécurités</b>  <i>Programmes 152 Gendarmerie et 176 Police</i>  <i>Programme 161 Sécurité civile</i>  <i>Programme 207 Sécurité et éducation routières</i>  <i>CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	Philippe Dominati	Les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation) <i>(enquête demandée à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF)</i>
	Jean Pierre Vogel	Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) <i>(poursuite du contrôle en cours)</i>
	Vincent Delahaye	L'implantation des radars <i>(poursuite du contrôle en cours)</i>
<b>Travail et emploi</b>	François Patriat Jean-Claude Requier	Les missions locales <i>(poursuite du contrôle en cours)</i>

## II. Autres enquêtes demandées à la Cour des comptes

<b>Rapporteur</b>	<b>Objet</b>
Michèle André	Les politiques de lutte contre l'exclusion bancaire <i>(Enquête demandée à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF)</i>

## III. Groupes de travail

<b>Rapporteurs</b>	<b>Objet</b>
Groupe de travail sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique	La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur le commerce en ligne
	Le régime fiscal de l'économie collaborative
Albéric de Montgolfier	La compétitivité des places financières

Rapporteurs	Objet
<p>Pour la commission des finances :</p> <p>Gérard Longuet Thierry Foucaud</p> <p><i>Pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :</i></p> <p>Jean-Claude Carle Mireille Jouve</p>	<p>La réforme des rythmes scolaires</p>

*La séance est close à 11 h 10.*

**Jeudi 26 janvier 2017**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays – Examen des amendements au texte de la commission**

*La séance est ouverte à 10 h 15.*

**La commission procède à l'examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 308 (2016-2017), adopté par la commission, 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.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous sommes saisis d'un amendement déposé par notre collègue Éric Bocquet et les membres du groupe Communiste, républicain et citoyen.

**M. Éric Doligé, rapporteur.** – Cet amendement prévoit d'introduire un rapport sur la mise en œuvre de l'échange automatique des déclarations pays par pays prévu par le présent accord multilatéral. Il vise ainsi à renforcer l'information du Parlement sur l'application de ce dispositif novateur.

Si j'en partage l'objectif, je considère que le droit existant devrait permettre de l'atteindre. C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement ou, à défaut, y suis défavorable.

En l'espèce, deux objectifs doivent être conciliés.

Il s'agit d'une part de la nécessaire information du législateur sur la mise en œuvre du mécanisme d'échange automatique de déclarations pays par pays, à propos duquel je souligne, dans mon rapport, les points de vigilance qui l'entourent.

Il s'agit d'autre part du rôle de la France au sein de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale, qui doit valoir lors des négociations, mais aussi lors de la transposition en droit des recommandations. Cet aspect revêt une importance d'autant plus cruciale alors que des pays hésitants pourraient finalement refuser de s'engager.

Or, pour permettre notre pleine et entière information, il n'est pas utile de prévoir la remise d'un nouveau rapport et, ce faisant, de retarder la ratification de cet accord en mettant ce texte en navette.

Deux dispositifs existants doivent être privilégiés, et je demanderai en séance l'engagement du ministre de nous les transmettre. Il s'agit d'une part de l'évaluation que la France doit communiquer chaque année à la Commission européenne, et d'autre part du rapport pris sur le fondement de l'article 136 de la loi de finances pour 2011.

Cet article, issu d'un amendement dont Michel Sapin et Christian Eckert figurent parmi les signataires, prévoit que « *le nombre de contrôles annuels effectués par l'administration fiscale (...) ainsi que le montant des assiettes recouvrées* » sur la base des diverses dispositions du code général des impôts relatives à la lutte contre l'évasion fiscale des entreprises sont publiés, chaque année, en annexe à la loi de finances.

Le dispositif dont nous traitons ce matin s'inscrit pleinement dans ce cadre. Je me réfère à ce propos à l'objet de l'amendement de 2010, où il est précisé qu'« *il s'agit de pouvoir évaluer l'évolution de l'effort de contrôle fiscal et des moyens de ce contrôle ainsi que la pertinence des nouveaux outils dont s'est dotée la France. Ces outils sont constitués notamment des nouvelles conventions fiscales qui ont été ou qui seront signées.* »

Pour toutes ces raisons, je demande le retrait de l'amendement où à défaut j'émet un avis défavorable.

**M. Éric Bocquet.** – Nous défendrons cet amendement, afin d'associer au mieux la représentation nationale à la mise en œuvre de ces accords fiscaux internationaux. Je développerai mes arguments en séance publique.

**M. Michel Bouvard.** – Mon intervention porte plus largement sur les sujets de fraudes fiscales. La décision rendue dans l'affaire Wildenstein met en exergue le « trou » dans la législation s'agissant des trusts. Il faudra que nous nous interroguions sur le jugement rendu dans cette affaire, qui renvoie les parlementaires à l'insuffisance, ou du moins l'imprécision, de la loi.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1.*

*La séance est close à 10 h 25.*



**COMMISSION DES LOIS****Mardi 24 janvier 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 10***Projet de loi relatif à la sécurité publique - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 310 (2016-2017) sur le projet de loi n° 263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique (procédure accélérée).**

**M. Philippe Bas, président.** – Le projet de loi relatif à la sécurité publique que nous examinons en procédure accélérée a fait l'objet d'une quarantaine d'amendements. Ce n'est pas beaucoup ! Nous avons prévu de siéger en séance publique aujourd'hui, en fin d'après-midi et ce soir, puis demain, après-midi et soir ; cela me semble inutile. Nous pourrions ne commencer la discussion des articles que demain après-midi, ce qui nous épargnerait de siéger ce soir.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je me permets de faire une proposition alternative : nous pourrions siéger ce soir et tenter de finir l'examen du texte.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est possible, mais rien d'autre n'est inscrit à l'ordre du jour de demain après-midi.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous vaquerons à nos occupations ! Un programme télévisé qui pourrait intéresser certains d'entre nous sera en outre diffusé demain soir.

**Mme Jacqueline Gourault.** – D'autres textes sont au programme cet après-midi. Une « prolongée » me semble impossible. Je le dis en connaissance de cause : je présiderai la séance !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Certes, mais pourquoi pas une séance normale l'après-midi et une reprise ce soir ? S'il s'agit d'examiner 40 amendements après le dîner, vu la concision dont sait faire preuve notre rapporteur, nous aurons fini vers minuit - minuit et demie ; chacun, demain, pourrait méditer ou rédiger ses œuvres.

**Mme Esther Benbassa.** – Ou ses vœux !

**M. François-Noël Buffet.** – Je suis favorable à ce que nous restions ensemble ce soir, et soyons libres demain.

**M. Yves Détraigne.** – Ne siégeons pas trop tard car la commission se réunit demain matin.

**M. Philippe Bas, président.** – Très bien. Efforçons-nous donc de venir à bout ce soir de ce projet de loi, à condition de ne pas siéger trop tard ! Monsieur le rapporteur, attaquons l'examen des amendements.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

### *Article additionnel après l'article 6*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'article 6 porte sur l'armement de gardes du corps chargés de protéger des personnes qui, menacées, pourraient prétendre à obtenir un port d'armes.

L'amendement n° 41 vise à améliorer le bricolage qui a prévalu jusqu'à présent, gouverné par le principe suivant : la surveillance et le gardiennage par des agents de sécurité privée disposant d'armes est possible. Toutefois, les modalités de mise en œuvre de cette activité doivent être définies par un décret qui n'a jamais été pris depuis 1983. Il en résulte une situation bancal, s'appuyant sur d'autres dispositions du code de la sécurité intérieure, permettant le gardiennage d'entreprises par des agents armés à condition que ce soit l'entreprise elle-même, et non la société de sécurité à laquelle appartiennent les agents, qui achète les armes et les conserve.

Le Gouvernement, *via* l'article 6, « régularise » la situation pour les gardes du corps, mais n'a pas souhaité clarifier la situation pour les activités de surveillance et de gardiennage par des agents armés. Une telle protection armée se ferait toujours sur décision du préfet, donc de l'État – j'ai cité précédemment les exemples d'Areva ou de Disneyland.

Je propose donc de remédier à ces incohérences et de prévoir une formation et un contrôle sous l'autorité du Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps) afin d'en finir avec le bricolage insatisfaisant qui prévaut actuellement.

*L'amendement n° 41 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 6 ter*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Le dépôt de l'amendement n° 42 est la réponse à une batterie d'amendements que nous examinerons plus tard, visant à accroître les prérogatives de police judiciaire des policiers municipaux.

Je propose d'étendre aux policiers municipaux la possibilité, accordée aux agents de sécurité des transports publics, de retenir le contrevenant ou le délinquant jusqu'à l'arrivée de l'officier de police judiciaire ou de l'agent de police judiciaire qu'il désigne.

*L'amendement n° 42 est adopté.*

### *Article 7*

*L'amendement rédactionnel n° 43 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 7*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – On constate, à comparer le refus d'obtempérer au délit de fuite, une distorsion totale : le premier est sanctionné de trois mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende, alors que le second est sanctionné de trois ans d'emprisonnement. Un jeune qui érafle un véhicule et s'enfuit sans faire le constat se rend pourtant coupable d'un délit de fuite ! Beaucoup de policiers le disent : le caractère très peu dissuasif des sanctions applicables aux refus d'obtempérer entraîne leur multiplication. Je

propose que la peine passe à un an d'emprisonnement, ce qui resterait trois fois inférieur à la sanction prévue pour le délit de fuite. Nous sommes d'accord avec le Gouvernement pour aggraver la peine pour refus d'obtempérer, d'autant qu'il met plus souvent en danger la vie d'autrui – lorsque les barrages de police ou de gendarmerie sont forcés, par exemple – que le délit de fuite.

*L'amendement n° 44 est adopté.*

## EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

### *Article 1<sup>er</sup>*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression identiques n<sup>os</sup> 22 et 38, à l'amendement de repli n° 33, aux amendements n<sup>os</sup> 28, 32, 34, 29, 23, ainsi qu'aux amendements identiques n<sup>os</sup> 24, 30 et 35.*

**M. François-Noël Buffet.** – L'amendement n° 21 vise à étendre aux policiers municipaux le bénéfice des règles applicables à l'usage de leurs armes par les policiers et les gendarmes pour mettre fin à un périple meurtrier.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.*

### *Article 2*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 25.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 39, mais je ne me battra pas avec le Gouvernement sur ce sujet.

Je ne connais pas la signification juridique du niveau hiérarchique « suffisant » ; cet ajout répond, paraît-il, à une demande du Conseil d'État. Normalement, le responsable hiérarchique devrait être le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP), ou le commandant de groupement de gendarmerie, c'est-à-dire pas le chef direct.

Nous renvoyons à l'exécutif le soin de définir le niveau hiérarchique ; toutefois, si le Gouvernement souhaite absolument maintenir la mention du « niveau suffisant », je n'en ferai pas un motif de blocage en commission mixte paritaire.

**M. Yves Détraigne.** – Nous n'allons pas nous énerver pour si peu.

**M. Philippe Bas, président.** – Ni pour rien d'autre ! Ce n'est pas dans notre style.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 2 et 31 visent à rétablir le *quantum* des trois ans, que nous avons supprimé, s'agissant du champ des délits qui ouvrent droit au bénéfice du dispositif relatif à l'anonymat. Le critère principal à retenir me semble devoir être la dangerosité à laquelle l'exercice de ses fonctions expose l'agent, quelle que soit la peine prévue pour les délits constatés : il peut s'agir d'un simple délit d'outrage, passible seulement d'un an d'emprisonnement.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 2 et 31.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 4 vise à étendre l'anonymat aux policiers municipaux. Mais dans certaines communes, on se connaît, les policiers municipaux appellent les délinquants par leur prénom ! La proximité est inhérente au travail. L'anonymat avait d'abord été réservé aux services centraux de lutte contre le terrorisme. Puis la question s'est posée pour les services départementaux intervenant à titre de soutien. S'agissant de la police municipale, en revanche, ce dispositif me semble vain.

**M. François Pillet.** – Le texte prévoit que les agents de police municipale peuvent « se constituer parties civiles » selon ces modalités : je vois difficilement une partie civile se constituer sous un numéro !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

### **Article 6**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression identiques n<sup>os</sup> 26 et 36.*

#### **Article additionnel après l'article 6 bis**

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement n° 17. Il s'agit d'inscrire au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes les personnes ayant été condamnées pour non-respect de leurs obligations résultant du contrôle administratif applicable aux personnes revenues sur le territoire national de théâtres d'opérations de groupements terroristes dans des conditions présentant une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.*

#### **Articles additionnels après l'article 6 ter**

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 18 vise à donner aux membres de la réserve civile de la police nationale des prérogatives plus larges d'agent de police judiciaire adjoint (APJA). Ce serait un alignement sur le régime de la réserve opérationnelle de la gendarmerie. Cette proposition me semble parfaitement cohérente.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 5 rectifié est le premier d'une série d'amendements déjà examinés la semaine dernière, dont l'objet est l'extension des pouvoirs de la police municipale, et qui se heurtent à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la Loppsi.

Les policiers municipaux ne sont autorisés à relever l'identité des contrevenants que pour dresser des procès-verbaux pour les infractions au code de la route ou aux arrêtés de police du maire. Cela pose un réel problème, que nous ne pouvons pas régler, néanmoins, au détour d'amendements de toute façon voués à l'inconstitutionnalité.

Je rappelle que nous avons malgré tout émis un avis favorable à l'amendement autorisant les policiers municipaux à retenir une personne jusqu'à l'arrivée de l'officier de

police judiciaire (OPJ). Je serais favorable à ce que l'on accorde la qualification d'agent de police judiciaire (APJ), voire celle d'OPJ, aux policiers municipaux, dans le cadre strictement limitatif du constat d'une infraction au code de la route ou à la réglementation municipale, en évitant l'écueil de l'inconstitutionnalité.

Mais, encore une fois, cela ne peut se faire au détour d'un amendement. Je proposerai que la commission consultative des polices municipales travaille sur ce sujet avec le ministère de l'intérieur et la chancellerie.

**M. François Pillet.** – Cette suggestion est d'autant plus légitime que si la proposition de loi visant à créer des polices municipales territoriales, présentée par René Vandierendonck et moi-même, adoptée par le Sénat, était examinée et amendée en ce sens par l'Assemblée nationale, ces difficultés seraient levées. Le vecteur existe ! Reste à débloquent le frein à main.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous nous heurtons pour le moment à une opposition de la chancellerie. C'est incompréhensible ! Et ce n'est pas un problème de compétences. La chancellerie exige que tout passe par les policiers nationaux ou par les gendarmes, ce que beaucoup d'entre eux considèrent comme une charge indue. Nous devons donc lever l'obstacle constitutionnel. Je rappelle que même l'APJA, c'est-à-dire le policier municipal, ou un élu se revendiquant de sa qualité d'OPJ, relève de l'autorité hiérarchique du procureur de la République, laquelle n'est pas réservée aux seuls agents placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur. J'inviterai nos collègues à retirer leur amendement ; tel qu'il est rédigé, il serait de toute façon inconstitutionnel.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 5 rectifié et 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 27 rectifié.*

*Elle demande le retrait de l'amendement n° 6 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 7**

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 20 de M. Kern a pour objet de définir de façon plus précise les « personnes dépositaires de l'autorité publique ». Il n'existe pourtant, en la matière, aucun problème de définition.

Le dépôt de cet amendement a sans doute été motivé par un cas précis, celui de ce maire qui, formant un recours après avoir été molesté, n'a pas été reconnu comme personne dépositaire de l'autorité publique, le tribunal ayant considéré qu'il agissait en tant que président d'une association foncière, et non en tant que maire.

Cette jurisprudence est certes surprenante ; je ne pense pas, pour autant, qu'il y ait motif à légiférer sur ce sujet. Un maire injurié par son voisin dans le cadre d'une dispute de voisinage ne pourrait se prévaloir de sa qualité de maire.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20, ainsi qu'à l'amendement n° 37.*

*Articles additionnels après l'article 7*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les auteurs de l'amendement n° 11 rectifié souhaitent punir très lourdement le délit de signalement, c'est-à-dire par exemple un appel de phares destiné à indiquer la présence des forces de sécurité intérieure. Six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende pour un appel de phares, cela me semble un peu fort.

**M. François Pillet.** – C'est ainsi, néanmoins, que Mesrine avait un jour échappé à la police ! En période d'état d'urgence, l'appel de phares visant à signaler la présence d'un camion de police ne me semble pas une activité citoyenne particulièrement louable.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Mérite-t-il six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende ?

**M. François Pillet.** – Certainement pas.

**M. Philippe Bas, président.** – On peut discuter du caractère louable ou préjudiciable à la sécurité de l'appel de phares ; mais ce n'est pas le cœur de notre débat. La question est celle de la peine prévue.

**M. François Pillet.** – Elle est excessive.

**M. Yves Détraigne.** – Cette question me fait penser au dispositif Coyote, qui est en vente libre et permet d'échapper aux contrôles de police.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'usage en est désormais interdit !

**M. Yves Détraigne.** – Tant que ce genre d'avertisseur sera en vente libre, les mesures que nous prendrons seront sans effet.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'usage de Coyote est passible d'une contravention. Les nouveaux GPS n'indiquent plus une zone de radar, mais une « zone de danger »...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié.*

*Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 15 rectifié.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 16 a pour objet de permettre aux volontaires dans les armées, en service au sein de la gendarmerie nationale, d'être maintenus dans leurs fonctions, sur demande agréée, au-delà de la limite de durée de service, pendant une période d'une année.

Avis favorable. Cette disposition renforcera le vivier des gendarmes adjoints volontaires.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette mesure concernerait 500 à 600 gendarmes adjoints chaque année. Ce n'est pas négligeable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.*

**Article 9**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

**Article additionnel après l'article 9**

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 40 vise à parachever l'intégration du renseignement pénitentiaire dans le deuxième cercle de la communauté du renseignement.

**M. Philippe Bas, président.** – Il ne s'agit plus d'amendements, mais de véritables projets de loi, sur des sujets qui n'ont rien à voir avec le texte.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Néanmoins l'objectif est de mettre en cohérence les textes avec des principes reconnus et admis... Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 40.*

**Articles additionnels après l'article 10**

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 1 me pose problème. M. Maurey reprend ici sa proposition de loi visant à permettre aux maires de connaître l'identité des personnes « fichées S » résidant dans leur commune.

**M. Yves Détraigne.** – Certains maires aiment jouer les shérifs ; j'y suis défavorable.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous avons déjà débattu et rejeté cette proposition. Il s'agit d'informations confidentielles, qui s'accompagnent d'un memento des conduites à tenir adressé aux forces de sécurité intérieure. Parmi ces conduites figure le plus souvent la nécessité d'une discrétion absolue s'agissant d'une personne faisant l'objet d'une fiche S. Une transmission aux autorités municipales serait contreproductive et préjudiciable à la sécurité. Un tel dispositif ne serait applicable, du reste, que dans le cadre de communes disposant d'un groupe local de traitement de la délinquance réuni sous l'autorité du procureur, rompu à la pratique du secret partagé.

Nonobstant la popularité de cette idée, je suis donc totalement défavorable à la transmission systématique aux maires des fiches S relatives aux personnes résidant dans leur commune. La fiche S est un outil de renseignement, un outil opérationnel, un outil de sécurité ; elle ne doit surtout pas être diffusée.

**M. Philippe Bas, président.** – Y a-t-il débat, entre nous, sur ce sujet ?

**M. Alain Vasselle.** – J'avoue que je m'interroge...

**Mme Jacqueline Gourault.** – Moi pas du tout ! Je suis totalement défavorable à la diffusion des fiches S aux maires.

**M. François-Noël Buffet.** – Je suis moi aussi tout à fait défavorable à cet amendement. La gestion de ce type de renseignements est une fonction régaliennne de l'État.

Ces fiches peuvent concerner des personnes qui font l'objet de procédures de lutte contre le terrorisme, ce qui nécessite beaucoup de discrétion de la part des services. Certaines personnes font l'objet d'un simple signalement, sans être pour autant des activistes ; cela exige, là encore, de la mesure. L'effet du partage de tels secrets peut être dévastateur.

L'enjeu est de protéger nos services dans leur travail et d'assurer la sécurité de nos concitoyens.

**Mme Catherine Tasca.** – Nous partageons entièrement le point de vue du rapporteur. L'outil de renseignement est difficile à élaborer ; il est efficace, et les fiche S en font partie. Évitions de les affaiblir.

**M. Alain Vasselle.** – Je suis prêt à me rallier à un avis défavorable, tout en soulignant que nombre de nos concitoyens jugent les services de renseignement moins efficaces qu'ils le souhaiteraient. Lorsque vous lisez dans la presse qu'un acte terroriste a été commis par une personne fichée S, et que les services de renseignement n'ont rien fait, vous êtes perplexe ! Faisons en sorte de ne pas avoir à revivre ce type de situation.

Après quarante ans d'expérience de maire et de conseiller général, je peux vous affirmer que le dialogue entre le procureur et le maire est inexistant. Ou plutôt, qu'il dépend beaucoup de la personnalité des procureurs.

**Mme Jacqueline Gourault.** – C'est vrai. Et aussi de la personnalité des maires...

**M. François Pillet.** – Il serait bon de nous assurer que le préfet et le procureur auront la possibilité de donner l'information au maire, tenu au secret professionnel dans ses fonctions d'OPJ. Gardons la possibilité de le faire, sans automatisme.

**M. François-Noël Buffet.** – C'est précisément le caractère systématique qui inquiète. Dans la pratique, un dialogue de confiance s'établit entre le maire et le préfet, reposant sur le secret détenu par chacun. Cela fonctionne bien. C'est une affaire de responsabilité individuelle et de confiance mutuelle. Rien n'empêche le maire de remonter certaines informations aux services préfectoraux, à charge pour les services de nous tenir au courant des suites.

**M. Yves Détraigne.** – Soyons conscients aussi que certains maires se comportent comme des shérifs : pas de transmission systématique !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Le maire et le procureur – ou le préfet – sont en relation selon la nécessité du moment. Les fiches S envoyées au maire seraient reçues par le secrétaire de mairie devant lequel défile tout le conseil municipal... Cela aurait un effet dévastateur pour la sécurité des individus. Restons-en là.

**M. Philippe Bas, président.** – Un consensus se dégage...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 10 prévoit que les agents couverts par l'anonymat n'auraient plus comme adresse de domicile celle du commissariat ou de la brigade mais celle de la préfecture. Il en va de même avec l'amendement n° 13 pour la plaque d'immatriculation de leur véhicule personnel. Imaginez le

nombre de procès-verbaux de stationnement que recevraient les préfetures ! Les syndicats de policiers n'ont pas demandé cette mesure. Avis défavorable à ces deux amendements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 10 et 13.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Malgré son intérêt, je suis défavorable à l'amendement n° 12 qui maintient l'autorisation d'armement pour un policier municipal à la suite d'une mutation, après accord du nouveau maire de la commune d'affectation. Dès lors qu'un policier est muté d'une police municipale où les agents sont armés à une autre police municipale où ils le sont également, cela éviterait une nouvelle demande de port d'armes, procédure qui peut durer plusieurs mois. Il en est de même pour l'agrément qui doit être délivré à la fois par le préfet et le procureur de la République, y compris lorsque le policier municipal est déjà titulaire : le délai est parfois de huit mois entre le recrutement et l'agrément et, durant ce temps, le policier est salarié de la commune.

Il est délicat d'appliquer cette mesure pour un transfert interdépartemental car c'est le préfet qui autorise le port d'armes. Dans le cadre départemental, en revanche, cela me semble possible, sachant que le port d'armes peut toujours être suspendu par le préfet. Faute de précision suffisante, retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 9 facilite le passage des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) au statut de policier municipal. Avis défavorable : on ne peut à la fois étendre le port d'armes pour les policiers municipaux – dans certaines circonstances – et réduire le niveau d'exigence lors du recrutement. Un ASVP peut passer le concours de policier municipal mais, en cas d'échec, il doit s'orienter vers une autre voie. Pas de policiers municipaux au rabais.

**M. François Pillet.** – L'exposé des motifs cite le rapport d'information *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique* que j'avais rédigé avec René Vandierendonck. Il est inexact de prétendre que nous avons proposé l'armement des ASVP.

**M. Alain Vasselle.** – L'exposé des motifs précise que cet amendement « va plus loin » que votre proposition de loi.

**M. Philippe Bas, président.** – Il partage donc la philosophie du rapport sans en tirer les mêmes conséquences...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Je suis *a priori* défavorable à une demande de rapport, mais l'amendement n° 8 est relatif à une expérimentation. Je regrette que l'on s'en tienne à une expérimentation, du reste, car les résultats sont connus et très positifs : les caméras piétons protègent les citoyens d'abus de la part des forces de l'ordre ; elles protègent les forces de l'ordre d'agressions ou d'abus injustifiés ; elles protègent la hiérarchie d'abus des subordonnés ; elles donnent aux magistrats des éléments tangibles pour juger d'outrages ou de rebellions. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'amendement n° 14 prévoit la validation, par la mairie de la commune de résidence, des autorisations de sortie du territoire des mineurs non accompagnés d'un titulaire de l'autorité parentale. N'aggravons pas la surcharge administrative. Avis défavorable.

**M. Yves Détraigne.** – L'autorisation de sortie du territoire n'a-t-elle pas été rétablie ?

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Oui, mais l'amendement prévoit sa validation par la commune.

**M. Alain Vasselle.** – C'est un transfert de charges de plus...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.*

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel après l'article 6</b>		
M. GROSDIDIER	41	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 6 ter</b>		
M. GROSDIDIER	42	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>		
M. GROSDIDIER	43	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 7</b>		
M. GROSDIDIER	44	<b>Adopté</b>

*La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup> Création d'un régime unifié d'usage des armes applicable aux membres des forces de sécurité intérieure</b>		
Mme ASSASSI	22	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	38	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	33	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	28	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	32	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	34	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	29	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	23	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	24	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	30	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	35	<b>Défavorable</b>
M. BUFFET	21	<b>Favorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Protection de l'identité de certains agents intervenant dans les procédures judiciaires et douanières</b>		
Mme ASSASSI	25	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	39	<b>Défavorable</b>
M. VANDIERENDONCK	2	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	31	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	4	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b> <b>Armement des agents de sécurité privée chargés d'une mission de protection de l'intégrité physique des personnes</b>		
Mme ASSASSI	26	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	36	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 6 bis</b>		
Le Gouvernement	17	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 6 ter</b>		
Le Gouvernement	18	<b>Favorable</b>
M. GRAND	5 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	7 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. VANDIERENDONCK	27 rect.	<b>Favorable</b>
M. GRAND	6 rect.	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 7</b> <b>Aggravation des peines encourues pour le délit d'outrage commis à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique</b>		
M. KERN	20	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	37	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 7</b>		
M. GRAND	11 rect.	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	15 rect.	Favorable
Le Gouvernement	16	Favorable
<b>Article 9</b> <b>Expérimentation d'une double prise en charge des mineurs en danger par l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse</b>		
M. VANDIERENDONCK	3	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 9</b>		
Le Gouvernement	40	Favorable
<b>Articles additionnels après l'article 10</b>		
M. MAUREY	1	Défavorable
M. GRAND	10	Défavorable
M. GRAND	13	Défavorable
M. GRAND	12	Demande de retrait
M. GRAND	9	Défavorable
M. GRAND	8	Favorable
M. GRAND	14	Défavorable

*La réunion est close à 10 heures*

**Mercredi 25 janvier 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35*

### **Nomination de rapporteurs**

*Mme Catherine Di Folco est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 131 (2016-2017), présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.*

*M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 291 (2016-2017), présentée par MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud, pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.*

*Mme Jacqueline Gourault est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 758 (2015-2016), présentée par MM. Philippe Bas, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins.*

**Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale -  
Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte  
paritaire**

*MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet et François Pillet, Mme Lana Tetuani, MM. Philippe Kaltenbach et René Vandierendonck, Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires ; Mme Jacky Deromedi, MM. François Grosdidier, Roger Madec, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Alain Richard et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.*

**Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de  
Corse - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission  
mixte paritaire**

*MM. Philippe Bas, Hugues Portelli, Charles Guéné, Mme Lana Tetuani, MM. Philippe Kaltenbach, René Vandierendonck et Christian Favier sont désignés en qualité de membres titulaires ; MM. Mathieu Darnaud, Roger Madec, Jacques Mézard, Alain Richard, Mme Catherine Troendlé, MM. Alain Vasselle et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.*

**Projet de loi relatif à la sécurité publique - Désignation des candidats pour  
faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*MM. Philippe Bas, François Grosdidier, Philippe Paul, Mme Lana Tetuani, MM. Philippe Kaltenbach, René Vandierendonck, et Mme Éliane Assassi sont désignés en qualité de membres titulaires ; M. François-Noël Buffet, Mme Jacky Deromedi, MM. Roger Madec, Jacques Mézard, François Pillet, Alain Richard et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.*

**Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de  
Corse - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 312 (2016-2017) 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.**

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L'amendement n° 1 a un air de famille avec la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété votée par l'Assemblée nationale le 8 décembre dernier, dont le champ s'étendait cependant à l'ensemble du territoire français. Cet amendement, limité à la seule collectivité territoriale de Corse, tente de trouver une solution, tant civile que fiscale, aux problèmes fonciers récurrents sur un tiers de l'île.

Le II relatif aux mesures fiscales propose cependant des dispositions deux fois censurées récemment par le Conseil constitutionnel en 2012 et en 2013.

Enfin, l'article additionnel qu'il créerait ne porte pas tout à fait sur l'objet des ordonnances.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce sujet a fait consensus à l'Assemblée nationale. Le rapporteur et les auteurs de l'amendement sont prêts à retravailler ce texte pour que la mise en ordre des titres de propriété corses puisse être effective, à condition que l'amendement ne s'applique pas à tout le territoire national et que les mesures fiscales soient bien mesurées. M. Reichardt connaît également très bien le dossier, en tant que rapporteur de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée. Comment inscrire ce texte à l'ordre du jour dans un calendrier restreint, sachant que l'amendement ne peut être retenu aujourd'hui en raison de son irrecevabilité au regard de l'article 45 de la Constitution ?

**M. Jacques Mézard.** – Prenons les choses telles qu'elles se présentent : on connaît bien l'utilisation qui est faite actuellement de l'irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution : il s'agit de permettre à une majorité, quelle qu'elle soit, de rejeter un amendement qui n'est pas souhaité. Or, il y a consensus, la proposition de loi de M. Camille de Rocca Serra a été votée à l'Assemblée nationale avec le soutien de tous les parlementaires insulaires. J'aurais pu utiliser l'espace réservé au groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) le 1<sup>er</sup> février, mais ne peux plus le faire pour des raisons que vous connaissez. On m'oppose aujourd'hui l'irrecevabilité, mais vous savez ce qu'il en est : je doute que le Conseil constitutionnel soit saisi d'une proposition de loi dans les circonstances actuelles.

Or, un vrai problème se pose, qu'il est urgent de régler. Comment adopter cette proposition de loi alors que la session se termine, que le dossier est en branle depuis longtemps et que l'Assemblée l'a unanimement votée ? Je comprends que la période ne soit guère propice au consensus, mais ce n'est pas de bonne méthode et ce sera très mal ressenti localement. Je ne vois aucun inconvénient à ce que cet amendement soit cosigné par tout le monde et à apparaître en dernier signataire. L'important est que ce dossier évolue dans l'intérêt de nos concitoyens.

**M. Christian Favier.** – Je comprends les raisons du dépôt de cet amendement en raison de la situation particulière de la Corse et de son cadastre. Mais cette prorogation de dix ans de la dérogation au droit fiscal commun nous pose problème ; le groupe communiste républicain et citoyen (CRC) s'abstiendra.

**M. André Reichardt.** – En qualité de rapporteur de la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, je regrette qu'on n'ait pas trouvé le temps de réaliser un examen complet de la situation. Selon les auteurs de cette proposition de loi, le sujet vise principalement la Corse, l'outre-mer et quelques territoires sur le continent. Il y a urgence pour la Corse, car le dossier est sensible. Ce désordre foncier est patent depuis tant d'années, et les dispositions fiscales dont il est question arrivent à échéance fin 2017. Il faut allouer des moyens complémentaires aux Corses pour régler le problème.

Il semble que ce texte ait été déposé par voie d'amendement par dépit de n'avoir pu le traiter autrement. Il ne prend pas en compte, de surcroît, un autre sujet que traitait

la proposition de loi, celui de l'indivision. Bref, tout cela méritait un examen exhaustif, qui aurait pu être consensuel...

**M. Jacques Mézard.** – Sans aller jusqu'à voir dans vos explications des arguties – ce serait désagréable – je pense que restreindre le sujet à la Corse est la meilleure solution, pour des raisons pragmatiques. Cela étant, élargir le sujet au-delà de la Corse et rajouter l'indivision ne me pose aucune difficulté, faites-le ! Il y a urgence, pour des raisons politiques. J'essaie de faire avancer les choses, trouvons un créneau disponible. J'ai bien trouvé le temps de rédiger un amendement ! Soyons raisonnables, en une heure de séance publique, on résoudrait le problème. Sinon nous allons au-devant de difficultés regrettables, aux dépens de nos concitoyens corses.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous devons constater l'irrecevabilité de l'amendement au titre de l'article 45 de la Constitution mais aussi, qu'en dépit du peu d'espace disponible, il est d'intérêt général de traiter ce problème dans la loi. Je m'engage à me rapprocher du Gouvernement pour qu'il inscrive, dans une procédure échappant à toute contestation, la proposition de loi à son ordre du jour réservé, dans lequel il y a toujours moyen de trouver un peu de place. Je ne désespère pas que nous puissions en débattre. Il restera ensuite à obtenir de l'Assemblée nationale une adoption dans les mêmes termes.

*L'amendement n° 1 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

### **Proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine ensuite le rapport de M. François Pillet et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 126 (2016-2017), présentée par MM. François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et plusieurs de leurs collègues, tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale.**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'objectif de cette proposition de loi, les mesures qu'elle propose, et les débats qu'elles ouvrent sont pleins d'intérêt, sous réserve de quelques correctifs... Certains aspects du texte laissent penser que nous revenons sur un débat qui a eu lieu, mais les éléments mêmes du débat ont changé. Je ne doute pas qu'ensemble, nous arriverons assez aisément à un consensus.

Nous aurons à faire cohabiter deux principes *a priori* contradictoires : l'indépendance des magistrats, qui protège l'individualisation de la peine et répond à un vrai souci humaniste, et le fait que les magistrats rendent la justice au nom du peuple – or le citoyen demande des comptes. Coordinons ces deux principes, faisons œuvre de pédagogie sur les valeurs et les conséquences des réformes proposées, et défendons la vérité des faits.

Les magistrats ne sont pas laxistes : le taux de réponse pénale dépasse 90 %. De plus en plus de peines d'emprisonnement sont prononcées, et de plus en plus longues. Depuis juillet 2016, plus de 69 000 personnes sont détenues, un chiffre jamais atteint jusque-là. La population carcérale a augmenté de 3,3% en 2016, soit un rythme largement supérieur à celui de la croissance de la population française ou celui de la délinquance.

Faisons œuvre de pédagogie envers nos concitoyens : ayons confiance dans la justice et dans nos magistrats. Le législateur a défini une échelle de peines allant de la relaxe à la perpétuité, qu'ils utilisent à bon escient.

Reconnaissons aux magistrats un fort discernement : la contrainte pénale est un échec. Depuis 2014, 2 000 mesures de contrainte pénale ont été ordonnées, et 1 300 sont en cours. Alors que 80 000 sursis avec mise à l'épreuve - système très semblable à la contrainte pénale - ont été prononcés chaque année, et que 133 000 sont en cours. Lorsqu'une mesure est trop complexe, inappropriée ou dangereuse, les magistrats ne l'appliquent pas.

Cette proposition de loi a l'immense mérite, directement ou par effet miroir, de préparer deux débats très importants, au premier rang desquels la suppression de toutes les mesures d'aménagement de peine au profit d'un régime unique de liberté conditionnelle dont les modalités de mise en œuvre seraient définies par la loi. Selon un président de cour d'assises que j'ai entendu, la question majeure que se posent les jurés avant le verdict est désormais « quelle peine va-t-il réellement faire ? ». Un condamné à vingt ans de prison peut, avec les réductions automatiques de peine, la liberté conditionnelle, ou un autre aménagement de peine, n'avoir que sept ans de peine effective : c'est mortifère dans l'opinion publique...

**Mme Catherine Troendlé.** – C'est scandaleux !

**M. François Pillet, rapporteur.** – Nous devons ouvrir le débat sur ce point important du code de procédure pénale.

Le deuxième débat concerne le prononcé d'un mandat de dépôt dès le jugement. Ainsi, une personne condamnée à de la prison ferme pour un accident mortel de la circulation avec alcoolémie, sans mandat de dépôt, peut sortir de la salle d'audience par la même salle des pas perdus que les parents qui ont perdu leur enfant, car la peine ne s'exécutera que quelques mois, voire un an après... C'est incompréhensible pour nos concitoyens, comprenons leur réaction !

Sur le fond, ce texte comporte une série de mesures articulées sur plusieurs axes. D'abord, plusieurs dispositions tendent à renforcer le contenu de la réponse pénale, avec le rétablissement des peines planchers, les restrictions des possibilités de confusion de peine, la systématisation du relevé de l'état de récidive légale, la suppression de la contrainte pénale. D'autres mesures visent à restaurer l'efficacité de l'exécution des peines : l'abaissement du seuil d'aménagement des peines, la suppression de la libération sous contrainte, la suppression des crédits automatiques de réduction de peine. Comme le précise l'exposé des motifs, l'effet dissuasif de la peine tient plus à la certitude de son exécution qu'à sa sévérité.

La proposition de loi comprend également plusieurs mesures de simplification procédurale, concernant les lectures de décision de renvoi devant la cour d'assises, la possibilité pour les enquêteurs d'avoir un support papier lors de leurs auditions... Plusieurs mesures spécifiques, enfin, tendent au renforcement de la lutte contre le terrorisme et à l'amélioration de la protection des mineurs.

Trois axes orientent mon rapport. Tout d'abord, la nécessité impérieuse de respecter la cohérence de notre droit, et surtout les principes fondamentaux de notre Constitution et, dans une moindre mesure, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 66 de notre Constitution garantit que la détention d'une personne ne peut avoir lieu que dans le respect des droits de la

défense ; le principe constitutionnel d'individualisation des peines est la garantie d'une réponse pénale adaptée et humaniste. L'automatisation des procédures a une certaine efficacité ; elle permet une réactivité de la justice pénale mais ne peut exclure toute marge d'interprétation du juge. Tel sera le sens de plusieurs de mes amendements. Enfin, le respect du principe constitutionnel d'opportunité des poursuites justifie quelques ajustements.

Deuxième axe, nous devons répondre aux attentes de nos concitoyens. Comme j'en ai l'habitude, j'ai ouvert un espace participatif sur le site internet du Sénat, où j'ai récolté plusieurs dizaines de contributions, de la part de professionnels et d'autres citoyens. Elles témoignent d'un grand attachement aux principes du système pénal français, notamment à l'individualisation des peines, et reflètent la nécessité de restaurer la lisibilité et la crédibilité de notre système pénal, érodées ces dernières années. Comment justifier une exécution des peines plusieurs mois, voire un an après leur prononcé ? Plusieurs mesures de la proposition de loi y répondent : la restauration des peines planchers, la réduction des seuils d'aménagement des peines, la suppression des crédits automatiques de réduction de peine, le renforcement de la réponse pénale à l'égard des récidivistes.

Ce texte comporte des avancées importantes mais soulève la question des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Le renforcement de l'efficacité de la justice pénale ne pourra se faire sans une revalorisation de ses moyens et une augmentation du nombre de magistrats. Elle nécessitera aussi un élargissement du parc pénitentiaire, et je regrette l'abandon en cours de quinquennat du programme de construction lancé par notre collègue Michel Mercier. Si nous proposons des mesures conduisant de fait à davantage d'incarcérations, il faut en avoir les moyens. Les dernières statistiques, plus qu'inquiétantes, font état d'un taux d'occupation pénitentiaire de plus de 180 % dans certains établissements de la région parisienne. N'oublions pas ce volet financier.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, monsieur le rapporteur, d'avoir éclairé parfaitement, avec discernement et compétence, le sens de cette proposition de loi qui rétablit les peines planchers, supprime la contrainte pénale et empêche le réexamen systématique de l'exécution de la peine à échéance prévue afin de rétablir la certitude indispensable de l'exécution de la peine, pour un bon effet dissuasif.

**M. François-Noël Buffet, auteur de la proposition de loi.** – M. Pillet a clairement présenté ce texte. Je resterai sur certains principes : on entend régulièrement, de la part de la police, de nos concitoyens ou des magistrats, que l'exécution des peines prononcées par les tribunaux correctionnels à l'encontre d'une partie des délinquants – je parle des auteurs de délits –, reste problématique, voire théorique. Au point que l'exécution de la peine ne répond pas à ce que le tribunal aurait lui-même souhaité. Redonnons à la décision de justice sa valeur d'exemplarité dans la chaîne du processus judiciaire.

C'est pourquoi la proposition de loi comporte différents volets : le chapitre 1<sup>er</sup> renforce l'effectivité des alternatives aux poursuites en prévoyant notamment que le rappel à la loi, au lieu d'être prononcé par un officier de police judiciaire dans un commissariat, ce qui n'impressionne pas beaucoup, le soit par un représentant ou un délégué du procureur dans le palais de justice, pour plus de solennité. En matière de réponse pénale, ensuite, le texte prévoit, lorsqu'un sursis est prononcé par un tribunal pour l'exécution d'une peine, en cas d'infraction identique réitérée, une révocation automatique du sursis. Nous devons aussi débattre des réductions de peine : demandons au condamné l'effort suffisant pour bénéficier de cette réduction de peine. On ne peut admettre comme principe que toute peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à deux ans puisse systématiquement ne pas être

exécutée dans un lieu de détention et que la contrainte pénale s'applique *de facto*. Dans certains cas, l'exécution de la peine doit être effective.

Vous n'avez pas évoqué le tribunal d'application des peines, solution nécessaire. Dans la majorité des cas, la juridiction correctionnelle prend une décision collégiale, puis le juge unique d'application des peines décide de son exécution, parfois avec quelque difficulté d'appréciation réelle de la situation, et souvent en détricotant la décision du tribunal. La peine devrait plutôt être réaménagée par une formation collégiale, idéalement la formation de jugement. Cela romprait l'isolement du juge et mettrait fin aux polémiques qui le touchent parfois, tout en protégeant la décision. Cette mesure méritera certes d'être évaluée, mais il reste qu'elle présente l'avantage de s'inscrire dans une logique plus large de restructuration de notre justice et de réorganisation d'un certain nombre de procédures.

On ne peut accepter que les qualifications pénales sur les mineurs diffèrent selon leur âge, et que cela constitue tantôt une atteinte, tantôt une agression sexuelle, alors que l'intention du délinquant est identique. Une peine prononcée par un tribunal doit être effectivement exécutée et le délinquant condamné ne doit pas pouvoir y échapper par certaines automaticités.

**M. Alain Anziani.** – De ce texte émane un mauvais parfum de nostalgie, de réaction, voire de restauration... Je salue le courage intellectuel de notre rapporteur qui dépose des amendements pleins de sagesse, équilibrés, revenant au principe constitutionnel d'individualisation des peines. Mais tout son courage et son talent ne suffisent pas à transformer le plomb en or, et ce texte reste inadmissible, pour trois raisons.

Il est étrange, tout d'abord, de déposer à cette période, si l'on se défend de tout effet électoral ou d'affichage, un texte de cette nature, qui nécessiterait une vision prospective plutôt que rétrospective, alors que nous ne connaissons pas encore les conclusions de travaux en cours.

Ensuite, cette proposition de loi manque de cadrage budgétaire. N'est-ce pas une provocation, qui aura un effet boomerang, que de prétendre augmenter les dépenses de la justice en accroissant le nombre de tribunaux d'application des peines ou les effectifs du parquet ? Avec quels moyens, quand on n'entend certains ne parler que de réduire le nombre de fonctionnaires ? Vous devrez assumer ce paradoxe...

Enfin, on voit revenir la vieille antienne « il faut se méfier des juges ». En témoigne le rétablissement des peines planchers, avec l'idée sous-jacente que le magistrat serait *a priori* incompétent, au motif qu'il pourrait prendre des décisions contraires à ce qu'attend l'opinion ! Une telle disposition remet en cause le principe constitutionnel d'individualisation des peines.

Quant aux amendes forfaitaires, on prétend les appliquer aux usages de stupéfiants, en arguant qu'elles ont déjà été étendues à des contentieux de masse comme les délits routiers. Mais dans le cas des délits routiers, l'absence de permis de conduire ou d'assurance est un fait précis et irréfutable. Dans les autres cas, il y a lieu à débat, et le juge devrait être contraint d'infliger une amende forfaitaire ?

Le même raisonnement vaut pour l'abaissement du seuil d'aménagement des peines.

Vous l'aurez compris, le groupe socialiste et républicain votera contre cette proposition de loi.

**Mme Cécile Cukierman.** – Ce texte révèle la conception de la justice qui est celle de la droite. Alors que le week-end dernier, on faisait observer la discrétion de son candidat à la présidentielle, il témoigne assez que la droite est bien au travail ! Dès l'exposé des motifs, les termes marqueurs sont là : « lenteur », « laxisme », « l'heure n'est plus à débattre du bien-fondé de ces critiques récurrentes »... Il est toujours bon de débattre pour ne pas tomber dans une vision de la justice populiste et qui satisferait le besoin d'une réponse forte et brutale à la suite de certains actes.

Malgré quelques évolutions proposées par le rapporteur, il est clair que ce texte prépare l'avenir... Car comment comprendre les raisons de son dépôt en fin de session, sauf à imaginer qu'il sera loisible, une fois adopté par le Sénat, de le reprendre rapidement à l'Assemblée nationale en cas de changement de majorité ?

Sur le fond, il en revient, une fois de plus, à l'idée que l'exécution de la peine est nécessaire à la sécurité, parce qu'elle décourage la récidive et fait exemple. Mais on sait bien, et l'histoire le montre, avec la peine de mort, que la sévérité d'une peine n'empêche rien.

Les auteurs considèrent – en témoigne le chapitre 4 – que les condamnés sortent de prison trop rapidement. Je me garderai de commenter l'actualité juridique et je ne fais pas partie de ceux qui revendiquent la prison comme solution à tous les maux. Elle doit rester l'exception, car l'objectif de la peine est avant tout de travailler à la réparation envers la victime et, pour le condamné, à une réinsertion, afin qu'il sorte de la spirale dans laquelle il se trouve, sauf à ne plus croire en notre société. À l'inverse, le type de discours mis ici en avant libère certaines idées sur les peines les plus lourdes – qui ont existé dans notre pays et existent malheureusement encore ailleurs. Pourquoi un jeune de vingt ans impliqué dans un petit trafic, ou une personne plus âgée commettant un délit, devraient se voir automatiquement condamnés à un ou deux ans de prison ? La peine n'est pas un exutoire social, elle demande à être individualisée.

Malgré les aménagements que nous propose le rapporteur, ce texte ne répond pas au besoin de justice, de réparation et de réinsertion. Le groupe communiste, républicain et citoyen votera contre son adoption.

**M. Yves Détraigne.** – Nous sommes en début d'année et voilà déjà un nouveau texte qui réforme la justice. Et il ne manquera pas d'en venir d'autres, après les élections. J'ai recensé les textes consacrés à la justice depuis une douzaine d'années : nous en sommes à une vingtaine.

Pour bien fonctionner, la justice a besoin de stabilité et de moyens. Or en France elle ne dispose d'aucun des deux. Il n'est pas un chef de cour ou de juridiction qui ne s'en plaigne.

Ce texte est certainement pragmatique, mais je constate que l'on réforme à nouveau certaines dispositions que nous n'avons pas les moyens de rendre effectives. Ne pourrait-on décider d'une trêve afin de laisser la justice retrouver un peu de sérénité ? Il ne suffit pas d'enfiler les textes comme on enfilerait les perles ! Encore faut-il se donner les moyens de les rendre efficaces !

**M. Philippe Bas, président.** – Je partage votre souci d'un redressement des moyens de la justice, avec en contrepartie, sans doute, des réformes dans son fonctionnement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Notre collègue Détraigne vient de dire l'essentiel. Il ne reste plus qu'à ne pas voter ce texte, ce que je ferai.

À deux mois de l'élection présidentielle, il n'est pas l'heure de lancer un tel débat, au travers d'une proposition de loi ! Sans compter que ce texte se contente de nous resservir de vieilles recettes, sans traiter en rien la question de fond qu'est l'articulation entre l'individualisation des peines et l'effectivité de leur application. Comme vous l'aurez compris, mon groupe ne le votera pas.

**M. Jacques Bigot.** – Notre commission, sur la proposition de notre président, a décidé de diligenter une mission d'information, dotée des compétences d'une commission d'enquête, sur le redressement de la justice. Nous avons déjà pu mesurer à quel point la justice manque de moyens et combien une réorganisation est nécessaire. Notre rapporteur a d'ailleurs souligné, à juste titre, que nos magistrats ne sont pas laxistes et que nos prisons sont surpeuplées.

Cette mission rendra son rapport au mois de mars, et j'espère que nous arriverons à construire une programmation pluriannuelle avec le prochain gouvernement pour faire en sorte de rendre son efficacité à la justice. Sans cette réorganisation, les magistrats et les greffiers seront bientôt tous atteints de *burn out*.

Nous étions à Metz la semaine dernière. Les juges des libertés et de la détention du tribunal de grande instance n'y connaissent pas les 35 heures. Ils travaillent le samedi, le dimanche et recommencent le lundi. Et il en va de même des greffiers. Il est clair que l'on ne peut prétendre renforcer l'efficacité de la justice pénale par un texte législatif sans poser la question des moyens.

Monsieur le président, adopter ce texte serait désavouer votre initiative. Nous savons que le problème de l'efficacité de la justice pénale est un problème de chaîne pénale. Le juge des libertés et de la détention n'est pas aujourd'hui un juge organisé, il n'a pas de cabinet. Les prisons sont pleines. On dit que le sursis avec mise à l'épreuve serait une meilleure solution que la contrainte pénale, mais nous n'avons les moyens ni de l'un ni de l'autre. Quels sont les moyens dont disposent les juges de l'application des peines pour contrôler effectivement l'efficacité de cette mise à l'épreuve ?

Il n'est pas sérieux de nous soumettre une proposition de loi, c'est à dire un texte qui n'est pas même assorti d'une étude d'impact, à la veille d'élections mais surtout du dépôt du rapport de notre mission d'information.

**M. Jacques Mézard.** – Ce n'est effectivement pas la peine de diligenter une mission si l'on n'attend pas ses conclusions pour légiférer. Il est temps de cesser d'utiliser la justice pénale au gré des échéances électorales.

Certaines dispositions de cette proposition de loi me semblent utiles, mais je regrette que son exposé des motifs pointe la « lenteur » et le « laxisme » de la justice. Il faut cesser de faire le procès des magistrats. Tout n'est pas parfait, mais la responsabilité nous en incombe aussi.

Nous entendons depuis des années que la justice manque de moyens. Qu'il manque des magistrats, des greffiers, ou que l'on manque de moyens pour payer les experts. Or, en réponse à cela, nous n'arrêtons pas de produire des textes de loi qui rendent la justice strictement incompréhensible. Ce n'est pas raisonnable, et d'autant moins à la veille de l'élection présidentielle.

Si l'on veut redonner confiance dans la justice, il faut faire un effort de réflexion et de programmation, mais il faut aussi arrêter de tirer à boulets rouges sur cette institution.

L'article 12 pose que « Le corollaire du droit de se taire est l'interdiction de mentir » lit-on dans l'exposé des motifs pour justifier l'article 12. On croit rêver ! Cessons de légiférer de cette manière !

Le laxisme, c'est aussi la déjudiciarisation à tout va.

Je ne voterai pas ce texte, inopportun dans la situation actuelle et dangereux par rapport à l'image que nous donnons de notre travail.

**Mme Catherine Tasca.** – Nous partageons tous un sentiment d'estime pour les compétences et l'éthique de notre rapporteur. La grande habileté de la majorité sénatoriale a été de lui confier le rapport sur ce texte.

Il demeure toutefois inacceptable, pour les raisons déjà évoquées de calendrier et d'instabilité de nos textes. Je rappelle qu'une réflexion collective a été engagée par Christiane Taubira sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Peut-être pourrions-nous en tirer les enseignements avant de tout remettre à plat ?

J'ajouterai que ce texte vise à répondre de la façon la plus irresponsable à l'état de l'opinion qui, en matière de justice, ne saurait être un guide. Il va au-devant des pires réflexes, qu'il s'agisse de la contestation de l'individualisation des peines ou de l'effectivité de leur application. Aller dans ce sens reviendrait à abdiquer notre responsabilité.

Menons sérieusement le travail entrepris sur le redressement de la justice, mais n'accouchons pas d'un énième texte qui constituerait une marche arrière et reviendrait à effacer ce qui a été adopté avant même les prochaines échéances électorales.

**Mme Esther Benbassa.** – Je rends hommage au rapporteur que nous estimons tous pour ses compétences et son éthique. Je n'en estime pas moins que la quasi-totalité des mesures de cette proposition de loi constituent des remises en cause des acquis de la gauche : l'insertion, la mise en place de peines alternatives à l'incarcération, la fin des peines planchers.

L'accusation récurrente et démagogique de laxisme à l'encontre de l'autorité judiciaire justifie aux yeux de ses auteurs le dépôt de cette proposition de loi. Aucune mention n'est faite du déficit chronique de moyens dont souffre la justice de notre pays. On peut considérer que la droite ne fait ici que prendre de l'avance sur ce qu'elle fera voter une fois qu'elle sera majoritaire à l'Assemblée nationale.

Le groupe écologiste ne votera pas ce texte.

**M. François Grosdidier.** – Je ne sais pas si ce texte constitue une marche en avant ou en arrière, mais j'observe qu'à gauche, la marche arrière a déjà été engagée par

l'actuel garde des sceaux par rapport à sa prédécesseure... On est heureux d'entendre dire qu'il faut construire des places de prison. Les peines d'emprisonnement ne sont pas ordonnées ou pas appliquées, non pas seulement du fait du laxisme de certains juges, mais parce qu'ils ont des scrupules bien compréhensibles à envoyer des personnes en prison déjà surpeuplées.

Je ne pense pas que la direction empruntée par loi relative à la justice au XXI<sup>e</sup> siècle soit la bonne. Je vois dans ce texte bien davantage de réponses au problème tel qu'il se pose actuellement, non pas pour répondre à l'émotion de l'opinion, mais à certaines interrogations de la société française, qui doute aujourd'hui de son institution judiciaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce texte comporte effectivement des dispositions qui ne pouvaient pas manquer de nourrir un débat politique, car il emporte une conception de la politique pénale bien différente de celle qui a été mise en œuvre sous l'impulsion de Mme Taubira ; une conception qui a fait l'objet de désaccords francs entre la gauche et la droite.

Le cœur de ce texte est la suppression de la contrainte pénale, le rétablissement de peines planchers que le juge doit prononcer sauf décision spéciale et motivée de sa part, et la remise en cause du caractère automatique des réductions de peines.

On peut comprendre que le débat soit très vif sur ces trois points, mais aucun d'entre eux n'emporte un enjeu de moyens supplémentaires, sauf peut-être pour ce qui concerne la contrainte pénale, dont je rappelle qu'elle a été adoptée, en son temps, sans que l'on se préoccupe en rien de l'assortir des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Même avec une étude d'impact, la loi sur la justice au XXI<sup>e</sup> siècle ne s'est pas donné les moyens d'assurer la mise en œuvre des dispositions qu'elle a introduites. Les magistrats continuent d'ailleurs à prononcer massivement des sursis avec mise à l'épreuve et ne sont pas du tout emparés de la contrainte pénale.

Pour apprécier les besoins, il faut entrer dans le vif du sujet : je vous propose d'accorder une attention particulière à chaque fois qu'une disposition pourrait entraîner d'importantes charges nouvelles. On ne peut plus entrer dans des réformes de politique pénale, ou plus largement dans des réformes qui affectent le fonctionnement de nos tribunaux sans faire un préalable de la question des moyens.

Plusieurs d'entre vous ont fait le lien entre ce texte et notre mission d'information sur le redressement de la justice. Ce qui se dégage déjà de l'audition de plus de 150 personnalités du monde judiciaire, c'est précisément la nécessité d'être attentifs à l'inscription du redressement de la justice dans la durée et d'augmenter les capacités de nos prisons, qui avec 58 000 places pour 72 000 détenus, sont saturées. Il y a donc de mon point de vue une grande complémentarité entre les deux exercices.

La question du prétendu laxisme des magistrats a été soulevée. Comme l'a dit notre rapporteur, les magistrats français ne sont pas laxistes. Le sérieux des magistrats n'est pas à démontrer. La question à poser est bien plutôt celle de la répression pénale : est-elle suffisamment sévère ?

Si le Sénat devait prendre un peu d'avance, dans l'éventualité d'une alternance, sur des questions simples de politique pénale, on ne saurait le lui reprocher. Il n'y a d'ailleurs aucun mal à cela. En 2011, j'avais vu la majorité sénatoriale de l'époque multiplier les textes

pour préparer l'arrivée au pouvoir de la gauche. Nous n'avions d'ailleurs pas trouvé tous ces textes excellents... Quoi qu'il en soit, l'on ne pourra pas reprocher à la majorité sénatoriale actuelle de vouloir améliorer la situation de la justice pénale.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Monsieur le président, vous avez fort justement rappelé que les juges ne sont pas laxistes.

Dans tous les rapports que j'ai eu l'honneur de présenter devant vous et qui ont touché à l'autorité judiciaire depuis que je suis sénateur, je me suis toujours opposé à toute mesure ayant pour objet de restreindre les pouvoirs de l'autorité judiciaire et des juges. J'avais été particulièrement sévère sur certaines dispositions de la loi Sapin 2, même si je n'ai pas eu beaucoup de succès auprès de l'Assemblée nationale.

Dans tous les amendements que je vais vous proposer, vous verrez que c'est toujours le juge qui décide à la fin, que ce soit des peines planchers, de la révocation du sursis ou de la réduction des peines. Le citoyen pense qu'il faut des peines planchers, une révocation automatique du sursis et pas de crédit automatique de réduction des peines, mais il admet aussi que la justice ne peut pas être automatique : il fait confiance au juge, mais il souhaite comprendre pourquoi ce dernier tranche dans un sens ou l'autre.

Sur l'état de l'opinion, je suis entièrement d'accord avec vous, madame Tasca. L' élu n'est pas celui qui suit mais qui guide l'opinion. C'est pourquoi, par les amendements que je vous proposerai, je vais essayer de faire œuvre de pédagogie.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cette proposition de loi vise à donner une force solennelle au prononcé d'une sanction puisque toutes les mesures alternatives aux poursuites devraient être notifiées dans une enceinte de justice par quelqu'un qui soit le plus près possible de l'autorité judiciaire.

Je vous propose toutefois, avec mon amendement COM-9, de supprimer cet article 1<sup>er</sup>, parce qu'il pose des problèmes financiers et d'organisation importants. Par exemple, pour un simple rappel à la loi, il faudra convoquer la personne au terme de l'enquête, mais il n'est pas certain que cette dernière se présente. De plus, elle sera convoquée devant un délégué du procureur, qu'il faudra rémunérer. Cela augmenterait les frais de justice.

Ce n'est pas satisfaisant, mais je suis très pragmatique. Le parquet, manquant de moyens pour prononcer toutes les mesures alternatives aux poursuites dans l'enceinte judiciaire, pourrait être amené à classer sans suite, ce qui n'est pas forcément une meilleure solution.

Actuellement, seuls les rappels à la loi très simples sont en général notifiés par les enquêteurs. Je propose d'inviter le Gouvernement à rappeler par circulaire à ses procureurs généraux que les mesures alternatives aux poursuites doivent être prises dans une enceinte judiciaire, tout en laissant suffisamment de souplesse pour que l'institution ne se bloque pas, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi.

*L'amendement de suppression COM-9 est adopté.*

### *Article 2*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je comprends, là aussi, la volonté des auteurs de cette proposition de loi : quand une mesure alternative aux poursuites n'est pas exécutée, des poursuites sont automatiquement engagées.

Cela poserait toutefois problème : il peut arriver qu'un individu qui fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites n'ait pu y satisfaire pour une cause dont il n'est pas responsable. Quand la mesure n'est pas exécutée du fait du condamné, les procureurs poursuivent déjà.

Par ailleurs, l'adoption d'une mesure automatique risque d'aboutir à ce que les procureurs classent sans suite quand ils ne seront pas en mesure de l'exécuter.

Enfin, je crains que ce point ne heurte le principe constitutionnel de l'opportunité des poursuites.

*L'amendement de suppression COM-10 est adopté.*

### *Article 3*

**M. François Pillet, rapporteur.** – La proposition de loi tend à prévoir l'inscription au bulletin n° 1 du casier judiciaire des mesures alternatives aux poursuites et des mesures de transaction pénale dans le but de renforcer l'information des parquets sur les antécédents des auteurs d'infractions.

Cette disposition se heurte toutefois au principe qui veut que le casier judiciaire ne contienne que les décisions de justice. Or les mesures alternatives aux poursuites sont prononcées préalablement à la mise en mouvement de l'action publique.

Par ailleurs, cet ajout n'apporterait pas de plus-value majeure, dès lors que les autorités judiciaires bénéficient, grâce au bureau d'ordre national automatisé des procédures, communément dénommé « Cassiopée », des renseignements qui leur sont nécessaires : y figurent les plaintes, les condamnations, les classements sans suite et, dans la plupart des cas, les mesures alternatives aux poursuites.

En conséquence, le présent amendement propose que l'inscription systématique des mesures alternatives aux poursuites au bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires soit prévue dans la loi.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

### *Article 4*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 4 pose un problème important parce qu'il modifierait l'équilibre du code de procédure pénale dans un sens qui peut, au reste, être parfaitement légitime – je puis vous dire, pour avoir été membre de la commission chargée de travailler à son élaboration, qu'il existe, dans les tiroirs du garde des sceaux, un projet complet de modification de la procédure pénale. Mais on ne peut s'y livrer dans le cadre de cette proposition de loi : si nous adoptons cet article, le procureur de la République pourra solliciter, à l'issue de la garde à vue, des mesures coercitives de placement sous contrôle judiciaire, ce qui nécessiterait une étude d'impact exhaustive.

De surcroît, d'un point de vue constitutionnel, une telle réforme exigerait au préalable une réforme du statut du parquet, autorité poursuivante mais à laquelle échoirait une fraction des pouvoirs du juge d'instruction.

Une telle mesure aurait également pour conséquence d'accroître la charge de travail des officiers de police judiciaire qui devraient mettre en état le dossier de procédure, le transmettre au parquet. Il faudrait également prévoir tous les droits de la défense : l'accès au dossier, les possibilités de solliciter des actes...

Autre point important : c'est oublier la victime, qui ne pourra pas réclamer les actes et participer à la recherche de la manifestation de la vérité.

En revanche, il me paraît possible d'assouplir les saisines actuelles du juge des libertés et de la détention par le procureur de la République, qui, à la fin de l'enquête, peut immédiatement déférer devant le tribunal la personne accusée en comparution immédiate.

À la demande des praticiens, je vous propose d'allonger la durée de la détention provisoire de trois à cinq jours en cas de renvoi par le tribunal correctionnel d'une affaire devant être jugée en comparution immédiate, ce qui permet éventuellement au parquet de terminer quelques investigations, par exemple une enquête de personnalité.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est une solution astucieuse qui permet effectivement d'assurer le maintien de l'individu sous contrôle de la police jusqu'à sa comparution.

**M. André Reichardt.** – Je ne suis pas favorable à cet amendement.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 4**

**M. André Reichardt.** – Mon amendement COM-4 élargit la compétence territoriale des enquêteurs à l'ensemble du territoire national.

À l'heure où l'on parle d'internationalisation de la délinquance, de criminalité organisée et de dispersion des cibles, un enquêteur ne saurait voir sa compétence territoriale limitée au département où il exerce ses fonctions habituelles, ni même aux départements voisins. Cette mesure me semble de bon sens.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet amendement a déjà été rejeté par la commission des lois lors de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé. Il peut parfaitement être discuté dans le cadre d'une réforme générale du code de procédure pénale.

**M. André Reichardt.** – Il est gênant que l'on me réponde cela à chaque fois car il me semble évident qu'à l'heure de la mondialisation de la criminalité, un enquêteur doit pouvoir mener une enquête globale. Nous devons bien nous saisir de ce problème.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Il faudrait se prononcer sur les membres de l'autorité judiciaire qui pourraient habiliter ces enquêteurs. Je maintiens que c'est une modification totale de notre code de procédure pénale. Nous pourrions peut-être le revoir un

jour, et je le souhaite, mais c'est un travail qui excède largement le cadre de cette proposition de loi.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

#### **Article 5**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-13 vise à permettre l'extension du référé-détention aux ordonnances de mise en liberté et aux ordonnances de refus de prolongation d'une mesure de détention provisoire, en prévoyant la possibilité pour le parquet de s'y opposer. En revanche, le référé-détention est inapplicable en l'absence de titre initial de détention.

Cet amendement assure les coordinations nécessaires et prévoit également que, pour les ordonnances autres que celles de mise en liberté, le mandat de dépôt initial conserve sa force exécutoire jusqu'à la décision.

**M. Alain Anziani.** – Monsieur le rapporteur souligne une véritable difficulté et son amendement est bienvenu.

Toutefois, sur le fond, nous sommes opposés à cet article qui élargit le référé-détention au profit du procureur de la République.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

#### **Articles additionnels après l'article 5**

**M. André Reichardt.** – Mes amendements COM-5 et COM-6 visent à redonner au magistrat la maîtrise du procès dans un souci de célérité de la réponse judiciaire.

L'amendement COM-6 s'inspire de l'article 440 du code de procédure civile et prévoit, en procédure pénale, que « *lorsque la juridiction s'estime éclairée, le président fait cesser les plaidoiries ou les observations présentées par les parties pour leur défense* ».

Mon amendement COM-7 poursuit un objectif un peu différent. La Cour de cassation ayant établi que tout manquement à la règle de droit est lui-même une cause de nullité de la procédure, avec les conséquences attachées à cette nullité, lesquelles peuvent aller jusqu'à la remise en liberté du détenu, cet amendement a pour objet de redonner son sens au principe selon lequel « il n'y a pas de nullité sans grief ». La juridiction ne pourrait prononcer la nullité que lorsque celle-ci a eu pour conséquence de porter atteinte à la partie qu'elle concerne.

Je crains toutefois que monsieur le rapporteur ne me fasse la même réponse que pour l'amendement COM-4, car cet amendement a déjà été présenté et rejeté par la commission, mais je lui répondrai à mon tour qu'il faut bien que l'on se préoccupe de ces questions.

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-5 prévoit que les demandes de nullité doivent être déposées trois jours avant la date de l'audience, mais en pratique, qui générerait les dépôts ? S'il y a un délai limite, cela impose qu'il soit signifié. Cela va générer beaucoup plus de charges pour les magistrats. Actuellement, les nullités sont

purgées *in limine litis*, en début d'audience. Je comprends l'intention, mais l'amendement créerait beaucoup plus de difficultés qu'il n'en réglerait.

J'ajoute que votre disposition fait référence à la notion de temps utile. Mais comment la définir, alors qu'existent des délais fixés par la loi ? Si l'idée est intéressante, elle est loin d'être aboutie.

Je vous demande donc le retrait de cet amendement et à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-6 vise à prévoir que, lors de l'audience correctionnelle, le président peut faire cesser les interventions lorsque la juridiction s'estime éclairée. Je puis vous dire d'expérience qu'il ne s'en prive pas lorsque les plaidoiries ou les réquisitions lui paraissent longues. Pour autant, un système rigide sur ce point pourrait être très mal vécu par les parties civiles et susciter des contentieux. J'ajoute qu'une telle disposition pourrait être jugée contraire au principe constitutionnel d'exercice des droits de la défense. Il faut laisser au président et au tribunal le soin d'apprécier s'il est assez instruit pour juger et demander à l'avocat de se taire.

Je vous demande donc le retrait de cet amendement et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-7 a déjà été débattu. Sur le fond, la nullité n'a jamais donné lieu, en France, à beaucoup de doctrine. Les nullités en matière fiscale ne sont pas de même nature qu'en matière civile, pénale ou administrative. La Cour de cassation a établi une jurisprudence assez complexe mais très protectrice du justiciable sur ce point. On ne peut pas s'y attaquer sans une analyse approfondie et il ne faut jamais oublier que les règles de procédure ne sont pas des ordalies, mais qu'elles protègent les libertés.

Je vous demande donc également le retrait de cet amendement et à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Jacques Mézard.** – Je suis effaré par le contenu de ces amendements. Il eut été opportun de soulever l'irrecevabilité. Je constate qu'il y a là deux poids deux mesures.

L'amendement COM-5 vise à imposer que l'on dépose une conclusion, lorsqu'on veut soulever une nullité, trois jours avant l'audience. Or, en matière correctionnelle, les plus démunis ne bénéficient de l'assistance d'un avocat que dans les minutes ou les heures qui précèdent l'audience. Ce n'est qu'une observation parmi d'autres.

L'amendement COM-6 rappelle les pires moments dans les pires pays. Imaginez un président qui, animé d'une curieuse conception de la justice, interrompt systématiquement les plaidoiries au bout de quelques minutes. Où va-t-on ? Sur quelle pente sommes-nous ? Certainement pas sur celle des droits des parties civiles et des prévenus... Cette disposition serait de plus totalement inconstitutionnelle.

Quant à l'amendement COM-7, il est fondé sur l'idée que la jurisprudence de la Cour de cassation mérite d'être infléchie en ce qu'elle va contre l'esprit de la loi. Cher collègue, c'est votre droit de le penser, mais je vous en laisse la responsabilité, comme de cet amendement.

**M. André Reichardt.** – Je ne peux laisser ces arguments sans réponse.

Sur l'amendement COM-6, je suis très étonné d'entendre M. Mézard pousser des cris d'orfraie parce que s'appliquerait en procédure pénale une disposition qui existe déjà en procédure civile. Sans compter, comme le rapporteur vient de l'indiquer, que les présidents ne se privent pas d'interrompre les plaidoiries.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle : « Le grief ne peut pas être présumé et doit être démontré en fait et en droit par la partie qui l'invoque » est *contra legem*, qu'on le veuille ou non.

**M. Jacques Bigot.** – Interrompre les plaidoiries et les réquisitions à l'audience pénale est tout autre chose qu'à l'audience civile : la procédure civile est une procédure écrite alors que la procédure pénale est orale. Nous ne pourrions en aucun cas vous suivre.

*Les amendements COM-5, COM-6 et COM-7 ne sont pas adoptés.*

### **Article 6**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-14 est en grande partie rédactionnel puisqu'il vise à mettre en cohérence l'article 6 de la proposition de loi avec la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXI<sup>e</sup> siècle.

Par ailleurs, j'ai pu constater au cours de mes auditions que les magistrats partagent l'objectif de simplification de la procédure pour les petits délits. C'est pourquoi ils m'ont proposé d'étendre le champ de l'ordonnance pénale. C'est ce que prévoit le 1<sup>o</sup> du présent amendement, qui vise à étendre le champ de l'ordonnance pénale aux infractions initialement prévues par l'article 6 de la proposition de loi.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

### **Article additionnel après l'article 6**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-15 m'a été suggéré par certaines auditions. Il vise à permettre la condamnation par le tribunal correctionnel à des peines complémentaires privatives ou restrictives de liberté, telles que l'interdiction d'entrer en relation avec la victime ou l'interdiction de séjour dans certains lieux, de manière cumulative à une peine d'emprisonnement.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

### **Article 7**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-16 vise à préciser le régime de protection des interprètes prévu par l'article 7. Il supprime la mention des traducteurs, la notion d'interprètes s'appliquant également aux interprètes traducteurs.

Il vise également à mettre en cohérence le dispositif du nouvel article du code de procédure pénale avec l'article 706-62-1 qui vient d'être créé par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre la criminalité organisée, qui prévoit cette identification par numéro au cours du procès.

J'indique à notre collègue André Reichardt que cet amendement doit lui donner satisfaction, puisqu'il en avait soutenu l'idée.

Afin de compléter le dispositif de protection des interprètes, il est également prévu de permettre aux juridictions de jugement d'ordonner le huis clos partiel.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

### *Articles additionnels après l'article 7*

**M. André Reichardt.** – Mon amendement COM-3 soulèvera sans doute un tollé, mais il ne peut être question de demander aux officiers de police judiciaire de motiver chacun des contrôles d'identité qu'ils opèrent. Cet amendement vise à poser un principe général selon lequel la preuve du caractère discriminatoire d'un contrôle d'identité doit être rapportée par celui qui l'allègue. Il s'agit de renverser la charge de la preuve.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet amendement accroît la charge de la preuve pour la victime d'un contrôle d'identité discriminatoire. La Cour de cassation n'a pas été excessive dans son appréciation du contrôle de la discrimination subie, car les victimes ont prouvé l'existence d'une différence de traitement. Il appartenait ensuite à l'administration d'expliquer pourquoi ce traitement était différent. Surtout, le Conseil constitutionnel a rendu hier une décision qui rappelle l'importance des justifications préalables à un contrôle d'identité. Cet amendement serait totalement inconstitutionnel. Retrait, sinon avis défavorable.

**M. André Reichardt.** – Je retire l'amendement.

*L'amendement COM-3 est retiré.*

**M. André Reichardt.** – J'avais déjà déposé l'amendement COM-8 dans le cadre de la discussion du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Son objet est d'éviter qu'un détenu comparaissant libre ne prenne la fuite entre la fin des plaidoiries et le prononcé de la peine, comme cela s'est déjà vu – la presse s'en est largement fait l'écho. Lorsque les circonstances de l'affaire le justifient, le président peut enjoindre au prévenu de ne pas quitter le palais de justice pendant la durée du délibéré. J'indique à notre rapporteur que cette disposition rejoint celle qui a été votée hier en séance sur le projet de loi relatif à la sécurité publique.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet amendement, qui permet au tribunal correctionnel de retenir sous la contrainte un prévenu pendant le délibéré, porterait atteinte à la présomption d'innocence, puisque le jugement n'est pas encore prononcé. Que l'on utilise des artifices procéduraux pour faire attendre le prévenu jusqu'à la fin de l'audience pour le délibéré, soit ! Mais le présent amendement s'appliquerait même en cas de délibéré à un mois. Mieux vaut traiter le problème par le biais du mandat de dépôt à l'audience, que j'ai évoqué tout à l'heure. Je souhaiterais donc le retrait de cet amendement, et y serai, à défaut, défavorable.

**M. André Reichardt.** – Je plaide une nouvelle fois en faveur de cet amendement, qui précise bien « lorsque les circonstances le justifient ». Il est évident que le président ne va rien demander s'il met l'affaire en délibéré à un mois ! Je rappelle, encore une fois, que le Gouvernement a donné hier son accord à un amendement prévoyant cette possibilité pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire.

Peut-on admettre qu'un prévenu quitte la salle d'audience quand il suppose que les conclusions ne seront pas en sa faveur ? La presse s'en fait l'écho, et cela est désastreux pour la justice.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je serais tenté de proposer un sous-amendement prévoyant que le président du tribunal peut demander que l'on entrave le prévenu...

**M. Philippe Bas, président.** – Serait-ce de l'ironie ?

**M. Jacques Mézard.** – Ou bien le président pourrait mettre fin à la plaidoirie, comme M. Reichardt le voulait par un précédent amendement, lorsque le prévenu fait mine de quitter la salle ? Arrêtons de vouloir modifier à toute force le code de procédure pénale ! Les magistrats ont des moyens à leur disposition. Ils peuvent placer un prévenu en détention provisoire, ou bien utiliser le mandat de dépôt à l'audience.

Avec cet amendement, on considère que la personne est libre, mais qu'elle n'a pas le droit de sortir du palais de justice. Ce n'est pas raisonnable !

**M. Philippe Bas, président.** – Cette question est assez complexe. Le présent amendement présente cet intérêt qu'il cherche à porter remède à des situations de désordre bien réelles, quand le prévenu s'éclipse avant le jugement et qu'il faut mobiliser des moyens importants pour le rechercher. Pour autant, je suis sensible aux arguments de M. le rapporteur. Une solution passant par une modification du régime du mandat de dépôt me semblerait plus judicieuse. Mais, au lieu d'arbitrer le débat, je suggère à M. le rapporteur de se rapprocher de l'auteur de l'amendement pour y réfléchir.

**M. Jacques Bigot.** – Jadis, le magistrat faisait téléphoner aux services de police, s'il prévoyait une mise en détention. Aujourd'hui, la police n'arrive même plus à assurer les escortes, comme notre mission sur le redressement de la justice nous l'a appris ! Ce que vous proposez-là n'est qu'illusion, et confine au populisme.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

### **Article 8**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 8 tend à rétablir les peines planchers, mais il n'est pas totalement identique à la disposition de naguère, puisque sont visées les peines supérieures à cinq ans et que les mineurs ne sont pas concernés. Mon amendement COM-17 est un amendement de coordination.

*L'amendement de coordination COM-17 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-18 vise uniquement à supprimer le dernier alinéa de l'article 8, dont les dispositions figurent déjà à l'article 132-20-1 du code pénal.

**M. Jacques Bigot.** – Dans le cadre de notre mission sur le redressement de la justice, on a beaucoup évoqué les difficultés liées aux faiblesses de l'informatisation, qui ne facilitent pas l'amont du jugement. Et l'on nous parle de motiver la décision de ne pas appliquer la peine plancher ! Je propose d'inscrire directement dans notre rapport à venir la formule à renseigner afin que le magistrat n'ait qu'à appuyer sur un bouton à la case

« motif ». Cet article fait fi de ce qu'est la réalité au quotidien de la justice ! Il reste dans le symbole.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

### **Article 10**

**M. François Pillet, rapporteur.** – *Mon amendement COM-19 confirme les assurances que je vous ai données tout à l'heure. Il vise à permettre au juge de faire obstacle, par une décision spéciale et motivée, à une révocation automatique du sursis. L'automatisation des sanctions serait évidemment contraire au principe constitutionnel d'individualisation des peines.*

*L'amendement COM-19 est adopté.*

### **Article 11**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 11 tend à modifier le régime du sursis avec mise à l'épreuve, notamment afin de renforcer les possibilités de révocation du sursis en cas de commission d'une nouvelle infraction.

Mon amendement COM-20 tend à proposer une nouvelle rédaction de cet article, afin de procéder à plusieurs ajustements, pour des raisons tant pratiques que juridiques. Il tend à allonger le délai maximal du délai d'épreuve au cours duquel le sursis peut être révoqué, en le passant de trois à cinq ans, et de cinq à sept ans en cas de récidive – la coexistence de deux délais d'épreuve prévue par l'article manquant peut-être de lisibilité. En outre, il reprend le principe d'une systématisation de la révocation du sursis en cas de nouvelle condamnation, mais restitue au juge la faculté d'y déroger par une décision spéciale et motivée.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

### **Article 12**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-21 vise à remplacer la prestation de serment de dire la vérité, méthode anglo-saxonne tout à fait contraire à une décision constitutionnelle du 4 novembre 2016, reprenant l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».

Le Conseil constitutionnel a considéré que faire prêter serment de dire la vérité peut être de nature à laisser croire à la personne qu'elle ne dispose pas du droit de se taire ou de nature à contredire l'information qu'elle a reçue concernant ce droit. En conséquence, l'audition sous serment d'une personne suspectée encourt la nullité, en dépit de doctrines divergentes à ce sujet. En revanche, pour respecter l'esprit de la proposition de loi, il est légitime que le magistrat informe le prévenu des sanctions pénales encourues en cas de déclaration mensongère.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est toute la question du mensonge par omission !

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*Article additionnel après l'article 12*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-22 vise à corriger une inconstitutionnalité censurée par la décision du Conseil constitutionnel dans la loi Sapin 2, au motif que le législateur n'avait pas suffisamment défini les éléments constitutifs de l'infraction de dénonciation calomnieuse prononcée à l'encontre d'un lanceur d'alerte jugé de mauvaise foi.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

*Article 13*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 13 vise à supprimer l'assimilation de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) à la détention provisoire pour son imputation sur la durée d'une peine privative de liberté.

Cette mesure affaiblirait le dispositif de l'ARSE, dont la mise en œuvre requiert l'accord préalable de la personne mise en examen. Par ailleurs, il semble peu cohérent d'introduire un écart entre cette mesure et le placement sous surveillance électronique lorsqu'il est utilisé comme une modalité d'aménagement des peines d'emprisonnement. Enfin, cette disposition pourrait être jugée contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui assimile l'assignation à résidence sous surveillance électronique aux autres peines privatives de liberté.

Je vous propose donc, par mon amendement COM-23, de supprimer l'article 13.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette disposition s'impose. Le placement sous surveillance électronique est une modalité d'exécution de la peine : il est difficile de dire qu'il ne s'impute pas sur elle.

**M. Jacques Bigot.** – Cette suppression paraît sage. Néanmoins, l'article 13 de la proposition de loi est révélateur de l'idée que se font ses auteurs de la notion de détention provisoire, beaucoup trop prononcée en France par rapport aux autres pays européens et à l'origine de l'encombrement de nos maisons d'arrêt. La détention provisoire se justifie par le besoin d'assurer l'ordre public, de garantir la présentation du prévenu à l'audience et de réaliser des enquêtes sans interférence de sa part. Or, l'assignation à résidence sous surveillance électronique pourrait y répondre. D'ailleurs, les juges tiennent compte de cette assignation pour prononcer la sanction.

*L'amendement de suppression COM-23 est adopté.*

*Article 14*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-24, de pur esthétisme législatif, vise à soustraire l'application du critère relatif à la conservation des preuves pour le maintien en détention provisoire à l'issue de la phase d'instruction.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

**Article 15**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Substituer la lecture d’extraits de la décision de renvoi par, comme le veut cet article, la présentation par le président de la cour d’assises, à l’ouverture des débats, d’un résumé concis des faits reprochés à l’accusé ainsi que des éléments à charge et à décharge, ne paraît pas opportun. Par ailleurs, la distribution d’extraits de la décision judiciaire en version papier poserait problème. En particulier, la défense n’aurait pas accès aux documents délivrés aux jurés.

Je vous propose donc, par mon amendement COM-25, de laisser à la libre appréciation du président de la cour d’assises la possibilité de remettre aux assesseurs et aux jurés une version papier du résumé concis dont il donne lecture. Les jurés ne sont pas toujours familiers du langage juridique, et c’est d’ailleurs tout l’intérêt de l’oralité des débats. N’introduisons pas de l’écrit sans précautions. Tel est le sens de ce que je vous propose.

**M. Jacques Mézard.** – La procédure devant une cour d’assises est orale et le dossier n’est pas diffusé aux jurés. Modifier ce système ne serait pas une avancée, à moins d’opérer une vraie réforme de la cour d’assises, ce qui serait très délicat du fait de l’attachement de nos concitoyens à la présence des jurés – je suis personnellement plus réservé. En outre, ces modifications ne sont pas demandées par les magistrats.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Ce dispositif est souple, et le document écrit devra correspondre exactement aux propos du président de la cour d’assises. En pratique, celui-ci fait déjà usage de cette possibilité en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

*L’amendement COM-25 est adopté.*

**Article 16**

*L’amendement de précision COM-26 est adopté.*

**Article additionnel après l’article 16**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-27 vise à permettre le jugement des accusés majeurs des crimes de meurtre en bande organisée par la cour d’assises spécialement composée de magistrats professionnels, d’ores et déjà compétente pour les trafics de stupéfiants en bande organisée. Après vérification, la charge de cette cour d’assises n’en sera pas notablement alourdie.

*L’amendement COM-27 est adopté.*

**Article 17**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’article 17 limite les possibilités de confusion de peines commises en concours, en ajoutant une nouvelle condition à son prononcé : l’identité des infractions. Mon amendement COM-28 vise à conforter cette disposition, mais introduit une possibilité pour la juridiction statuant sur une confusion de peine d’y déroger, conformément au principe d’individualisation de la réponse pénale.

*L’amendement COM-28 est adopté.*

### *Article 18*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-29 tend à prévoir une nouvelle rédaction de l'article 18 afin de le rendre conforme aux principes constitutionnels et fondamentaux applicables en matière de droit pénal. Dans sa rédaction actuelle, l'article 18 pourrait être jugé contraire aux principes à valeur constitutionnelle d'opportunité des poursuites et d'individualisation des peines, et il remettrait en cause le principe d'autorité de la chose jugée.

Il s'agit de prévoir que l'état de récidive légale est relevé par le ministère public, sous réserve du principe d'opportunité des poursuites, dans l'acte de poursuite et au stade du jugement, ainsi que, d'office, par la juridiction de jugement, sauf en cas de décision spéciale et motivée de cette dernière. En toute hypothèse, la personne poursuivie doit être entendue.

*L'amendement COM-29 est adopté.*

### *Article 19*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Actuellement, il existe un tribunal de l'application des peines par cour d'appel. Cet article, en prévoyant au moins un tribunal de l'application des peines dans le ressort de chaque tribunal de grande instance, aurait pour conséquence une forte augmentation du nombre des tribunaux de l'application des peines.

**M. Philippe Bas, président.** – Sans compter qu'il n'existe pas de prison dans le ressort de chaque tribunal visé par la mesure !

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-30 a pour objet de supprimer l'augmentation du nombre de tribunaux de l'application des peines. Il vise également à clarifier la répartition des compétences entre le juge de l'application des peines et le tribunal de l'application des peines, en vue de transférer certaines décisions au second.

En sus du critère de la détention restant à subir, je vous propose de poser le critère de la peine privative de liberté prononcée par la juridiction de jugement pour l'ensemble des mesures d'aménagement des peines. Au-delà de dix ans d'emprisonnement, le tribunal de l'application des peines serait compétent.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 19*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-31 tend à rétablir la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), abrogée par l'article 46 de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines, et ce pour éviter les sorties sèches, qui favorisent la récidive. Nous proposons néanmoins des aménagements pour tenir compte des critiques émises à l'encontre de la SEFIP : la mesure ne serait pas automatique, mais prononcée seulement à la demande de la personne condamnée ; le rôle du juge de l'application des peines est renforcé ; enfin, la fixation par le procureur de la République de mesures de contrôle et d'obligations ne serait plus facultative.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**Article 20**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-32 vise à préciser la rédaction de l'article 20 qui supprime les crédits automatiques de réduction de peine. Cette mesure n'est comprise ni par nos concitoyens ni par les jurés, et n'est parfois pas admise par les magistrats. Seule une décision spécialement motivée du juge de l'application des peines permettra d'y déroger. Cet amendement supprime en outre l'exigence de motivation des demandes des condamnés, peu protectrice des droits de la personne.

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**Article 21**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-33 prévoit les coordinations avec la suppression de la contrainte pénale, mesure peu considérée par les magistrats qui privilégient le sursis avec mise à l'épreuve.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

**Article 22**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 22 vise à prévoir l'encadrement des délégués bénévoles à la probation par les services pénitentiaires de l'insertion et de la probation dans l'exercice de leurs missions. Mon amendement COM-33 conserve l'esprit d'origine du dispositif, mais en modifie la rédaction pour assurer une cohérence de la mission du service public de l'insertion et de la probation.

*L'amendement COM-34 est adopté.*

**Article 23**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-35 vise à renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des types d'établissements pour peines.

*L'amendement COM-35 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 24**

**M. André Reichardt.** – La presse s'est récemment fait l'écho de l'indemnisation dont avait bénéficié une personne soupçonnée de terrorisme en réparation de la détention provisoire subie. Un magistrat honoraire de renom s'en était lui-même publiquement offusqué. Mon amendement COM-2 vise à remédier à de telles situations.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet amendement tend à créer deux nouvelles exceptions au principe de réparation intégrale du dommage causé par une détention provisoire. Il exclut le droit à réparation lorsque la décision de non-lieu a été prononcée au bénéfice du doute. Il en sera de même lorsque l'information au cours de laquelle la détention provisoire a été ordonnée a fait l'objet d'une annulation et qu'une enquête ou information judiciaire a été ouverte pour les mêmes faits.

Je suis défavorable à la première exception, et serais donc prêt à émettre un avis favorable à votre amendement sous réserve de la suppression de quelques mots du premier alinéa, du 1<sup>o</sup>, ainsi que du paragraphe II.

**M. André Reichardt.** – J’accepte la rectification.

*L’amendement COM-2 rectifié est adopté.*

### **Article 25**

**M. François Pillet, rapporteur.** – La lutte antiterroriste s’articule principalement autour d’une infraction, l’association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, infraction-obstacle qui permet de sanctionner la préparation d’actes de terrorisme avant même le passage à l’acte. Les auteurs d’actes terroristes sont, eux, punis par l’article 421-1 du code pénal à la réclusion à perpétuité.

L’article 25 vise à augmenter les peines encourues pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste dans sa dimension délictuelle. Si l’intention est bonne, elle présente un effet pervers, car toutes ces infractions relèveraient désormais de la compétence de la cour d’assises spéciale, ce qui paraît irréalisable et inutile. Seraient intégrés les groupements identitaires, les groupements anarchistes ou autres, qui se verraient immédiatement renvoyés en cour d’assises, alors que les faits commis peuvent être réprimés par un tribunal correctionnel.

Le président de la commission des lois avait déjà proposé cette solution par le biais d’une proposition de loi, en décembre 2015. Néanmoins, après des auditions approfondies et sur proposition de son rapporteur, Michel Mercier, la commission avait préféré renforcer les peines criminelles, tout en gardant une base légale correctionnelle. Ce travail a porté ces fruits puisque, depuis la loi du 3 juin 2016, l’association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, dans sa dimension criminelle, est punie de trente ans d’emprisonnement. Cette peine s’applique aux sympathisants de Daesh qui souhaitent rejoindre ses rangs ou reviennent de Syrie, sans avoir commis aucun attentat.

En conséquence, l’amendement COM-36 vise à maintenir un fondement légal délictuel à l’association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

*L’amendement COM-36 est adopté.*

### **Article 26**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-44 vise à inscrire le crime d’intelligence avec l’ennemi, actuellement inscrit au chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code pénal, dans le chapitre II, consacré aux infractions terroristes. En effet, le chapitre I<sup>er</sup>, que l’article 26 de la proposition de loi tendait à modifier, décrit des infractions contre les intérêts fondamentaux de la nation qui sont exclues du champ des infractions terroristes.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce texte s’inspire de dispositions relatives au crime d’entretien d’intelligences avec l’ennemi qui relèvent d’une procédure applicable en matière d’infractions militaires. Il s’agit ici de transposer cette procédure pour poursuivre des individus qui ont fait allégeance à l’État islamique. Merci à notre rapporteur de sa réactivité, qui vous a permis de trouver une solution pragmatique.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

**Article 27**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-38 vise à étendre la liste des éléments matériels possibles pour constituer un délit d'entreprise individuelle terroriste à la provocation et à l'apologie d'actes de terrorisme. Il ne s'agit que d'une précision, étant entendu que tous les acteurs concernés nous ont indiqué qu'ils disposaient désormais d'un filet quasiment parfait pour accomplir leur mission.

*L'amendement COM-38 est adopté.*

**Article 29**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-39 vise à clarifier l'article 222-22-1 du code pénal, afin de ne plus exiger cumulativement une différence d'âge et une autorité de fait ou de droit et de préciser que cette interprétation s'applique à toutes les contraintes visées dans le livre II du code pénal.

Cet amendement vise également à supprimer la modification relative à la qualification d'atteinte sexuelle, en ce qu'elle fixe un seuil rigide d'application du délit d'agression sexuelle en fonction de l'âge de la victime. Une telle modification apparaît contre-productive depuis l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 7 décembre 2005, qui déduit la caractérisation de la contrainte du fait de l'âge, mais également de la maturité de l'enfant. En fixant l'âge à dix ans, on empêchera les magistrats d'apprécier *in concreto* la maturité des mineurs. En outre, cette modification fait référence à la notion de relation sexuelle, beaucoup plus restrictive que la notion d'atteinte sexuelle. Enfin, au regard de la jurisprudence constitutionnelle, il ne peut exister aucune présomption irréfragable de culpabilité en droit pénal.

*L'amendement COM-39 est adopté.*

**Article 30**

*L'amendement rédactionnel COM-40 est adopté.*

**Article 31**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 31 étend l'accès au bulletin n° 2 du casier judiciaire à toute personne morale de droit public ou privé qui exerce une activité en contact avec les mineurs. L'objectif est louable, mais une telle extension soulève plusieurs difficultés au regard de la protection des données à caractère personnel.

C'est pourquoi je vous propose, au travers de l'amendement COM-41, une nouvelle rédaction de cet article, afin de ne viser que les entités publiques ou privées qui agissent sous le contrôle d'autorités publiques. En outre, ne pourraient être communiqués que les casiers judiciaires vierges ; l'administration de tutelle devrait simplement signaler à l'employeur l'existence d'une condamnation pour infraction sur mineur. Enfin, il serait nécessaire de mentionner explicitement les raisons justifiant la délivrance d'un extrait de casier judiciaire.

**Mme Catherine Troendlé.** – Qu'en est-il des crèches privées ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Elles sont concernées, car elles sont habilitées à exercer une mission de service public.

*L'amendement COM-41 est adopté.*

### **Article 32**

**M. François Pillet, rapporteur.** – La proposition de loi n'entraîne aucune perte de recettes pour l'État. Mon amendement COM-42 tend donc à supprimer l'article 32, dont l'objet était de gager les pertes de recettes.

*L'amendement de suppression COM-42.*

### **Article additionnel après l'article 32**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-43 tend à prévoir l'application outre-mer de la proposition de loi.

*L'amendement COM-43 est adopté.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission des lois est retrace dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Obligation de mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites, par un magistrat du ministère public ou un de ses délégués, dans une enceinte judiciaire ou une maison de justice et du droit</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	9	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Suppression de la possibilité pour le procureur de la République de ne pas poursuivre en cas de non-exécution d'une mesure alternative aux poursuites</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	10	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Inscription temporaire au bulletin n° 1 du casier judiciaire des mesures alternatives aux poursuites et des mesures de transaction pénale</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	11	Inscription des mesures alternatives aux poursuites et des mesures de transaction pénales au bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 4</b> <b>Extension des mesures coercitives dans le cadre des enquêtes conduites sous le contrôle du procureur de la République</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	12	Extension du délai de détention provisoire, dans le cadre de la comparution immédiate	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 4</b>			
M. REICHARDT	4	Élargissement de la compétence géographique des officiers de police judiciaire	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b> <b>Élargissement du champ d'application du référé-détention</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	13	Élargissement du champ d'application du référé-détention	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 5</b>			
M. REICHARDT	5	Révision des règles de présentation des nullités	<b>Rejeté</b>
M. REICHARDT	6	Introduction d'une possibilité pour le président d'audience de mettre fin aux débats	<b>Rejeté</b>
M. REICHARDT	7	Suppression de la présomption de grief	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6</b> <b>Élargissement du champ de l'amende forfaitaire</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	14	Élargissement du champ de l'ordonnance pénale	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 6</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	15	Prononcé cumulatif de peines	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Protection des interprètes</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	16	Coordination avec l'état du droit actuel	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 7</b>			
M. REICHARDT	3	Renversement de la charge de la preuve pour la victime d'un contrôle d'identité discriminatoire dans un contentieux en responsabilité de l'État pour faute lourde causé par un fonctionnement défectueux du service public de la justice	<b>Retiré</b>
M. REICHARDT	8	Faculté pour le tribunal correctionnel de garder sous escorte un prévenu pendant le temps du délibéré	<b>Rejeté</b>
<b>Article 8</b> <b>Rétablissement des peines minimales d'emprisonnement</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	17	Coordinations	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	18	Suppression de l'avertissement par le président de la juridiction des conséquences d'une nouvelle condamnation	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Révocation automatique du sursis simple</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	19	Restauration d'une faculté pour le juge de faire obstacle à la révocation du sursis	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Modification des règles de révocation du sursis avec mise à l'épreuve</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	20	Allongement du délai d'épreuve et introduction d'une faculté pour le juge de faire obstacle à la révocation du sursis avec mise à l'épreuve	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b> <b>Interdiction au suspect de mentir</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	21	Notification de l'article 434-26 du code pénal	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	22	Dénonciation mensongère	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Suppression de l'assimilation de l'assimilation à résidence sous surveillance électronique à la détention provisoire</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	23	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Modification des critères de maintien en détention provisoire</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	24	Exclusion du critère relatif à la conservation des preuves	<b>Adopté</b>
<b>Article 15</b> <b>Modification des lectures de l'acte d'accusation en cour d'assises</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	25	Faculté pour le président de la cour d'assises de distribuer aux jurés et aux assesseurs le résumé concis de la décision de renvoi	<b>Adopté</b>
<b>Article 16</b> <b>Octroi aux enquêteurs de la possibilité de s'aider de documents lors de leur déposition devant la cour d'assises</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	26	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel après l'article 16</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	27	Compétence de la cour d'assises spéciale pour les meurtres commis en bande organisée	<b>Adopté</b>
<b>Article 17 Réduction du champ de la confusion des peines</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	28	Introduction d'une faculté pour le juge de déroger à la condition d'identité des infractions	<b>Adopté</b>
<b>Article 18 Aggravation de la peine à raison de l'état de récidive légale</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	29	Suppression du relevé de l'état de récidive légale au stade de l'exécution des peines	<b>Adopté</b>
<b>Article 19 Tribunal de l'application des peines dans chaque tribunal de grande instance</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	30	Répartition du contentieux de l'aménagement des peines	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 19</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	31	Rétablissement de la surveillance électronique de fin de peine	<b>Adopté</b>
<b>Article 20 Suppression des crédits automatiques de réduction de peine</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	32	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 21 Suppression de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	33	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 22 Création de délégués bénévoles à la probation</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	34	Encadrement par les SPIP	<b>Adopté</b>
<b>Article 23 Affectation des détenus dans des centres à sécurité adaptée</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	35	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 24</b>			
M. REICHARDT	2 rect.	Création de nouvelles exceptions au principe de réparation intégrale du dommage causé par une détention provisoire	<b>Adopté avec modification</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 25</b> <b>Augmentation du quantum des peines encouru pour l'infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	36	Maintien du fondement délictuel	<b>Adopté</b>
<b>Article 26</b> <b>Élargissement des incriminations d'intelligences avec une puissance étrangère</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	44	Déplacement du crime dans le chapitre des infractions terroristes	<b>Adopté</b>
<b>Article 27</b> <b>Renforcement de la lutte contre le terrorisme</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	38	Modification du délit de l'entreprise individuelle terroriste	<b>Adopté</b>
<b>Article 29</b> <b>Clarification de la notion de contrainte morale dans la qualification des infractions sexuelles</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	39	Clarification de la notion de contrainte morale dans la qualification des infractions sexuelles	<b>Adopté</b>
<b>Article 30</b> <b>Allongement du délai d'inscription au casier judiciaire des condamnations avec sursis pour atteinte à la personne d'un mineur</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	40	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 31</b> <b>Extension de l'accès au bulletin n° 2 du casier judiciaire</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	41	Encadrement de l'extension de l'accès au bulletin n° 2 du casier judiciaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 32</b> <b>Gage</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	42	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 32</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	43	Application outre-mer	<b>Adopté</b>

## **Proposition de loi tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Enfin, la commission examine le rapport de M. Alain Vasselle et le texte qu'elle propose pour 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 (procédure accélérée).**

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** – Nous examinons ce matin une proposition de loi déposée le 15 décembre 2016 par notre collègue Alain Anziani et les membres du groupe socialiste et républicain. Elle reprend des dispositions identiques introduites par l'Assemblée nationale sous forme d'amendement lors de l'examen en première lecture de la loi dite « Sapin 2 ». En première lecture, notre commission les avait supprimées, puis avait déclaré irrecevable un amendement tendant à les rétablir au motif qu'elles étaient dépourvues de lien avec le projet de loi initial. Le Conseil constitutionnel lui a donné raison en censurant l'article comme un « cavalier législatif » en application de l'article 45 de la Constitution.

L'auteur du texte pourra mieux en expliquer la genèse, mais il n'échappera à personne qu'il est en réaction à des soupçons sur des financements étrangers d'un parti politique français d'extrême droite.

Avec cette proposition de loi, nous disposons de conditions plus favorables pour examiner ces dispositions, notamment de temps, ce qui est d'autant plus souhaitable que, lors de leur examen dans le cadre du projet de loi « Sapin 2 », un débat sur leur constitutionnalité avait surgi. Le rapporteur de l'Assemblée nationale avait fait état de ses doutes, comme l'auteur de l'amendement, et le Gouvernement s'était gardé d'émettre tout avis.

Reprenant une proposition de notre collègue député Romain Colas formulée en juillet 2015 dans un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cette proposition de loi prévoit deux séries d'obligations : l'une qui est relative aux partis et groupements politiques, l'autre aux candidats à certaines élections politiques. Si elles résultent de la même philosophie, je les distingue, car le cadre constitutionnel relatif aux partis ou groupements politiques est plus contraignant pour le législateur. L'article 4 de la Constitution prévoit en effet que les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement », sans que soit évoqué, à la différence des collectivités territoriales, l'encadrement de cette activité par la loi. La jurisprudence constitutionnelle sur le sujet est extrêmement réduite, rendant d'autant plus délicat de cerner les limites constitutionnelles au libre exercice de leurs activités par les partis politiques.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit la publication par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), pour les candidats qui sont tenus d'établir un compte de campagne, des informations relatives aux emprunts qu'ils ont éventuellement souscrits : catégories de prêteurs, types de prêts, « pays d'origine des prêteurs » et, pour les personnes morales, leur identité. La CNCCFP dispose déjà de ces informations à travers l'annexe n° 3 au compte de campagne déposé auprès de la CNCCFP. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi rend ainsi systématique une publicité qui n'était, pour l'instant, que sur demande d'un tiers.

L'article 2 de la proposition de la loi est plus substantiel. Actuellement, les partis et groupements politiques qui bénéficient des aides publiques ou de dons ont l'obligation de

tenir une comptabilité, d'arrêter leurs comptes chaque année, de les faire certifier par deux commissaires aux comptes puis de les adresser au cours du semestre de l'année suivante à la CCNCFP. Ce texte prévoit que, en annexe de leurs comptes, les partis ou groupements politiques précisent désormais les mêmes informations que les candidats, lesquelles seraient à leur tour rendues publiques par la CNCCFP. Les partis politiques devraient également transmettre des informations sur les flux financiers qu'ils entretiennent avec d'autres partis politiques dont seuls les montants seraient publiés. Je reviendrai sur ce point particulier à travers un amendement pour engager un débat, car cette information me semble plus fragile que les autres sur le plan des principes et de la constitutionnalité.

De manière plus globale, les représentants du ministère de l'intérieur, comme ceux de la CNCCFP, ont marqué leur accord avec ce texte. La CNCCFP a toutefois relevé que le traitement des informations des comptes de campagne en vue de leur publication engendrerait un surcroît de travail pour ses équipes, sans être capable à ce stade d'évaluer ce coût humain.

Sur le plan constitutionnel, les craintes initiales semblent avoir été levées, notamment pour la protection du droit au respect de la vie privée. En effet, les informations relatives aux personnes physiques prêteurs ne seraient pas rendues publiques, ce qui, au regard de la jurisprudence constitutionnelle récente, paraît sage.

Comme rapporteur, j'ai souhaité apporter quelques compléments utiles à ce texte si la commission en approuve le principe. Je vous proposerai deux amendements rédactionnels, ainsi qu'un amendement prévoyant l'application outre-mer de ce texte ainsi que des dispositions d'application différée dans le temps. Je vous propose que les modifications proposées soient rendues applicables uniquement aux élections organisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, et aux comptes des partis et groupements politiques à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018 et déposés au premier semestre 2019 auprès de la CNCCFP.

À défaut de ces dispositions transitoires, ces obligations s'appliqueraient dès leur entrée en vigueur, ce qui voudrait dire, au mépris de la sécurité juridique, à des campagnes électorales ou des exercices comptables en cours.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de nous avoir éclairés, avec concision et efficacité.

**M. Alain Anziani, auteur de la proposition de loi.** – Je remercie M. le rapporteur de l'attention dont il a fait preuve sur ce texte, qui trouve son origine dans les révélations de la presse concernant la souscription d'un emprunt russe par le Front national – ce qui n'est pas interdit.

Après avoir contesté ce fait, ce dernier a fini par le reconnaître. Mais qu'en est-il de la transparence des emprunts ? Cette disposition s'est invitée dans le débat par la voie d'un amendement à l'Assemblée nationale, auquel l'article 45 de la Constitution a été opposé et retenu par le Conseil constitutionnel. Je vous sou mets à nouveau cette idée de transparence en matière d'emprunts souscrits par des partis et groupements politiques.

En réalité, ce texte en appelle un autre, de nature organique, qui traitera de l'élection présidentielle.

Se pose, il est vrai, une question constitutionnelle, que je remercie notre rapporteur d'avoir abordée. L'article 4 de la Constitution sur le fonctionnement des partis politiques permet-il la publication des flux financiers qui peuvent exister entre deux partis ou entre un parti et un candidat ? À mon sens, rien ne s'y oppose, en vertu d'un principe plus général, celui de la transparence, et des règles de financement des partis politiques. En outre, la publication évitera toute diffusion d'informations confidentielles ou personnelles. Ces raisons devraient lever les inquiétudes constitutionnelles.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.*

##### *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-18 est adopté.*

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** – L'article 2 prévoit la transmission, par les partis ou groupements politiques, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics (CNCCFP), d'informations relatives aux prêts consentis ou souscrits par eux. Il intègre les flux financiers entre partis politiques et entre partis politiques et candidats.

Mon amendement COM-19 permet de soulever la question de la conformité de cette disposition au regard de l'article 4 de la Constitution. Cette précision ne paraît pas utile dans la mesure où les partis sont tenus de communiquer leurs comptes et les prêts qu'ils ont souscrits. Je m'en étais entretenu avec l'auteur de la proposition de loi. Peut-être souhaite-t-il que je le retire pour que nous puissions débattre de nouveau de cette question en séance.

**M. Alain Anziani.** – Je souhaiterais effectivement que nous débattions en séance de la publicité des flux financiers entre partis politiques et entre partis politiques et candidats.

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** – Je retire cet amendement.

*L'amendement COM-19 est retiré.*

##### *Articles additionnels après l'article 2*

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** – Mon amendement COM-20 tend à assurer l'application différée des modifications introduites par la proposition de loi en les rendant applicables aux élections à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et aux comptes établis au titre de l'année 2018. Il assure également l'application de ce texte dans les collectivités qui sont régies par le principe de spécialité législative, c'est-à-dire la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** – Les seize amendements déposés par M. Grand sont en lien avec le texte en discussion, puisqu'ils portent sur les règles de financement des campagnes électorales. Ils reprennent pour l'essentiel des recommandations de la CNCCFP.

Certains apportent des simplifications bienvenues ou corrigent des malfaçons législatives. D'autres sont plus substantiels et méritent une réflexion plus approfondie, en lien avec le ministère de l'intérieur et la CNCCFP.

Pour ces raisons, je vous propose, à ce stade, de ne pas adopter ces amendements, en dépit de leur intérêt de prime abord. J'inviterai notre collègue à les redéposer en séance afin que nous puissions avoir un débat approfondi sur le sujet.

*Les amendements COM-1, COM-2, COM-3, COM-4, COM-5, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10, COM-11, COM-12, COM-13, COM-14 et COM-15 ne sont pas adoptés.*

### ***Intitulé de la proposition de loi***

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** – Par exception à cette règle, je vous proposerai d'adopter le seul amendement COM-16, qui complète utilement l'intitulé de la proposition de loi. En effet, ses auteurs n'ont mentionné que les obligations comptables des partis politiques et non celles des candidats, alors qu'ils sont concernés par l'article 1<sup>er</sup> du texte.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Publicité des informations relatives aux prêts souscrits par les candidats à une élection</b>			
<b>M. VASSELLE, rapporteur</b>	17	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Transmission et publicité des informations relatives aux prêts consentis et souscrits par les partis et groupements politiques</b>			
<b>M. VASSELLE, rapporteur</b>	18	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. VASSELLE, rapporteur</b>	19	Suppression de la transmission et de la publication des informations relatives aux flux financiers entre partis politiques	<b>Retiré</b>
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
<b>M. VASSELLE, rapporteur</b>	20	Report de l'application et application outre-mer	<b>Adopté</b>
M. GRAND	1	Indications obligatoires sur les documents d'appel aux dons des partis politiques	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	2	Suppression de l'actualisation par décret de plafonds relatifs au financement des partis politiques	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	3	Précision	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	4	Gel de l'actualisation du plafond des dépenses électorales pour les élections sénatoriales	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	5	Modulation de la sanction infligée à un parti politique par la CNCCFP	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	6	Interdiction pour un parti politique sanctionné de financer un autre parti politique	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	7	Interdiction pour un parti politique sanctionné de financer une campagne électorale	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	8	Allongement de trois à six mois du délai de dévolution par un candidat de l'excédent des dons reçus	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	9	Autorisation pour un mandataire personne physique de recevoir la dévolution d'excédent d'un candidat	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	10	Obligations des partis politiques en cas de financement direct d'une campagne électorale	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	11	Obligations des partis politiques en cas de financement direct d'une campagne électorale	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	12	Possibilité de certification des comptes d'un parti politique par un seul commissaire aux comptes	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	13	Restriction du choix dans le temps des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis politiques	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	14	Consolidation des comptes des partis politiques aux entités locales	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	15	Diminution des plafonds des dépenses électorales autorisées	<b>Rejeté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
M. GRAND	16	Précision	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 12 h 30*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mardi 24 janvier 2017**- Présidence de Mme Catherine Lemorton, présidente -**Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse**

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 24 janvier 2017.*

*La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué :*

- Mme Catherine Lemorton, députée, présidente ;*
- M. Alain Milon, sénateur, vice-président ;*
- Mme Catherine Coutelle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;*
- Mme Stéphanie Riocreux, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.*

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** Je vous rappelle que l'Assemblée nationale a adopté cette proposition de loi le 1<sup>er</sup> décembre 2016. Le Sénat a adopté le 7 décembre une rédaction différente de son article unique qui reste donc en discussion.

**M. Alain Milon, sénateur, vice-président.** – Avec ce texte, nous ne visons plus les agissements physiques qui se produisaient autour des centres d'IVG et pour lesquels le délit d'entrave a été institué. Il s'agit de viser certaines assertions diffusées sur internet ou directement auprès de personnes qui, après avoir consulté ces sites, prennent contact avec ceux qui les animent.

La question posée est donc de savoir dans quels cas une telle situation devrait justifier une réponse pénale, dans quelle mesure le délit d'entrave à l'IVG pourrait lui être transposé et comment l'incrimination pourrait être précisément définie.

Très objectivement, la réponse à cette question ne paraît pas évidente.

L'Assemblée a adopté le texte dans une version modifiée le 1<sup>er</sup> décembre. Le Sénat a dû l'examiner en séance publique le 7 décembre, date de l'espace réservé au groupe socialiste.

Malgré ce calendrier vraiment inapproprié, notre rapporteure, Stéphanie Riocreux, a effectué un travail très approfondi. Elle s'est efforcée de répondre aux interrogations soulevées par le texte. Elle a élaboré une nouvelle rédaction qui a été adoptée par la commission des affaires sociales, puis par le Sénat.

Je salue également le rapporteur pour avis de la commission des lois, Michel Mercier, dont l'analyse aboutissait quant à elle à une autre conclusion.

Enfin, de nombreux sénateurs sont intervenus en séance publique dans un débat que la presse a qualifié de « studieux ».

Ce débat s'est concentré sur les questions que j'évoquais en préambule. Dans quelle mesure est-il envisageable de sanctionner pénalement des comportements qui prennent une forme tout à fait différente de ceux pour lesquels le délit d'entrave avait été instauré ?

La rédaction proposée par Stéphanie Riocreux diffère sensiblement du texte initialement présenté par le Gouvernement dans un amendement, qui a été repris dans la proposition de loi de Bruno Le Roux puis amendé par l'Assemblée nationale.

Cette rédaction a recueilli une majorité relative de 173 sénateurs sur 348, mais une autre moitié de nos collègues n'était favorable ni à ce texte, ni à celui de l'Assemblée nationale. Elle s'est répartie entre le vote contre (126), l'abstention (24) et la non-participation au vote (25).

Voilà les éléments dont je voulais vous faire part avant que nous discutions plus avant du texte lui-même et de la possibilité d'envisager un accord au sein de notre CMP.

**Mme Stéphanie Riocreux, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Nous examinons aujourd'hui l'article unique de la proposition de loi désormais soumise à notre CMP. Comme vous le savez, son périmètre est limité. L'objet est de compléter, pour l'adapter à l'évolution de notre société, la disposition relative au délit d'entrave à l'IVG créé par la loi du 27 janvier 1993.

Cette entrave peut prendre plusieurs formes : physique évidemment mais aussi psychologique. Cette dernière est prise en compte par la loi depuis plus de 15 ans. Le texte que nous examinons s'inscrit dans ce prolongement, avec l'objectif d'adapter la loi à l'évolution des moyens utilisés pour faire pression. Il s'agit de garantir la possibilité d'accéder sans entrave à ce qui est aujourd'hui un droit.

En première lecture, les députés ont apporté plusieurs modifications. Je salue le travail réalisé à l'initiative de notre collègue Catherine Coutelle, rapporteure et seconde signataire de la proposition de loi.

Les débats qui ont eu lieu au Sénat se sont concentrés sur le problème du respect de la liberté d'expression et du principe de la légalité des délits et des peines. La caractérisation du délit sur ces points nous semblait devoir être précisée. Poursuivant le travail parlementaire, il est également apparu au Sénat que la rédaction adoptée pouvait encore présenter un problème d'intelligibilité. En particulier, le texte ne s'appliquait en pratique qu'aux pressions s'exerçant sur les femmes s'informant dans les centres pratiquant des IVG.

Le texte adopté par le Sénat part du constat que l'objectif poursuivi par la proposition de loi ne nécessite en fait que peu de changements par rapport aux dispositions

législatives en vigueur. Il ne change pas la définition du délit telle qu'elle figure dans le code de la santé publique aujourd'hui, c'est-à-dire « *empêcher ou tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une IVG* ». La rédaction précise que toute personne cherchant à s'informer sur l'IVG peut être reconnue victime de ces pressions. Il ne s'agit donc pas que des femmes venant s'informer dans les centres.

Il est vrai cependant que le texte issu de nos travaux ne fait pas directement référence aux communications numériques, ce qui peut apparaître comme un manque au regard de l'objectif poursuivi. C'est d'ailleurs une remarque émise par le président de la commission des lois au Sénat. Nos échanges avec Catherine Coutelle ont également montré l'importance de cette mention. Nous allons entendre votre sentiment sur le texte adopté par le Sénat.

**Mme Catherine Coutelle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – La commission mixte paritaire qui nous réunit aujourd'hui porte sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, déposée par notre groupe parlementaire ici même sur le bureau de l'Assemblée nationale le 12 octobre dernier.

Je remercie la rapporteure du Sénat d'avoir rendu compte des travaux menés par la Chambre haute et des modifications – sensibles – apportées par elle à ce texte. Je tiens à cet égard à souligner à quel point les débats au Sénat, que j'ai suivis avec attention, ont été plus sereins et plus constructifs que dans notre Assemblée, que ce soit en commission ou dans l'hémicycle, et je regrette que les députés n'aient pu donner l'image positive qu'ont donnée nos collègues sénateurs dans leurs débats sur ce texte.

Sur le fond, le Sénat a proposé une modification substantielle du texte, en procédant à une réécriture du seul troisième alinéa de l'article du code de la santé publique relatif au délit d'entrave, alinéa qui a trait aux pressions morales et psychologiques, aux menaces et aux actes d'intimidation exercés à l'encontre des personnes cherchant à s'informer ou à pratiquer une IVG.

Si la réécriture proposée me semble en effet plus claire que celle qui existe aujourd'hui, je déplore toutefois trois lacunes principales :

– tout d'abord, en limitant le délit d'entrave numérique à ce dernier alinéa, on passe en réalité à côté de tout un pan des moyens développés par les sites internet qui sont au cœur du problème : ces sites diffusent en effet des fausses adresses de centres de planning familial, perturbant ainsi au moins indirectement, mais même directement, l'accès à ces établissements, qui fait l'objet du deuxième alinéa. C'est pourquoi l'Assemblée avait proposé de modifier le « chapeau global » de l'article ;

– la deuxième lacune, à mon sens, dans cette rédaction proposée par le Sénat, réside dans le fait que, alors même que les débats à l'Assemblée se sont massivement focalisés sur le supposé risque juridique d'atteinte à la liberté d'opinion, la partie du texte supprimée par le Sénat était précisément de nature à protéger contre ce risque. En effet, ne figure plus dans le texte la mention aux « *allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une IVG* ». Autrement dit, en l'absence de ces précisions, on pourrait effectivement considérer que la seule diffusion d'informations contre l'IVG pourrait

être pénalisée, alors que ce qui doit l'être, c'est bien cette diffusion si et seulement si elle est de nature intentionnellement dissuasive et destinée à induire la personne en erreur ;

– enfin, le texte adopté par le Sénat gomme toute référence explicite au délit d'entrave « *numérique* », qui est l'objet initial et fondamental de la proposition de loi, autrement dit, sa raison d'être : c'est pourquoi le fait de supprimer toute référence aux moyens électroniques et numériques ne me semble pas acceptable.

En tant que rapporteure pour l'Assemblée nationale, je tiens donc particulièrement au maintien des précisions apportées par notre assemblée sur l'intentionnalité des indications et informations visées et sur la caractérisation du support, numérique et électronique, afin de bien caractériser ce délit d'entrave numérique.

S'agissant en revanche de la rédaction proposée par le Sénat du dernier alinéa de l'article L. 2223-2 relatif aux pressions morales et psychologiques, elle me semble de bon aloi, sous la seule réserve de renvoyer la précision « *par tout moyen* » dans le chapeau de l'article.

Je constate, à l'issue des échanges que nous avons eus avec la rapporteure du Sénat, que nous ne semblons pas pouvoir nous acheminer vers un accord dans le cadre de cette commission mixte paritaire : je le regrette, mais je tiens néanmoins à souligner que la proposition que j'aurai l'occasion de soumettre à notre Assemblée en nouvelle lecture en cas d'échec de notre réunion, reprendra bien les modifications proposées par le Sénat.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** – Le débat a en effet été beaucoup plus serein à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Je pense en particulier à trois de nos collègues isolés siégeant en haut à droite de l'hémicycle, qui ont tenu des propos atroces alors que des enfants se trouvaient dans les tribunes du public.

**Mme Isabelle Le Callenec, députée.** – La rapporteure pour l'Assemblée nationale souhaite en rester au principe d'interdiction de certains sites. Cela pose donc la question, débattue en première lecture, de la constitutionnalité du dispositif, au regard de la liberté d'expression. La rédaction retenue par le Sénat, plus consensuelle, aurait pu nous réunir ; nous ne pouvons en revanche que réitérer notre désaccord avec le retour à la rédaction de l'Assemblée.

**M. Xavier Breton, député.** – Mme la présidente, vous excédez votre rôle lorsque vous contestez à certains de nos collègues leur liberté d'expression dans l'hémicycle ; même si je n'étais pas présent lors des débats, il s'agit d'une question de principe au cœur d'ailleurs du débat sur le texte. Vous êtes là pour présider une CMP, pas pour nous livrer vos états d'âme.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** – En effet, M. Breton, vous n'étiez pas présent dans l'hémicycle. Mais vous donnez à nos collègues sénateurs un aperçu du déroulement de nos débats en séance...

**Mme Stéphanie Riocreux, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – J'interroge mes collègues sénateurs pour connaître leur position, afin de savoir si notre CMP peut être conclusive.

**Mme Catherine Deroche, sénatrice.** – Une grande partie de notre groupe était défavorable au texte adopté par le Sénat. Aucune des versions successives ne nous satisfait.

**M. Michel Mercier, sénateur.** – Le texte auquel la rapporteure pour l'Assemblée nationale souhaite parvenir définit à mon sens très mal ce qui caractérise l'infraction. Le texte pourrait encourir une censure par le Conseil constitutionnel, qu'il soit saisi par voie d'action ou d'exception, d'où un véritable risque d'insécurité juridique.

**M. Christian Kert, député.** – Nous en sommes à discuter d'un énième tâtonnement sur un texte dont rien ne justifie l'examen précipité auquel nous nous sommes livrés. Contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ce texte ne nous satisfera pas, quelle que soit la rédaction retenue.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** – Si l'examen de la proposition de loi s'inscrit dans ce calendrier, c'est parce que le Sénat a refusé, pour des motifs de procédure, le dépôt d'un amendement gouvernemental introduisant le dispositif dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté ».

**Mme Laurence Cohen, sénatrice.** – Il convient de prendre en compte l'évolution des moyens d'expression depuis 1975. Il ne s'agit pas d'entraver le droit d'expression mais de permettre aux femmes d'être informées sans subir de pressions psychologiques et morales destinées à les priver d'un choix et d'un droit. Or, le droit à l'IVG, chèrement acquis, est aujourd'hui remis en cause dans la mesure où des sites internet divulguent sciemment de fausses informations. La proposition de Catherine Coutelle est intéressante. Le Sénat n'a pas « tâtonné » mais a tenté d'avoir un débat de fond. Beaucoup de sénateurs Les Républicains se sont exprimés en faveur de la proposition modifiée par le Sénat et l'on aurait pu escompter une forme de consensus et un accord en commission mixte paritaire.

**M. Philippe Gosselin, député.** – Personne ici ne remet en cause la loi Veil. Les réactions suscitées par ce texte sont motivées par le fait que ses différentes versions, plus ou moins bien rédigées, nous amènent à flirter avec le délit d'opinion, ce qui est extrêmement grave. Il ne faut pas instaurer de contrôle de l'objectivité de l'information sur Internet, quel que soit le sujet. Le texte soulève par ailleurs une question constitutionnelle relative à la proportionnalité des peines. En effet, les peines qu'il prévoit sont bien plus lourdes que pour d'autres sujets tout aussi importants. Le choix de traiter d'un sujet aussi sensible et emblématique dans ce calendrier ne relève pas forcément du hasard. Ce texte est donc problématique. Ceci dit, cela ne justifie en rien les agissements de certains sites qui peuvent d'ailleurs déjà, avec les moyens juridiques existants, être poursuivis et condamnés.

**Mme Patricia Schillinger, sénatrice.** – J'ai eu l'occasion de rappeler lors des débats sur le texte que les évolutions technologiques rendaient nécessaire d'actualiser et de compléter les modalités du délit d'entrave à l'IVG.

**Mme Stéphanie Riocreux, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Nous avons travaillé dans l'esprit de la disposition relative au délit d'entrave, créé par la loi du 27 janvier 1993 à une époque où Internet n'était pas développé. Le Sénat a cherché un point d'équilibre entre la liberté de s'opposer à l'IVG et celle d'y recourir. Je regrette que cette commission mixte paritaire n'ait pas permis de trouver un texte de compromis.

**Mme Catherine Coutelle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Le Sénat a en effet beaucoup travaillé pour trouver ce point d'équilibre. Je rappelle que cette loi n'entraînera pas la fermeture des sites. Il s'agit simplement d'élargir le délit d'entrave aux formes nouvelles de celle-ci. J'entends que l'on ne reviendra pas sur la loi Veil. J'observe

cependant des tentatives en ce sens sur la scène internationale et par des amendements sur d'autres textes, visant par exemple à dérembourser l'IVG.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** – Nous constatons donc l'impossibilité de trouver un accord.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun 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.*

*La réunion est close à 17 h 35.*

**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**

**Mercredi 11 janvier 2017**

– Présidence de M. Jean-Claude Requier, président –

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne 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. Nous avons auditionné l'ambassadeur de Hongrie la semaine dernière. Aujourd'hui, nous avons la chance d'accueillir M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France.

Quelle est la position de l'Espagne sur le fonctionnement de l'espace Schengen ? Comment votre pays a-t-il été touché par la crise migratoire ? L'Espagne a mis en œuvre des accords de coopération avec différents pays de la rive Sud de la Méditerranée – je pense en particulier au Maroc – pour réguler les migrations. Pourriez-vous nous en parler ? Quelle est la situation spécifique des enclaves de Ceuta et Melilla ?

De même, pourriez-vous nous exposer 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 ?

Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

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 à quinze 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 diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

**M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France.** – Je suis très heureux de coopérer avec le Sénat français, d'autant que ces questions très importantes me tiennent à cœur. La France et l'Espagne coïncident totalement sur le contrôle aux frontières. Cela a été mentionné hier matin place Beauvau par nos ministres de l'intérieur respectifs lors de leur entretien, dont plus de la moitié a été consacrée à l'immigration. Ils sont attachés à mener la politique communautaire dans un sens conforme à leurs vœux.

Cette coopération a donné de bons résultats. Elle concerne aussi les pays frontaliers, Sénégal, Mauritanie, Maroc et Mali. Le Gouvernement français est tout à fait d'accord pour partager ces efforts.

J'ai bien reçu votre questionnaire. Beaucoup de ces questions sont compliquées et certaines d'entre elles sont difficiles.

Sur la première, concernant l'espace Schengen, l'Espagne s'est fermement engagée pour la libre circulation des personnes et l'acquis Schengen, dont elle est membre depuis la première heure. J'étais secrétaire d'État aux affaires européennes lorsqu'il a été créé et j'étais alors, avant que l'on institue le Conseil Justice et affaires intérieures (JAI), le ministre en charge de Schengen pour mon pays. Je connais donc Schengen depuis l'origine, lorsque c'était une question intergouvernementale et que le ministère des affaires étrangères essayait d'établir cet apport nouveau qui a pris corps ensuite avec le traité d'Amsterdam et la création d'un espace de justice, de sécurité intérieure et de liberté commun à l'Union européenne, puis a fini avec le Conseil JAI et l'acquis qui s'est développé ensuite.

Dès la première heure, nous sommes acquis à Schengen et avons soutenu toutes les initiatives qui y sont liées. D'ailleurs, celles qui ont pris forme au conseil de Tampere, comme vous le savez, étaient espagnoles.

Nous sommes convaincus qu'il faut préserver un contrôle adéquat des frontières et qu'il est essentiel de garantir la libre circulation au sein de l'espace Schengen, mais pour cela, nous devons nous assurer que le système Schengen fonctionne comme il le doit, et il comporte beaucoup de « trous ».

Plusieurs initiatives sont en marche, que nous soutenons, comme le système EES (système d'entrée et de sortie), système de recueil des données d'entrée et de sortie de nationaux d'États tiers, avec accès de la police aux bases de données. Le système proposé contribuera à une gestion efficace des séjours de courte durée autorisés, à une plus grande automatisation des contrôles frontaliers, ainsi qu'à une meilleure détection des faux documents et des usurpations d'identité. Nous y travaillons, aux côtés de nos collègues français. Le Conseil européen de décembre 2016 a demandé aux colégislateurs d'arriver à un accord sur ce système EES pour juin 2017.

Ensuite, nous travaillons aussi à une modification du code de frontières Schengen. L'Espagne et la France soutiennent également que soient enregistrées l'entrée et la sortie par les frontières extérieures des nationaux des États membres, au travers de contrôles systématiques d'entrées et de sorties des personnes bénéficiant de la libre circulation. La définition de la base juridique de cette mesure est toujours en cours, mais une adoption formelle par le Parlement européen est attendue en février 2017. Encore une initiative pour laquelle nous avons la satisfaction de voir que les choses avancent !

J'en viens à l'objet d'un débat qui s'est prolongé longtemps : le PNR. Après trois ans de travaux et de négociations avec le Parlement européen, la directive PNR a finalement été approuvée en avril 2016. L'Espagne, avec la France, a fermement défendu sa nécessité depuis le début. Les travaux nécessaires à sa mise en route sont en cours.

L'ETIAS est une autre initiative. Il s'agit d'un système informatique basé sur le web et une application pour portables qui requiert une série de données de la part de tous les nationaux des pays tiers exemptés de visas qui souhaitent voyager dans l'espace Schengen. Une fois réalisées les opérations pertinentes, le système accorde, ou refuse, une autorisation de voyage, qui sera exigée au poste frontalier d'entrée, mais aussi par les transporteurs qui mèneront la personne concernée dans l'espace Schengen. Cependant, une autorisation de voyage par l'ETIAS ne se substitue pas aux contrôles frontaliers.

L'objectif de l'ETIAS est de compenser le nombre croissant de pays tiers dont les nationaux n'ont pas l'obligation de présenter un visa pour des séjours de longue durée. Ce sera particulièrement important pour les entrées par la frontière terrestre, étant donné que grâce à l'API (*Advanced Passenger Information*) et au PNR, on dispose déjà d'une information avancée sur la plupart des voyageurs qui accèdent par voie aérienne ou maritime. Il s'agit d'un système similaire à ceux qui fonctionnent dans d'autres pays, comme l'ESTA aux États-Unis ou les ETA au Canada et en Australie.

Nous avons toujours défendu la création de l'ETIAS. L'Espagne défend l'idée que l'ETIAS soit facilement accessible aux forces de sécurité chargées des enquêtes sur les délits graves et le terrorisme. Le groupe de travail sur les frontières commencera à examiner la proposition de l'ETIAS afin d'aboutir à une approche générale du Conseil au premier semestre 2017.

Le Système européen commun d'asile et de réforme (SECA) est très important. La crise des réfugiés et ses implications pratiques pour les États membres ont en effet mis en évidence la nécessité de modifier les normes qui régulent ce système. Sa réforme se compose de sept propositions législatives.

En résumé, l'importance du critère du premier pays d'entrée dans l'Union européenne comme État membre responsable s'accroît et s'applique désormais avec un caractère permanent – jusqu'à présent sa durée est de 12 mois –, ce qui implique une charge supplémentaire significative pour les pays qui forment la frontière Sud de l'Union européenne avec les pays tiers. L'objectif est d'éviter les mouvements secondaires. Ainsi, l'État qui les reçoit le premier s'assure que les demandeurs d'asile ne partent pas dans la nature.

En contrepartie de la règle de la responsabilité permanente, il est prévu un mécanisme correcteur de solidarité, qui envisage la répartition/réimplantation des demandeurs, laquelle ne se limiterait pas aux situations de crise, mais agirait de manière permanente et automatique à partir d'un seuil déterminé : soit 150 % du quota correspondant à un État, en intégrant les demandes dont il est responsable, y compris les réinstallations qu'il a effectuées. Le quota de chaque État membre est établi à partir de deux critères, le PIB et la population (à parts égales). Il s'agit donc d'un mécanisme de répartition obligatoire des demandeurs d'asile.

L'objectif de réduire les mouvements secondaires entre les États membres de l'Union européenne devient prioritaire. Pour cela, en plus d'aspirer à une plus grande convergence entre systèmes d'asile, est prévue l'obligation de demeurer dans l'État membre responsable de la demande. Des pénalités sont prévues, y compris la possible révision des conditions d'accueil dont ils bénéficient pendant la procédure.

Nous devons aspirer à une plus grande surveillance des systèmes d'asile nationaux. Le *monitoring* et le contrôle s'intensifient, afin que les États membres respectent effectivement le SECA. À cette fin, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) est doté du statut d'agence indépendante et son mandat est élargi aux fonctions de *monitoring* et d'évaluation des systèmes d'asile nationaux, comme cela a été fait avec Frontex.

Quant à votre deuxième question, portant sur les services compétents en matière de surveillance des frontières intérieures et extérieures, nous avons un système identique. Nous avons la chance de bénéficier, en plus de notre police nationale, de la *Guardia Civil*, identique à votre Gendarmerie nationale. Ce sont des corps de police à statut militaire,

commandés par des militaires de carrière, qui coopèrent d'ailleurs, en France et en Espagne, sont sur la même longueur d'onde et travaillent ensemble. C'est l'une des actions dont je suis le plus fier en tant qu'ambassadeur d'Espagne en France : notre coopération dans ce domaine est un modèle inégalé au sein de l'Union européenne. Les généraux qui dirigent la *Guardia Civil* et la Gendarmerie se connaissent et sont en contact continu. Il en va de même des directeurs de la police. Les ministres de l'intérieur se sont vus, je vous l'ai dit, et vont encore se revoir pour un sommet bilatéral en février. Nous pouvons être très fiers de cette complémentarité et du travail en commun de nos deux corps de sécurité, avec nos services de renseignement qui sont toujours en appui, faute de quoi ces forces de sécurité rencontreraient des problèmes pour accomplir leurs tâches.

Nous devons être satisfaits de cette coopération. Quant aux frontières, notre police fait exactement la même chose que la vôtre, elle les contrôle et la *Guardia Civil* agit exactement de même que votre Gendarmerie, avec les moyens aériens, maritimes et terrestres qui sont les siens. Elle réalise également des contrôles, notamment d'identité sur l'ensemble du territoire. Elle est responsable du contrôle des aéroports, de la ligne de côte et des frontières extérieures. Les deux corps ont les mêmes compétences en matière d'enquêtes afin de lutter contre l'immigration irrégulière, ainsi que pour réprimer la délinquance, le trafic de drogues et le terrorisme.

Il est très compliqué de fournir des chiffres sur les effectifs affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière et au contrôle aux frontières, En 2015, les effectifs qui ont travaillé sur ces questions se sont élevés à 6 600 policiers et 9 700 *guardias civiles*, même s'ils ont aussi effectué d'autres tâches, soit quelque 16 000 agents au total.

J'en viens à votre troisième point, sur les problèmes concrets et spécifiques auxquels l'Espagne est confrontée dans la mise en œuvre de l'espace Schengen, et sur la façon dont elle a été touchée par la crise migratoire. Ces problèmes tiennent au fait que l'Espagne est une frontière extérieure de l'Union européenne, comme vous pouvez le voir sur la carte qui orne cette salle : nous sommes confrontés aux flux qui viennent de l'Atlantique, non seulement du Maroc, mais aussi de l'Amérique latine, et à ceux en provenance de la Méditerranée, en termes d'immigrants illégaux, mais aussi de cartels de drogues, etc. Cette pression migratoire a commencé dès les années 1990 et se poursuit. Peut-être cela nous donne-t-il une longueur d'avance car nous avons été confrontés au problème avant d'autres.

L'Espagne est peut-être un modèle en Europe, parce que nous avons beaucoup contrôlé, à cause des problèmes que nous avons rencontrés, en développant très tôt une politique dont nous croyons qu'elle doit maintenant se déployer à l'échelle de l'Union européenne.

Nos flux d'arrivants étaient composés essentiellement de ressortissants de pays du Maghreb, qui traversaient le détroit de Gibraltar dans des bateaux de fortune, faciles à arrêter. Depuis le début des années 2000, des ressortissants de pays de l'Afrique subsaharienne et sahélienne sont arrivés, en essayant d'entrer sur notre territoire, surtout par les îles Canaries, à quelque 100 milles des côtes africaines, et par les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla.

Dès le début, nous avons conclu des accords avec le Maroc, sur le retour de ceux qui ne sont pas demandeurs d'asile mais migrants économiques. C'est un point important. Ce n'est pas facile, mais il faut le faire. Il faut aussi développer une certaine connaissance, car comment savoir d'où viennent les gens qui se trouvent sur ces embarcations ? Nous avons surtout développé un dialogue avec les pays d'origine : nous conditionnons notre aide au

développement à notre coopération avec eux dans ce domaine. Nous avons aussi rencontré dès le début les mafias, les organisations criminelles, qui s'enrichissent de l'immigration illégale. Dès les années 1990, nous avons identifié ces réseaux qui furent un temps marocains.

Les Marocains ont très bien agi et ont éliminé ces réseaux. Au début, ces trafiquants venaient en effet d'Afrique du Nord. Maintenant, grâce aux initiatives du gouvernement marocain, ils ont disparu. Bien sûr, il a fallu coopérer et les équiper de moyens appropriés pour obtenir ce résultat.

Les flux actuels sont dus à des causes multiples, dont la guerre en Syrie, la déstabilisation régionale en Afrique du Nord et au Sahel, en Afrique de l'Est ont affecté principalement la Méditerranée orientale, parce qu'ils savaient que notre côté était « blindé ».

En 2015, nous avons enregistré une forte progression des arrivées de migrants, surtout des demandeurs d'asile, qui sont presque tous Syriens. Par la mer, l'immigration a augmenté de 16 % par rapport à 2014, soit 5 000 personnes. Par voie terrestre, *via* Ceuta et Melilla, elle a augmenté de 55 % en 2015.

Nous avons eu 5 952 demandeurs d'asile en 2014, auxquels nous avons donné 1585 avis favorables, en 2015, nous en avons eu 14 887 pour 1 020 avis favorables ; en 2016, sur 16 435 demandes d'asile, nous en avons accordées 6 868.

Nous appliquons le même système à tout le monde. Ces demandeurs d'asile sont dans leur grande majorité Syriens. Il y a très peu d'Afghans et presque pas d'Erythréens. La plupart de ces Syriens arrivent par Ceuta et Melilla. Au début, en 2013-14, ils présentaient de faux documents, puis ils sont venus avec leurs documents légaux, on les accueille et l'on mène la procédure d'asile. Je précise que 85 % sont des Syriens. Le volume de ces flux a diminué considérablement après l'accord avec la Turquie du 18 mars 2016, qui nous satisfait et correspond aux cinq piliers de notre politique d'immigration : coopération avec les États tiers ; contrôle des frontières ; lutte contre le trafic de personnes ; projets de coopération sur le terrain avec les pays émetteurs ; politique de retour dans le pays d'origine, refoulement. Certains ne veulent pas parler de ce dernier point. Mais tous ces points sont liés. On ne peut refouler sans coopération avec les pays émetteurs, et ainsi de suite. Nous ne pouvons rien faire, dans la position géographique qui est la nôtre, France et Espagne, sans accord avec les pays du Sud. Nous avons une très bonne relation avec la partie occidentale de l'Afrique.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Vous pourrez nous transmettre la suite de vos réponses par écrit, nous avons aussi d'autres questions à vous poser...

**M. Ramon de Miguel.** – Je suis à votre disposition.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Nous avons bien compris que l'Espagne a mis en place un dispositif très complet passant par Ceuta et Melilla, et qu'il n'y a pas de rapatriement sans accord avec les pays d'origine. À la suite de la crise migratoire que nous connaissons depuis juillet 2015, comment voyez-vous évoluer le dispositif Frontex ? Que pensez-vous de sa transformation en agence de garde-frontières ?

À l'échelle européenne, pourra-t-on un jour avoir une politique migratoire commune, avec une organisation qui permette de traiter les situations « normales », mais aussi les situations exceptionnelles telle que celle que nous vivons depuis plusieurs mois.

Un collègue souhaitait vous poser cette question : « Nous avons entendu dire que certaines personnes essaient d’entrer dans l’espace Schengen en gagnant l’Espagne, en provenance des Balkans et de Serbie ; qu’en est-il ? »

**M. Ramon de Miguel.** – Nous avons toujours soutenu Frontex. L’Espagne a été le seul pays qui a présenté un mémorandum pour proposer un renforcement de Frontex et le doter de nouvelles fonctions, lors de la première réunion de la *task force* pour la Méditerranée, le 20 octobre 2013. Nous pouvons nous satisfaire du fait que des aspects sensibles aient été réformés et que l’actuel règlement de la garde européenne aux frontières prenne en considération le rôle essentiel des États membres.

Frontex est opérationnelle depuis des années, et a connu un élargissement de ses compétences, en particulier dans le domaine du retour et de sa capacité à mobiliser des moyens humains et matériels. Le plus urgent est déjà en marche : opérations conjointes de contrôle frontalier (Poséidon, Triton) et vols conjoints de retour.

La coopération avec les pays voisins et tiers est une question fondamentale pour l’Espagne. Nous attendons que Frontex développe sa coopération avec les pays d’origine et de transit en matière de formation, d’échange d’informations, de coopération opérationnelle, etc.

Nos apports en 2016 ont été les plus importants d’Europe : nous avons mis à disposition 547 agents de police et « gardes civils » à l’étranger et 408 dans des opérations nationales, en plus d’autres moyens, tels que chiens, moyens techniques, etc.

De plus, nos déploiements permanents au Sénégal, en Mauritanie, au Mali, en Gambie, au Cap Vert, en Guinée Bissau, avec 511 agents, attestent de l’effort espagnol dans les opérations générales liées au contrôle des frontières.

Nous aspirons à une politique migratoire commune. Nous avons communautarisé Schengen, né d’une coopération intergouvernementale. Nous devons aspirer à une vraie politique commune. En tout cas, elle est déjà communautaire. Tout dépendra de la volonté des États membres. La liberté de circulation des personnes ne signifiera rien si nous ne savons pas contrôler nos frontières extérieures, nous le voyons tous les jours. L’Allemagne, l’Espagne, l’Italie sont confrontées quotidiennement à ces flux de migrants incontrôlés, avec comme première conséquence la faille du Brexit, même si les Anglais ne contestent pas l’immigration, mais la libre circulation des travailleurs, ce qui est beaucoup plus grave.

Le Gouvernement espagnol souhaite faire de cette politique communautaire une politique commune car elle touche aux droits fondamentaux, aux quatre libertés à la base de la construction européenne.

Quant aux Balkans, l’Espagne a eu une immigration assez importante d’Albanais il y a quelques années, peu de Yougoslaves, Serbes, Bosniaques et Croates. Il y a beaucoup de Bulgares et de Roumains en Espagne, mais je ne considère pas ces pays comme faisant partie des Balkans. Il y a près de 900 000 Roumains en Espagne, très bien intégrés dans le système, fondus dans le paysage.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Les Roumains sont latins, mais nous avons besoin des Anglais en rugby ! (*Sourires*)

**M. Yannick Vaugrenard.** – Merci beaucoup, Monsieur l’Ambassadeur, pour la clarté de vos propos et leur cohérence. Les cinq piliers que vous avez cités résumant tout, à

court et moyen terme. Il est important de faire connaître le système d'entrée et de sortie, de même que la modification du code frontières Schengen. L'Espagne, porte de l'Afrique, est directement confrontée, et plus directement que nous, aux flux migratoires.

À moyen et long terme, se pose la question cruciale de l'aide au développement. On risque d'attendre un accord de l'ensemble des pays de l'Union européenne pour la renforcer, or c'est la clé de tout.

La coopération entre la France et l'Espagne en matière de sécurité et de terrorisme est extrêmement importante. Ne serait-il pas utile d'imaginer une aide au développement conjointe renforcée entre la France et l'Espagne qui aurait un effet d'entraînement au sein de l'Union européenne ? Je crois beaucoup à la théorie des cercles concentriques.

Vous avez évoqué Jacques Delors. L'Europe qu'il voulait construire n'a rien à voir, selon moi, avec celle qui est imaginée aujourd'hui par Jean-Claude Juncker.

**M. Ramon de Miguel.** – Je ne vais pas me prononcer là-dessus car je suis encore nostalgique de l'Union européenne que j'ai connue à partir de 1986, quand l'Espagne est entrée dans les institutions européennes. Je fus le premier directeur espagnol à la Commission, directeur de cabinet de deux commissaires puis directeur général de l'énergie. J'ai passé dix ans extraordinaires, à Bruxelles, dans une atmosphère qui ne ressemble point à celle que nous connaissons actuellement.

Nous, États membres, avons gâché l'affaire... Nous n'avons eu de cesse d'éloigner la Commission, de la limiter, de gouvernementaliser : nous sommes en train d'en subir les conséquences, car les États membres ont eu peur d'un président de la Commission intelligent, doté de réels pouvoirs, tel que Delors. Après lui, ils se sont assuré que le prochain président de la Commission ne serait pas de son niveau. La Commission s'est affaiblie, ils ont créé le secrétariat général du Conseil. Maintenant, la Commission n'est plus ce qu'elle était. Nous avons perdu l'esprit de Jean Monnet et de Robert Schuman, qui consistait à la considérer comme un corps avec un pouvoir d'initiative, que nous ne lui reconnaissons plus. Le projet a changé. Je ne sais s'il est meilleur ou pire, mais il n'est plus le même. Je suis très nostalgique de ce temps-là.

Sur l'aide au développement, nous avons nous, France et Espagne, une approche commune sur l'Afrique du Nord et sur la sécurité. Nous sommes le seul pays européen à avoir des troupes de combat au Mali. Beaucoup coopèrent, mais sur le terrain, seuls des soldats espagnols et français s'exposent à mourir et à être blessés. Cela n'est pas encore très clairement dit en France. Évidemment, vous avez des partenaires qui apportent leur aide, mais ce n'est pas seulement une question d'argent ni de moyens. Je répète que l'Espagne est seule à avoir des soldats, sur le terrain.

En matière d'aide au développement, l'Espagne n'a pas les mêmes moyens que la France, nous ne pouvons mettre autant d'argent que vous dans les pays francophones. Nous avons aussi certaines préférences géographiques transatlantiques, aussi ne sommes-nous peut-être pas à la hauteur pour parler d'aide au même niveau que vous, mais une bonne coordination serait utile, d'autant que l'Espagne augmente ses fonds pour l'Afrique, puisque nous comprenons, comme vous, que l'Afrique est notre problème. Votre idée est très bonne et je la mentionnerai lors de mes entretiens avec le quai d'Orsay. Nous pourrions la mettre sur la table à l'occasion du prochain sommet bilatéral du 20 février. Comment mieux travailler ensemble pour utiliser l'aide au développement que nous avons ?

En ce sens, il est utile de les aider en matière de sécurité, de les équiper en matériel, hélicoptères, bateaux, etc. ce que nous avons fait, de les former aussi, comme le font les « gardes civils » et les gendarmes que nous y envoyons. C'est fondamental.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Nous avons beaucoup apprécié la clarté et l'aspect politique de votre présentation. Deux questions rapides, sur Frontex, d'abord, que vous semblez soutenir. Je n'arrive pas à comprendre que les cinq pays riverains de la Méditerranée, dont vous faites partie, qui disposent des marines et des garde-côtes parmi les plus puissantes du monde, n'arrivent pas à assurer une meilleure protection de nos côtes, dans ce domaine régalién, par rapport à Frontex dont les moyens sont tout de même limités.

Vous avez déclaré obtenir un grand succès en matière d'aide au développement, pouvez-vous nous en dire un peu plus ? L'échec relatif de l'Union pour la Méditerranée montre que ce qui marche, dans cet espace, c'est le bilatéral avant tout. Quelles actions menez-vous en ce sens ?

**M. Didier Marie.** – Je me joins aux remerciements et félicitations de mes collègues pour la qualité de la coopération entre nos deux gouvernements, ainsi que pour votre intervention et votre engagement.

Dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, a été mis en place un principe de réinstallation, « un contre un ». Le Conseil européen a décidé d'affecter un quota d'accueil par pays. Quel est le nombre de réfugiés que l'Espagne était censée accueillir à ce titre ? Les quelque 6 000 accords d'asile que vous avez donnés en 2016, étaient-ils en-dessous, au-dessus ou au niveau de ce quota ?

L'Espagne a une position particulière en Europe, en raison de son histoire et de son partenariat transatlantique, que vous avez rappelés. Que représente l'immigration en provenance d'Amérique latine dans votre pays, que pèse-t-elle ?

Vous évoquiez la nécessité d'une politique migratoire commune en Europe. Nous y souscrivons. Quels sont les éléments à mettre sur la table, pour l'Espagne, afin que cette politique migratoire commune fonctionne ?

**M. Ramon de Miguel.** – Si certaines associations n'ont pas bien fonctionné, ce n'est pas de la faute du côté européen.

Notre coopération avec les pays de ce côté de l'Atlantique, Maroc, Sénégal, Mali, a été menée de façon bilatérale, bien qu'ils partagent des frontières communes, ainsi que des intérêts communs et malgré les mouvements de populations entre ces pays ; ils préfèrent traiter et agir avec nous de façon bilatérale. Nous avons fourni d'énormes efforts à leur égard. Nous sommes passés en trois ans de 100 et quelques millions à près de 600 millions d'euros en coopération, en plus de la coopération policière et des autres moyens que nous avons mis à leur disposition.

Vous m'avez interrogé sur les moyens de Frontex, que nous soutenons. Évidemment, nous coopérons : chaque fois que les Italiens et les Grecs nous demandent des bateaux de guerre et d'autres moyens, nous les mettons à leur disposition. Mais chaque pays a sa propre politique. Les déploiements des marines italienne ou grecque répondent aux instructions qu'elles reçoivent de leur pays respectif. Notre marine et notre surveillance maritime ne ressemblent point à ce qui se passe en Italie. Dans notre Méditerranée

occidentale, on débarque ceux qui sont désemparés, mais immédiatement on les retourne. Il faut une vraie politique communautaire, ce qui n'est pas une question de moyens, mais de décider ce qu'il faut faire, que chacun fasse la même chose et d'avoir la même idée des frontières extérieures.

J'ai mentionné que nous avons augmenté l'aide au développement.

L'Espagne a reçu beaucoup plus d'immigration en provenance d'Amérique latine que de n'importe quelle autre partie du monde. On ne sait guère que l'Espagne est passée de 38 millions d'habitants en 1986 à 44 millions en 2004 : en dix-huit ans, sa population a augmenté de plus de six millions d'habitants. Ce phénomène extraordinaire a coïncidé avec une période de prospérité, laquelle eut un effet d'appel, non seulement dans les pays voisins, méditerranéens et africains, mais surtout en Amérique latine, où tout le monde suit de très près ce qui se passe en Espagne. Les ressortissants de certains de ces pays n'ont pas besoin de visas pour venir chez nous. Nous avons ainsi reçu 700 000 Équatoriens, presque un demi-million de Colombiens... La majorité d'entre eux sont venus, non pas illégalement, mais de façon irrégulière. Or ils n'ont pour la plupart créé aucun problème. D'un point de vue culturel, religieux, ethnique, linguistique, ils se sont non pas même intégrés, mais tout à fait assimilés au système et n'ont provoqué aucune réaction de rejet, d'ailleurs inconnue en Espagne à l'égard de l'immigration.

Notre pays est probablement le seul d'Europe sans ghetto, sans quartier séparé. Des Équatoriens, des Marocains, des Espagnols, des Roumains, vivent ensemble, dans les mêmes blocs. Les immigrants latino-américains sont très à l'aise dans le pays, se portent très bien, et les gens les aiment beaucoup. On les connaît très bien. En Espagne, l'accent colombien ou dominicain est bien connu. La société les a très bien acceptés. Il y a eu un flux très important d'immigrants irréguliers. Beaucoup sont partis après la crise économique, mais ils sont en train de revenir maintenant. Beaucoup ont acquis la nationalité, deux ans de résidence suffisent pour cela, d'où énormément de naturalisations.

Nous ne trouvons rien à redire sur l'immigration, car ils ont considérablement aidé le pays lorsque nous avons besoin de beaucoup de main d'œuvre. Ils ont fortement contribué à la société espagnole. Le seul problème que nous avons est le même que vous tous : il est vraiment dommage que l'islam ne permette pas au citoyen de religion musulmane de s'intégrer davantage dans notre système. C'est la seule faille. Pour le reste, nous n'avons aucun problème d'ordre public ou social avec les minorités ethniques ou les immigrants en Espagne. Jusqu'à présent, le phénomène migratoire est plus récent en Espagne qu'en France, nous n'avons pas encore de deuxième génération, nous verrons si s'y développent les mêmes phénomènes que ceux que vous connaissez. Nous ne savons pas ce qui se passera dans trente ou quarante ans, mais jusqu'à présent les choses vont bien.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Merci, Monsieur l'Ambassadeur. L'Espagne est un pays d'accueil et d'intégration. La commission a été attentive à vos propos. Elle est à l'image du Sénat, chambre de réflexion et de proposition. Je vous remercie d'avoir retenu celle de Yannick Vaugrenard. Nous sommes là pour débattre au fond. Merci de votre venue et de votre franchise, nous aimons les diplomates qui parlent de façon carrée, loin de la langue de bois et du robinet d'eau tiède. Merci.

**M. Ramon de Miguel.** – Je suis un diplomate, mais je ne suis pas un étranger en France. Je me sens ici chez moi et je vous prie de m'excuser si j'ai été très franc...

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Je vous en prie, bien au contraire...

**M. Ramon de Miguel.** – Je m'exprime ici comme je le ferais au Sénat espagnol, parce que nous avons en commun beaucoup de choses, nous partageons, entre autres, une même approche de ces questions. Ce fut un plaisir pour moi et vous savez que je suis toujours à votre disposition.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Je vous remercie, vous feriez un bon sénateur ! (*Rires et applaudissements*)

### **Audition de M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes (secteur Justice et Affaires intérieures)**

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Notre commission d'enquête entend aujourd'hui M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes, chargé des secteurs relatifs à la libre circulation des personnes, à l'espace judiciaire européen et à la sécurité de l'espace européen.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est un service du Premier ministre principalement chargé de la coordination interministérielle pour les questions européennes. Il est le garant de la cohérence et de l'unité de la position française au sein de l'Union.

Notre commission d'enquête a auditionné, la semaine dernière, le directeur de l'Union européenne du ministère des affaires étrangères et du développement international qui lui a rappelé l'historique et les règles de fonctionnement de l'espace Schengen. Elle a souhaité vous entendre aujourd'hui afin de faire le point sur les négociations relatives aux récentes initiatives législatives prises pour pallier les lacunes mises en évidence à la fois par la crise migratoire et la menace terroriste, de lui rappeler la position de la France sur ces textes et de tracer des perspectives pour l'avenir.

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 d'une quinzaine de 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 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 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. Cyrille Baumgartner prête serment.*

**M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes.** – Je suis honoré et impressionné d'intervenir devant votre commission.

Un rappel préliminaire : l'espace Schengen répond au double objectif de la liberté et de la sécurité. Pour nombre de nos concitoyens, il signifie avant tout la liberté de circuler dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, mais c'est aussi un espace de sécurité, à la fois à l'extérieur où sont reportés les contrôles et à l'intérieur à travers les coopérations judiciaire et policière, ainsi que dans les domaines de la migration et de l'asile. Les fondements de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice trouvent leur origine dans la convention d'application de Schengen.

Cet espace a connu trois évolutions notables depuis la signature du traité. Institutionnelle d'abord, avec l'intégration progressive de ses dispositions dans le droit de l'Union à partir du traité d'Amsterdam. Le traité de Schengen était à l'origine un accord intergouvernemental. Deuxième évolution, une extension très importante, véritable changement d'échelle lié à l'élargissement : de 5 à 26 membres, dont 22 États membres de l'Union européenne. Troisième évolution, celle des défis auxquels cet espace est confronté : depuis deux ans, une menace terroriste à un niveau inégalé et un défi migratoire qui a atteint des proportions sans précédent.

L'espace Schengen s'est renforcé avec l'établissement de l'Office européen de police (Europol) et la création du mandat d'arrêt européen. Mais ces deux défis ont déterminé l'ouverture de chantiers très lourds auxquels la France a pris une part majeure, dans une mobilisation sans précédent. Les conclusions des réunions du Conseil européen et du Conseil Justice et affaires intérieures depuis 2015, que je vous ai transmises, en témoignent : toutes ont abordé ces sujets désormais au cœur de l'agenda européen.

Ces chantiers relèvent pour une part de la gouvernance Schengen, pour l'autre de la politique de sécurité, d'immigration et asile.

D'abord, la gouvernance : la coopération judiciaire et policière est désormais intégrée dans le droit de l'Union, alors qu'aux débuts de Schengen, elle s'inscrivait dans un format intergouvernemental et interministériel. Elle relève du Conseil de l'Union européenne en format spécifique, le comité mixte associant les États Schengen non membres de l'Union européenne (Liechtenstein, Suisse, Norvège et Islande). Ces derniers participent aux discussions mais n'ont pas de droit de vote. Les États membres bénéficiant d'une clause dérogatoire – le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark – et les pays en voie d'intégration dans l'espace (Roumanie, Bulgarie, Chypre et Croatie) sont eux aussi soumis à des règles spécifiques.

La procédure d'adhésion se déroule dans le cadre d'un dispositif d'évaluation appelé mécanisme d'évaluation et de contrôle, associé à des critères techniques très exigeants. Sur la foi de ces critères, le comité mixte doit prendre une décision à l'unanimité. La Roumanie et la Bulgarie avaient ainsi atteint le niveau requis de préparation technique en 2011, ce qui a été validé par le Conseil européen en juin ; mais l'intégration a été reportée plusieurs fois faute d'unanimité, en raison de préoccupations relatives aux migrations illégales et à la criminalité organisée. L'intégration est par conséquent une décision éminemment politique entre les mains des États.

Le mécanisme d'évaluation s'applique également aux participants. À la demande, entre autres, de la France, l'évaluation par les pairs a été remplacée en 2013 par un rôle accru de la Commission européenne, chargée de conduire des évaluations programmées dans un calendrier à cinq ans ; à cela s'ajoutent des évaluations inopinées quand la situation le justifie.

Les évaluations régulières portent sur tous les domaines liés à l'acquis Schengen : mesures aux frontières extérieures, coopération consulaire et visas, retours, système d'information Schengen (SIS) et protection des données, coopération policière et judiciaire. Chacune donne lieu à un rapport discuté dans un groupe au sein du Conseil. Les points de difficulté soulevés font l'objet de recommandations adoptées par ce dernier. L'État membre évalué doit alors présenter un plan d'action pour y remédier. L'examen du plan ne prend fin qu'avec le constat que les difficultés ont été surmontées.

Depuis l'entrée en application de ce mécanisme, début 2015, treize pays ont été évalués, mais aucune procédure n'est encore arrivée à son terme. Cela appelle néanmoins deux observations. D'abord, les pays parvenus au stade des recommandations ont fait l'objet de remarques de non-conformité ou de non-conformité partielle, ce qui témoigne du niveau d'exigence de l'évaluation.

De plus, une visite inopinée en novembre 2015 a donné lieu au constat de graves manquements dans les contrôles aux frontières extérieures de la Grèce. Une recommandation de maintien des contrôles aux frontières de cinq États (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède, Norvège) qui les avaient rétablis au vu des mouvements secondaires provoqués par la situation de la Grèce a ensuite été formulée par le Conseil.

Les modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ont été réévaluées en 2013 puis à nouveau l'an dernier. Le nouveau dispositif est plus cohérent et efficace.

Second volet des chantiers en cours, la politique de sécurité, d'immigration et d'asile qui se déploie sur trois niveaux d'action : les frontières extérieures, l'intérieur de l'Union européenne et l'extérieur.

Dans le premier volet, sur le plan opérationnel, Frontex a été renforcé par la création d'un corps européen de garde-frontières et garde-côtes de 1 500 hommes, dont 170 fournis par la France. Ensuite, la surveillance des frontières extérieures fait l'objet d'une consolidation dans le sens d'un contrôle systématique des entrées et sorties grâce à la consultation de toutes les bases de données pertinentes. Ce dispositif a fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen le mois dernier. En complément, le SES (système d'entrée/sortie) a vocation à recueillir les données de franchissement de tous les ressortissants de pays tiers, en entrée comme en sortie, pour identifier ceux qui dépassent la durée autorisée de leur séjour. Un accord sur ce point devrait être trouvé d'ici la fin du semestre.

La France, en première ligne sur ce dossier, souhaite aller plus loin avec l'enregistrement de tous les voyageurs, y compris les ressortissants de l'Union européenne dont peuvent malheureusement faire partie, comme nous le savons, certains terroristes.

Enfin, un système d'information et d'autorisation de voyage (Etias) est proposé dans le but de contrôler à l'avance les projets de déplacement de ressortissants de pays tiers et, le cas échéant, de s'y opposer. Inspiré du système américain, il porterait sur les voyageurs dispensés de visa pour accéder à l'espace Schengen, les autres relevant du Système d'information sur les visas (VIS). Ce dispositif complètera aussi le *Passenger name record* (PNR) adopté l'an dernier et en phase de transposition dans les États membres. Nous espérons un accord sur Etias avant la fin de l'année.

En matière de contrôle intérieur, l'échange d'informations, question centrale, repose sur le Système d'information Schengen (SIS) centralisé qui organise le partage à grande échelle des signalements de personnes et d'objets. Mis en place dix ans après le traité de Schengen, et après une première évolution en 2013, il fait l'objet de plusieurs révisions en cours, dont l'extension des modalités de recherche à partir des données biométriques (fonctionnalité AFIS). Par ailleurs, l'utilisation du SIS par les États est attentivement suivie par la Commission dans le cadre des évaluations Schengen. Le SIS a fait l'objet de 2,9 milliards de consultations en 2016, contre 1,9 milliard en 2015.

Il existe plusieurs autres outils policiers d'échange de données : la coopération Prüm, mise en œuvre par treize États membres, consiste à donner accès aux autres États aux fichiers ADN, d'empreintes digitales et de plaques d'immatriculation nationaux ; « l'initiative suédoise », qui pose le principe de mise à disposition d'informations entre services répressifs, est très opérationnelle, mais inégalement appliquée, d'où un projet pilote d'optimisation à travers l'échange d'informations dédiées réunissant l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, la Hongrie et Europol, qui devrait bientôt entrer en phase technique.

Le nouveau règlement d'Europol applicable à compter de mai 2017 renforcera ses capacités de traitement en posant le principe d'une obligation de transmission rapide des informations relevant de problèmes graves de criminalité. Un Centre européen de lutte contre le terrorisme, rattaché à Europol et chargé de l'échange d'informations, est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Un chantier est également en cours dans le domaine de la veille et du signalement de contenus illicites. Europol s'est dotée en février d'un centre européen de lutte contre le trafic des migrants, dont une équipe opérationnelle a d'ores et déjà identifié cinquante navires suspects.

Le paquet « asile » adopté en 2013 définit un ensemble de grands principes relatifs à la responsabilité du pays de première entrée, aux conditions d'accueil et de qualification et à la procédure. À la suite de la crise migratoire, la Commission européenne a proposé un approfondissement du dispositif : les disparités entre systèmes nationaux peuvent entraîner une forme de course à l'asile, en anglais *asylum shopping*. La France pousse en faveur d'une efficacité et d'une sécurité renforcées, dans le respect du droit international et des principes de Dublin.

La Convention de Dublin a été longuement débattue au cours du dernier semestre. Aux termes de la convention, la demande d'asile repose sur l'État de première entrée du demandeur ; mais dans les crises migratoires exceptionnelles, la position des pays situés en première ligne est particulièrement difficile à supporter. C'est pourquoi la Commission européenne a proposé un mécanisme correcteur reposant sur la relocalisation de certains demandeurs entre les États membres. C'est un sujet qui divise, pour des raisons de géographie, d'attractivité relative des pays et aussi de politique, l'Europe centrale étant particulièrement réservée vis-à-vis de l'accueil des migrants.

La France promeut dans ce domaine une approche équilibrée : le mécanisme correcteur fait sens dans les situations exceptionnelles, mais ne doit pas se substituer au principe premier, celui de la responsabilité des pays de première entrée. Il convient d'apprécier, avant la mise en œuvre de ce mécanisme, ce qui est prévu et appliqué en matière de contrôle, d'enregistrement et de retours. De plus, la solidarité doit concerner tous les États

membres. Le sujet n'est pas clos ; il fait l'objet d'une coordination étroite entre la France et l'Allemagne.

Bras armé de Dublin, la base de données Eurodac, qui permet de déterminer le pays de première entrée, doit être renforcée par l'inclusion de nouvelles données relatives à la reconnaissance faciale, par celle des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière et par un accès simplifié. La France soutient cette évolution qui a fait l'objet d'un premier accord le mois dernier.

Enfin, une transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en agence de l'Union européenne est proposée, afin de renforcer sa capacité de soutien opérationnel aux États en difficulté.

Dernier volet de la politique de sécurité, d'immigration et d'asile, la dimension externe, porteuse d'enjeux très importants : maîtrise des flux, sécurité des frontières, situation des pays accueillant des réfugiés, réponse aux causes profondes des migrations.

En matière de lutte contre les passeurs, l'Union européenne s'est dotée d'instruments juridiques, mais son action est surtout opérationnelle, notamment dans le cadre du plan d'action contre le trafic des migrants adopté en mai 2015. Ce plan prévoit la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, mais aussi le déploiement d'opérations maritimes, Triton et Poseidon, coordonnées par Frontex, et de Sophia, relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ces opérations sauvent des vies et orientent les secourus vers les dispositifs adaptés, mais leur mandat premier est la lutte contre le trafic de migrants. 680 navires ont été interceptés dans le cadre de Triton et Poseidon, 340 dans le cadre de Sophia ; 92 passeurs et trafiquants d'êtres humains ont été arrêtés.

La PSDC en direction de l'Afrique a abouti à la mise en place d'EUCAP Sahel-Niger, avec une antenne créée à Agadez, plaque tournante du trafic en Afrique de l'Ouest. Les résultats obtenus sont significatifs.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude documentaire, la Commission européenne a identifié un nouveau chantier de sécurisation des documents source (actes, certificats de mariage) qui devrait perturber le modèle économique du trafic et éclairer les procédures de réadmission.

La réadmission est une priorité explicite de l'Union européenne : il a ainsi été souligné au sommet de La Valette de novembre 2015, avec les dirigeants africains, qu'il ne saurait y avoir de gestion des flux sans politique solide de réadmission – un domaine complexe et sensible, reposant sur le dialogue avec les pays concernés. Quelques mois avant le sommet, l'Union européenne a adopté un plan d'action sur les retours articulant renforcement de Frontex, usage du SIS et d'Eurodac et programme de retours volontaires. Ainsi, 6 000 retours ont d'ores et déjà été opérés en Grèce dans le cadre d'un programme de l'Office international des migrations.

Enfin, la politique européenne de visas est intrinsèquement liée à celle de Schengen, qui suppose une harmonisation des conditions d'entrée. Deux listes, établies par règlement, déterminent quels pays sont soumis à l'obligation de visa et lesquels en sont exemptés. L'outil opérationnel associé est le VIS qui prévient les demandes multiples de visa. La coopération consulaire permet aux États membres d'échanger toutes les informations de terrain utiles. La politique de visa est également utilisée en tant qu'élément du dialogue

migratoire avec certains pays tiers : souvent, les accords de facilitation ou de libéralisation des visas sont liés à des accords de réadmission. Cela suppose la possibilité de suspendre, voire de dénoncer les accords signés en cas de mauvaise application.

Une clause de sauvegarde en ce sens a été adoptée en décembre 2013. Face au défi migratoire et terroriste, la France et l'Allemagne en ont demandé une révision dont l'entrée en vigueur constitue un préalable juridique à celle de toute nouvelle mesure de libéralisation. Elle sera applicable à tous les accords passés et à venir, prévoit un suivi plus pérenne des engagements pris dans la phase préparatoire et élargit les critères de déclenchement de la clause de sauvegarde, les demandes d'asile en faisant partie.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Merci pour cet exposé détaillé.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – La France a fait l'objet d'une évaluation Schengen en 2009. Est-il possible d'avoir communication du rapport qui a été remis ? Quelles suites ont été données par la France ? Quels ont été les commentaires des institutions européennes ?

**M. Cyrille Baumgartner.** – Nous n'avons pas fini de réunir l'information relative aux évaluations, la documentation afférente étant très volumineuse. L'évaluation de 2009 a été conduite dans le cadre du précédent régime d'évaluation par les pairs, donc avec un niveau d'exigence inférieur. Je puis toutefois y revenir par écrit.

Le dispositif révisé prévoit des missions inopinées, des rapports établis pour chacun des six domaines de la coopération Schengen identifiant les points de satisfaction et les critères de non-conformité, avant une itération au sein du Conseil. La procédure ne s'achève que quand tous les points identifiés ont été résolus.

**M. Olivier Cigolotti.** – Europol est soumis à des obligations en matière de renseignement des fichiers de police. Le « fichier SIS » n'a de valeur que s'il est mis à jour et renseigné régulièrement par l'ensemble des États membres. Or il apparaît que certains d'entre eux ont une contribution faible ou nulle. Qu'en est-il ?

**M. Cyrille Baumgartner.** – Dans le cadre du mécanisme d'évaluation Schengen révisé, l'utilisation du SIS par le pays évalué est examinée. Trois des treize États membres évalués dans le nouveau régime se sont vu notifier des critères de non-conformité ; des recommandations ont été formulées et des plans d'action adoptés. La Commission européenne a jugé le sujet assez important pour faire l'objet d'une communication spécifique. Il est cependant évident qu'aucun État n'est en mesure d'utiliser le SIS à 100 %.

L'augmentation des consultations du SIS accroît également les risques de difficulté. La réforme conduite en 2013 a nécessité un temps d'adaptation, et compte tenu des enjeux, le dispositif est à nouveau l'objet de propositions pour renforcer son opérationnalité.

**M. Didier Marie.** – Une partie des migrations part des côtes de Libye où de nombreux passeurs se sont installés. Or les missions Poséidon et Triton ne peuvent pas les poursuivre en eaux territoriales libyennes sans mandat de l'ONU. Où en sont les démarches entreprises par la France pour son obtention ?

**M. Cyrille Baumgartner.** – Pour être pleinement opérationnelle, la mission Sophia doit en effet agir au plus près des côtes libyennes, ce qui implique un cadre juridique international clair passant notamment par une résolution du Conseil de sécurité ou une

demande du gouvernement libyen. La situation ne semble pas avoir évolué, notamment en l'absence de consensus parmi les membres permanents. En revanche, le mandat de l'opération a été étendu à la fin de l'an dernier pour lui permettre de prendre sa part à l'embargo de l'ONU sur les armes en provenance de Libye et de mener des actions de formation en direction des garde-côtes et de la marine libyenne. Le changement de mandat étant récent, je possède peu d'éléments concrets ; mais *a minima*, les actions prévues devraient avoir un effet contre les passeurs.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Il est étonnant que les pays de la rive Nord de la Méditerranée, avec la puissance de feu dont ils disposent, ne puissent pas assurer ce qui est dévolu à Frontex avec des moyens beaucoup plus faibles. Il convient d'harmoniser les politiques militaires : à l'Ouest, les embarcations saisies étaient ramenées sur les rivages des pays de départ. À l'Est, ces moyens ne sont pas déployés ; les passages augmentent, parfois sur de véritables navires dont l'interception relève de la politique maritime de sauvetage.

Pouvez-vous nous communiquer les chiffres sur les passages ? Ce n'est pas neutre : concomitamment à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, un tarissement des flux sur cette route a été constaté. De toute évidence, les passeurs ont réorienté leurs flux vers la Libye, avec des chiffres inquiétants : un million de personnes seraient en attente en Libye. Au vu des conditions d'embarquement, Frontex semble plutôt relever désormais d'un traitement des passeurs que d'une politique à mettre en place en Méditerranée.

**M. Cyrille Baumgartner.** – Frontex s'exerce aux frontières extérieures. En Méditerranée centrale, les opérations dans la partie Nord sont coordonnées par Frontex ; plus près des côtes libyennes, elles relèvent de la PSDC, avec des missions parfois différentes. Cette dernière peut également être mobilisée à terre contre les passeurs.

La mission EUCAP Sahel-Niger donne des résultats opérationnels significatifs. Elle s'inscrit dans le cadre d'une action globale de l'Union européenne vis-à-vis de ce pays. Au cours des derniers mois, les mouvements à travers le Niger, auparavant le *hub* principal des migrations en Afrique de l'Ouest, ont été singulièrement réduits.

L'un des projets financés par l'Union européenne dans le cadre du fonds fiduciaire créé à La Valette est une équipe commune d'enquête associant l'Espagne et la France, et ouverte aux autres pays, menant un travail de terrain contre les filières en Libye. Il y a déjà des résultats policiers significatifs dans ce pays, qui marquent une rupture de situation. Le chiffre d'un million de personnes massées en Libye circule en effet, même s'il relève d'observations de terrain plus que d'une évaluation méthodique.

Plus en amont, la route principale des migrations, qui passait par la Turquie et la Grèce, a vu les flux être réduits considérablement à la suite de l'action européenne. Vous avez parlé de réorientation des flux ; je ne suis pas sûr que ce soit le bon terme. En effet, les flux en Méditerranée centrale ont une dynamique propre, impliquant presque exclusivement des ressortissants d'Afrique de l'Ouest et de l'Est.

Voici les chiffres consolidés pour 2016 : un peu plus de 180 000 arrivées par mer de Turquie ; un peu plus par la Méditerranée centrale. En Méditerranée centrale, l'augmentation de 20 % constatée depuis l'année précédente appelle la vigilance ; en revanche, les flux de transit par la Turquie ont significativement baissé, d'autant que la part la plus importante du chiffre a été réalisée avant la mise en place de l'accord. Enfin, les flux à travers la Méditerranée occidentale sont en augmentation, mais les niveaux restent modestes.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 17 h 15.*

**Jeudi 12 janvier 2017**

– Présidence de M. Jean-Claude Requier, président, puis de M. Didier Marie, vice-président –

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de MM. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, Fernand Gontier, directeur central adjoint, et Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté, au ministère de l'Intérieur**

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de MM. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, Fernand Gontier, directeur central adjoint, et Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté au ministère de l'intérieur.

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est une direction spécialisée de la police nationale créée en 1999. Son échelon central comporte notamment trois sous-directions, dont la sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté qui, parmi ses missions : coordonne et anime au plan national l'action conduite en matière de contrôle transfrontière en liaison avec les autres administrations compétentes ; contribue à la coopération institutionnelle européenne et internationale dans les domaines relevant de la police aux frontières et participe à la conduite de programmes et d'actions de coopération policière ; assure le suivi des relations avec FRONTEX ; contribue à la sûreté de l'ensemble des moyens de transports internationaux et à la sécurité générale mise en œuvre sur les emprises portuaires, aéroportuaires et ferroviaires placées sous la responsabilité de la direction centrale.

La DCPAF assure aussi une coordination européenne au travers de centres de coopération policière et douanière et de commissariats communs mis en place avec l'Allemagne.

Avec cette audition, nous abordons des aspects très opérationnels. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. En outre, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment a-t-elle été conduite ? Sur quels aspects a-t-elle porté ? Comment la DCPAF y a-t-elle contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

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 d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition fera 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, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. David Skuli, Fernand Gontier et Bernard Siffert prêtent serment.*

**M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières.** – Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui devant votre commission d'enquête.

Je débiterai mon propos par une très brève présentation de la police aux frontières dont les effectifs sont aujourd'hui de 10 693 personnes et qui est présente sur le territoire métropolitain et en outremer.

Nos missions principales relèvent du contrôle transfrontière et nous sommes particulièrement investis en ce moment dans le cadre du rétablissement du contrôle intérieur. Nous intervenons dans le domaine de la sûreté aéroportuaire et sommes en charge du service national de police ferroviaire. Nous luttons principalement contre l'immigration irrégulière et procédons au démantèlement des filières. En ce sens, nous sommes à l'origine de 74 % du contentieux national. Nous procédons aux éloignements des migrants irréguliers et assurons également la gestion des vingt-trois centres de rétention administrative, placés sous notre compétence. La police aux frontières est organisée sous l'égide d'une direction centrale comprenant trois sous-directions. Le niveau territorial est organisé sur le principe d'une direction zonale pour le territoire métropolitain et pour l'outremer (direction zonale Antilles).

Notre organisation en métropole se décompose en six directions zonales, vingt-deux directions interdépartementales et cinquante-et-un services de la police aux frontières. Trois directions sont toutefois demeurées départementales, dans les Alpes-Maritimes, dans l'Oise et en Savoie, en raison de la spécificité du contentieux auquel elles sont confrontées. Cette réforme territoriale en directions interdépartementales ne concerne que la métropole, les territoires ultramarins étant restés dans leur cadre précédent, en raison de la faiblesse de leurs effectifs et de leur éloignement géographique.

Depuis le 26 mars 1995, l'espace Schengen est devenu une réalité et comprend aujourd'hui vingt-six pays, avec vingt-deux membres de l'Union, quatre pays associés – l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Lichtenstein –, tandis que d'autres pays, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et Chypre, n'y appartiennent pas. Cet espace représente environ 400 millions de personnes et s'étend sur 42 600 kilomètres de côtes et 7 721 kilomètres terrestres. Il a constitué une grande avancée de la construction européenne. Il est symboliquement fort de pouvoir passer d'un pays à l'autre sans devoir acquitter des formalités relatives au passage des frontières. Plusieurs crises sont survenues : les « Printemps arabes », la vague migratoire sans précédent et les attaques terroristes. De ce fait, l'espace Schengen est questionné dans son efficacité et donc dans sa légitimité.

La création de l'espace Schengen reposait sur trois postulats : le premier était d'ordre géopolitique et visait à faciliter la circulation des citoyens dans un espace délimité et à ne s'occuper que du contrôle aux frontières extérieures.

Le second postulat était celui de la confiance et consistait à déléguer une partie de la souveraineté au pays de première entrée de l'étranger dans l'espace, en lui déléguant la

responsabilité du contrôle frontière et en laissant à chaque État membre la possibilité de délivrer des visas de trois mois, pour le compte de tous dans la mesure où leur validité territoriale s'étend à l'ensemble de l'espace Schengen. De ce fait, on considérait que la menace ne pouvait qu'être extérieure et pouvait accueillir la migration de manière régulière, sans crise aucune.

Le troisième postulat reposait sur la mise en œuvre de mesures compensatoires suite à la libéralisation de la circulation dans un espace donné. Or, ces mesures ont été prises progressivement : ainsi, la création des centres de coopération policière et douanière (CCPD) – la France étant impliquée dans dix centres sur les soixante-neuf existants au niveau européen –, le système d'information Schengen qui est désormais de seconde génération et comprend un fichier personnes et objets, le système d'information sur les visas, ainsi que les droits d'observation et de poursuite transfrontalière permis entre les différents États, la création d'une bande frontalière de vingt kilomètres ; cette dernière disposition relevant de l'article 78-2 alinéa 9 du code de procédure pénale, modifié après l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne Melki et Abdeli du 29 juin 2010. Enfin, parmi ces mesures figurait la création, tardive il est vrai, de l'agence Frontex en 2004, cette dernière agence ayant connu une montée en puissance en devenant l'agence des garde-frontières et des garde-côtes. Ces postulats ont tous été questionnés dans leur efficacité, à la suite des différentes menaces enregistrées ces dernières années. Plusieurs djihadistes ont pu ainsi circuler dans cet espace. D'autre part, le postulat que la menace ne pouvait être qu'extérieure a été infirmé par les attentats du 13 novembre 2015 qui ont démontré que la menace pouvait largement être intérieure à cet espace. En effet, nombre des personnes impliquées dans cet attentat venait de Belgique et des ressortissants européens sont partis faire la guerre en Syrie. En outre, la vague migratoire est en effet sans précédent : plus de 1 800 000 personnes ont franchi illégalement les frontières extérieures en 2015 et 505 000 personnes en 2016, chiffre qui reste très important au regard des années précédentes en dépit d'une baisse très forte de la pression migratoire liée à l'effet conjugué de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie de mars 2016 et de la fermeture de la route des Balkans. Cette vague s'est déployée *via* trois routes principales : la première en Méditerranée orientale, à partir de la Turquie, la deuxième en Méditerranée centrale depuis la Libye. À celles-ci s'ajoute la route de la Méditerranée occidentale, dont l'Espagne est un point de passage depuis les pays d'Afrique du Nord. Cet espace devait soi-disant être sécurisé à l'intérieur et un tel phénomène migratoire interroge son efficacité.

La Grèce, avec ses 16 000 kilomètres de côtes et ses 4 000 îles, est confrontée à la difficulté de gérer ses frontières extérieures. J'ai moi-même été en poste en Grèce pendant quatre ans et j'ai pu constater que l'Europe avait dû mettre quelque six cents personnels de Frontex en 2016 pour assurer le fonctionnement des cinq *hot spots* qui y ont été implantés. Ainsi, ces *hot spots* se sont avérés poreux et quelque vingt-mille personnes se sont évaporées, faute de la capacité des Grecs de pouvoir traiter dans les délais impartis les demandes massives d'asiles.

La confiance a été érodée : certains pays, comme la Hongrie, ont *proprio motu* rétabli le contrôle frontalier intérieur, en érigeant, le cas échéant, des barrières. Les pays ont ainsi rétabli les contrôles d'initiative, par effet de domino, afin de répondre à une crise migratoire dont le pilotage n'a pas été globalement pris en compte par l'Europe.

L'espace Schengen présente également des problèmes d'ordre technique, à l'instar des mesures compensatoires. Il est illusoire de penser arrêter le terrorisme grâce à ces dernières. Toutes les installations dédiées aux contrôles aux frontières intérieures ont par

ailleurs été démantelées et la libre circulation a été érigée au rang de principe supérieur. Pour preuve, l'article 9 du code frontières Schengen dispose que, pour tous les ressortissants, qu'ils viennent d'un État membre ou d'un État tiers, en cas d'engorgement des frontières extérieures, les contrôles peuvent être allégés. Ainsi, la fluidité pose problème, comme on peut le percevoir en France lors du renforcement des contrôles aux frontières qui suscite immédiatement les protestations des Aéroports de Paris, de l'Union des aéroports français (UAF), tant le citoyen est habitué à franchir les frontières de manière extrêmement rapide, sans contrôle aucun. Il faut donc trouver un juste équilibre entre sécurité et fluidité.

Le dispositif juridique est complexe. En effet, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne peut, en tout état de cause, dépasser deux ans. Or, la crise peut excéder de beaucoup une telle durée. Quels mécanismes peut-on alors mettre en place dans de telles circonstances ?

D'avantage, nous ne sommes toujours pas en Europe sur une base de contrôle systématique. Je rappellerai qu'un trilogue existe entre la Commission, le Conseil et le Parlement pour modifier l'article 8-2 du code frontières Schengen, révision que M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, avait proposée de manière à ce que l'ensemble des voyageurs soit contrôlé systématiquement, qu'ils soient bénéficiaires du droit à la libre circulation ou ressortissants de pays tiers. Aujourd'hui, en conformité avec le code frontières Schengen, les États membres, à l'exception de la France qui contrôle toutes les personnes, procèdent à des vérifications minimales sur les bénéficiaires du droit à la libre circulation qui consistent dans la plupart des cas à un contrôle visuel de concordance documentaire avec une possibilité de consulter systématiquement les bases de données d'Interpol sur les documents volés et perdus. Il n'y a pas de contrôle systématique – il doit être aléatoire et reste à la discrétion du garde-frontières – dans les bases de données sur les personnes (base personnes du SIS dans laquelle on retrouve les fameuses fiches « S »). Lorsqu'il s'agit d'un ressortissant d'un pays tiers, les vérifications doivent être approfondies et toutes les bases sur les documents et les personnes doivent être interrogées. Des questions sont également posées sur les conditions et l'objet du séjour.

Pour sauvegarder cet espace, qui connaît une crise d'efficacité et donc de légitimité, plusieurs voies ont été prises qui me paraissent constructives, quand bien même la durée de leur mise en œuvre pose problème. Ainsi, à l'issue de onze ans de négociation, la publication de la directive sur les données des dossiers passagers de l'UE, dite directive PNR, de 2016 accorde un délai de deux ans aux États membres pour se doter d'un dispositif. En d'autres termes, il va falloir attendre 2018 pour voir le PNR européen fonctionner. On débat encore quant à la prise en compte uniquement des vols extra-communautaires ou si l'on inclut les vols intracommunautaires. Or, l'expérience montre qu'il est important de prendre en compte les vols intracommunautaires. En outre, les dispositions du PNR européen sont moins avancées que le contenu des préconisations françaises.

L'article 8-2 du code frontières Schengen va faire l'objet d'une modification afin de parvenir à un contrôle systématique de tous les voyageurs quel que soit le type de frontières. Toutefois, les États membres disposeront d'un délai de 6 mois, pouvant être prolongé pour une nouvelle période de 18 mois, pour mettre en place les contrôles systématiques aux frontières aériennes. Sur les frontières maritimes et terrestres, les États membres pourront demander une dispense des contrôles systématiques sur la base d'une analyse du risque réactualisée tous les 6 mois. On avance tout de même puisque la fluidité n'est plus le principe du contrôle qui devient progressivement systématique.

Deuxième aspect important : les travaux conduits sur l'*Entry-Exit System* (EES) qui devrait être mis en œuvre en 2019-2020 et concerner les ressortissants extra-communautaires. La France, forte de son expérience, a souhaité que l'ensemble des voyageurs, y compris les bénéficiaires de la libre circulation, qui entrent par les frontières extérieures se soumettent à ce dispositif. La Commission demeure figée sur l'idée de ce système conçu en 2009 pour le contrôle des ressortissants extérieurs. Si l'on reste dans le système d'aujourd'hui, 60 % du flux demeureront extérieurs à ce système de traçabilité des entrées et des sorties. Ce système va également permettre de calculer automatiquement les durées de séjour et facilitera le travail des garde-frontières tout en améliorant la fluidité.

Enfin, l'ETIAS (*European Union Travel Information and Authorisation System*) – inspiré du système de l'ESTA (*Electronic System for Travel Authorisation*) américain – vise à mettre en place en amont *via* Internet un dispositif d'autorisation de voyage dans l'espace Schengen et permet d'obtenir une base de données sur les renseignements fournis.

En outre, le dispositif des *hot spots* est maintenu pour la prise en compte des flux de migrants. Il y a tout lieu de penser qu'avec 181 000 personnes arrivant de Libye en 2016 sur l'Italie – dont près de 37 000 personnes ont été interpellées sur le territoire national –, la voie de la Méditerranée centrale va rester extrêmement empruntée.

Enfin, le changement de statut de l'agence Frontex nous paraît également aller dans le bon sens. Jusqu'à présent, son fonctionnement relevait du volontariat des États et de l'entraide empirique. Son budget a été augmenté de manière significative et ses effectifs vont passer de 300 à plus de 700 personnes en trois ans. La création d'une force de réaction rapide et permanente, comprenant 1 500 garde-frontières, dont 170 Français, va pouvoir être déployée. De manière globale, l'agence va conduire des études de vulnérabilité, de manière à mesurer chaque mois ce que font les pays en matière de protection de leurs frontières. L'agence pourra ainsi engager des démarches vis-à-vis des pays dont elle estime que les flux de migrants ne sont pas assez maîtrisés. Par ailleurs, l'agence a aujourd'hui la possibilité d'organiser des vols retours, ce qui relevait précédemment des pays eux-mêmes. L'action de l'agence, à la place des États, dans ce domaine me paraît politiquement plus acceptable et techniquement plus efficace.

Enfin, une stratégie a été mise en place par l'UE impliquant la signature d'accords bilatéraux avec des pays-tiers, comme le Pakistan ou l'Afghanistan, afin d'obtenir plus facilement les titres de retour vers ces pays.

En guise de conclusion à mon propos, il me paraît important de faire une pause. Nous sommes dans un espace à vingt-six États avec des systèmes d'organisation policière très différente et une absence de vision commune de la gestion de la migration. Essayons de réfléchir ensemble comment rendre cet espace plus efficace et le rendre plus fidèle à ses principes et à son esprit constitutifs. Peut-être, la mise en œuvre d'un espace à géométrie variable permettrait d'assurer le fonctionnement optimal de cet espace où l'économie a peut-être été trop privilégié au détriment de l'esprit de Schengen qui préconisait la fluidité de la circulation tout en se dotant de mesures compensatoires nécessaires pour garantir notre sécurité.

Certaines mesures me semblent devoir être envisagées pour renforcer l'espace Schengen. Il faudrait ainsi renforcer l'intégration européenne en créant une véritable police européenne des frontières, qui ne représente que l'un des aspects de la lutte antiterroriste. En effet, rétablir les frontières intérieures après un attentat terroriste me paraît une réponse

quelque peu réductrice, même si elle est utile au regard de l'importance de l'échange d'informations entre les services de police et la constitution de bases communes.

Il faudrait aussi assurer l'interopérabilité des fichiers. Faut-il connecter l'ETIAS à l'EES, ou le système Schengen à EURODAC ? La France a déposé des propositions tout à fait sérieuses en ce sens.

Il faudrait moderniser et entrer dans une phase dans laquelle le système d'information Schengen puisse largement utiliser la biométrie. Or, ce système demeure balbutiant sur ce point : il est dépourvu de photos et d'empreintes génétiques. Il est également important que les Européens partagent une vision commune pour que le PNR soit efficace.

Il faut, à mon sens, pour que nous puissions fonctionner, que les garde-frontières européens projetés dans le cadre des actions rapides disposent des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues des pays où ils sont déployés.

Enfin, je ne peux que saluer le travail accompli en interne avec le dispositif relatif aux interdictions administratives de territoire, les interdictions de sorties de territoire et le dispositif, en vigueur à compter du 15 janvier, rétablissant les autorisations de sortie de territoire pour les mineurs. Là aussi, ces dispositifs sont de nature à renforcer notre sécurité.

En outre, à l'aune des dernières évaluations Schengen de la France, en 2002, 2009 et 2016, la modernisation des outils de contrôle frontière doit être assurée. Il nous faut ainsi travailler sur la gouvernance en modernisant notamment le système COVADIS afin de pouvoir lire les contenus de la biométrie des puces des passeports.

Il faudrait également assurer l'accessibilité de la base des Titres Électroniques de Sécurité (TES) aux garde-frontières. Comment peut-on concevoir aujourd'hui qu'en cas de doute sur un document, ceux-ci doivent s'adresser à une préfecture, aux horaires des usagers, pour obtenir l'accès à cette base ? Il nous faut avoir l'historique d'un titre d'identité et les différentes photographies du dossier. Une telle démarche peut certes faire l'objet de débats d'ordre métaphysique sur la protection des libertés, mais je milite, pour ma part, en faveur de l'accès du garde-frontières à cette base.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Je vous remercie, Monsieur le Directeur, de votre présentation claire et précise. Une question me vient immédiatement à l'esprit lorsque vous vous prononcez en faveur de la stabilisation de l'espace Schengen à 26 et l'éventualité d'un système à géométrie variable. Or, un tel fonctionnement entraîne *ipso facto* une gestion distincte des différentes frontières internes entre les pays qui composent cet espace. Comment cela fonctionnerait-il ? Par ailleurs, il semble que le partage de l'information, de la connaissance et des fichiers pose problème. Pensez-vous que les Européens souhaitent avancer sur ce point ? Faute d'une volonté politique forte, cette démarche ne sera pas assurée. Enfin, en pratique, quelle est la réalité de ce rétablissement des frontières physiques conformément aux dispositions du code frontière relatives aux circonstances exceptionnelles ?

**M. David Skuli.** – L'espace Schengen présente une dimension symbolique forte et sa fin entraînerait celle du projet européen. L'affirmation de son principe est déjà un succès. Pourquoi faut-il le stabiliser ? C'est un postulat géopolitique selon lequel la libre circulation à l'intérieur est le pendant du bon contrôle de l'extérieur. À la faveur de l'expérience, on s'aperçoit qu'on ne contrôle de manière optimale ni l'un ni l'autre ! Avant d'intégrer de

nouveaux États, stabilisons l'espace et réduisons les failles que nous connaissons actuellement ! Tel est le sens de mon propos. Jamais le niveau de menace de notre pays n'a été aussi fort et je ne suis pas certain que les terroristes attendent 2018 pour commettre de nouveaux attentats. La confiance doit être constante entre les différents systèmes policiers, impliquant une réelle volonté d'échanger des informations, comme ce fut le cas entre la France et l'Espagne dans la lutte contre le terrorisme d'ETA. Éradiquer le terrorisme exige de coopérer à portes et services ouverts. Sans doute faudra-t-il promouvoir, davantage que par le passé, la confiance réelle et la capacité à réaliser en commun au sein de l'espace Schengen.

Le partage d'informations commence à être fructueux, même si cette évolution s'opère en raison d'événements tragiques. Ainsi, les Allemands ont toujours été réticents à partager leurs données, ce que, du reste, l'attentat de Berlin est de nature à faire évoluer. Le système d'information Schengen (SIS) demeure subordonné à ce que les fichiers contiennent. Or, les pays n'ont pas une pratique identique dans l'alimentation des fichiers de ce système. Certains échanges ont été opérés par les services de renseignement sur le terrorisme et le niveau des échanges me semble, pour l'heure, satisfaisant. La notion de « fiche S » est purement française et il serait important de connaître réellement et pratiquement toutes les personnes que les Allemands et l'ensemble de nos partenaires européens considèrent comme potentiellement très dangereuses. De telles informations vont de pair avec le contrôle des frontières. Nous n'avons toujours pas à ce jour de PNR européen et nous n'obtenons pas les données APIS (*Advanced Passenger Information System*) qui contiennent un grand nombre d'informations permettant d'inspecter les listes de passagers avant que ceux-ci n'arrivent sur notre territoire. Il faut décliner aux aspects maritime et ferroviaire une telle démarche, comme l'acte terroriste survenu dans le Thalys en souligne l'importance. Réduire la lutte contre le terrorisme au contrôle aux frontières s'avère illusoire, si celui-ci n'est pas accompagné par d'autres mesures.

Le contrôle aux frontières intérieures existe et s'avère efficace. Ainsi, plus de 61 000 non-admissions ont été prononcées depuis le 13 novembre dernier. En l'absence du contrôle aux frontières intérieures, ces personnes se trouveraient sur notre territoire national. Plus de 54 000 fiches de recherche, dont plus de 10 000 « fiches S », ont été détectées. Ce contrôle présente donc un certain intérêt. Quelle en est la réalité concrète ? Comment protéger 3 000 kilomètres de frontières terrestres ? Dans les installations aux frontières qui demeurent précaires, les fonctionnaires présents font preuve d'une très grande abnégation. Pour rétablir le contrôle aux frontières, il faut assurer sa conduite en mobilité. Disposons-nous des moyens informatiques pour le faire ? La réponse est négative. Il faut encore améliorer le système NEO en garantissant l'utilisation de la biométrie. En guise d'illustration, je prendrai un exemple concret. Si je procède à un contrôle dans le quartier de la Source à Orléans, il faut, qu'avec une tablette ou un smartphone, je puisse avoir accès aux bases de données Schengen et Eurodac et que je dispose d'un capteur multi-doigts me permettant de contacter la base des visas. Telle est la modernité du contrôle, qui repose sur l'interconnexion des fichiers, à laquelle il nous faut parvenir, si l'on ne souhaite pas rétablir des guérites à chaque kilomètre !

Cette réalité du rétablissement du contrôle des frontières intérieures est également fonction d'un contexte. Ainsi, près de 4 500 personnels sont postés aux frontières et ne peuvent par conséquent être déployés sur l'ensemble du territoire. Il nous a fallu fermer deux CRA – celui de Geispolsheim et celui d'Hendaye – afin de dégager des effectifs pour la frontière.

En outre, certains espaces traditionnels, dans les aéroports et les ports, doivent être modernisés en privilégiant les interfaces homme-machine. Nous n'aurons plus la possibilité

de mettre en place les équivalents-temps-plein (ETP) suffisants pour faire face aux projections d'augmentation du trafic : près de 64 millions de passagers transitent aujourd'hui par Roissy et, dans trois ans, ils seront 80 millions. 1 600 de mes agents se trouvent déjà à Roissy. Comment pourrons-nous absorber le surplus de passagers avec un niveau de sécurité considéré comme bon ? Il faudra ainsi multiplier les dispositifs de contrôle automatique aux frontières, comme Parafe (Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures), en utilisant des technologies modernes comme la reconnaissance faciale, le *pre-check*, un système COVADIS aux performances améliorées. Il faudra affirmer le principe que l'on souhaite : soit la fluidité ou la sécurité. Allez aux États-Unis : l'attente dans les files y est bien supérieure à celle que l'on peut connaître dans nos aéroports et personne ne proteste ! Il manque à l'Europe une vision partagée de ce qu'il faut faire.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – La commission d'enquête va effectuer un déplacement à Strasbourg, le lundi 6 février prochain. Serait-il possible de participer à des contrôles mobiles qui seront réalisés à la frontière avec l'Allemagne afin d'évaluer notamment l'état de la coopération avec nos voisins allemands ?

**M. David Skuli.** – Oui, bien sûr. Un contrôle fixe est organisé sur le Pont de l'Europe avec nos voisins allemands, ainsi qu'à Ottmarsheim. Je vous invite à vous rapprocher de mon secrétariat pour organiser un tel déplacement. Vous comprendrez là tout l'intérêt du contrôle en mobilité et des modalités flexibles du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures. Si l'on sauve l'espace Schengen, il faudra réfléchir à de nouvelles modalités qui permettent à un État de rétablir ses contrôles intérieurs. Doit-on encore considérer qu'une crise ne dure que deux ans, durée maximum autorisée du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures quelle que soit l'option ? Comment doter les États des moyens nécessaires à l'organisation de contrôles intérieurs, malgré le démantèlement des implantations survenu en 1995 ? Ainsi, développons de manière forte la technologie qui nous permet d'assurer des contrôles en mobilité. C'est ce pour quoi je milite afin de nous doter des capacités de faire face à une crise de manière autonome.

**M. Didier Marie.** – J'aurai deux questions. Schengen est un espace de libre circulation des personnes et des marchandises. De quelle façon êtes-vous coordonné avec le service des douanes ? D'autre part, un grand débat a eu lieu sur la protection des données personnelles. Quels problèmes juridiques se poseraient si vos préconisations étaient mises en œuvre ?

**M. David Skuli.** – Schengen est un espace de libre circulation des personnes et des marchandises. Une circulaire du 6 novembre 1995 a réparti les compétences entre la douane et la police aux frontières qui est davantage spécialisée sur les contrôles aux personnes. Ainsi, sur les 118 points de passage frontaliers extérieurs où un contrôle transfrontalier est opéré, 74 incombent à la douane et 44 sont laissés à la police aux frontières. Dans le cadre du rétablissement du contrôle frontière intérieur, on parle désormais de points de passage autorisés (PPA) qui sont au nombre de 285 : 154 relèvent de la police aux frontières et 131 relèvent de la douane. Votre question m'amène à rebondir sur la création de ces points de passage autorisés. En France, aucune infraction n'est prévue si l'on contourne ces points de passage pour franchir la frontière. Quel est l'intérêt d'une mesure n'impliquant pas de sanction ? La circulaire de 1995 prévoit les répartitions territoriales et fonctionnelles entre la douane et la police. On a profité de l'implantation des douanes pour assurer la mutualisation. Historiquement, les douanes ont toujours été placées aux frontières et il n'était pas important que la police se trouve dans les points de passage où elles se trouvaient déjà. Désormais, dans le cadre du rétablissement des frontières intérieures, si nous avons une

coordination avec la douane, force est de constater que celle-ci demeure très ancrée sur son corps de métier qui est de contrôler la marchandise, comme en témoigne le faible nombre de non-admissions qu'elle prononce. La logique du fonctionnement de la douane est distincte de celle de la police, puisque celle-ci, à l'inverse de la police, laisse d'abord entrer sur le territoire national avant de procéder à un contrôle. La police, quant à elle, en contrôlant sur la frontière, évite qu'on y pénètre. La police s'occupe ainsi des vingt-deux plus gros aéroports français et est compétente pour les points de passage frontaliers (PPF) qui sont créés par les préfets de départements. Sans doute faudrait-il une instance nationale régulant leur implantation. En effet, le préfet doit aujourd'hui répondre aux demandes d'ouverture de PPF, de manière locale, sans réelle coordination nationale. Comment est-il possible d'armer ces points de passage frontaliers, au risque de créer une vulnérabilité qui s'apparente à une passoire ? De l'« Europe forteresse », on passe ainsi à une forme d'« Europe passoire » ! Telle est la crise de légitimité de l'espace Schengen que j'évoquais précédemment.

La protection des données fait aujourd'hui débat, comme en témoigne la création du fichier TES, qui résulte de la fusion des fichiers des cartes d'identité et des passeports. Aujourd'hui, existe-t-il un obstacle juridique à permettre l'accès des services ? Cet obstacle me paraît davantage de nature politique : à la condition que l'on réponde aux exigences de la Commission nationale informatique et liberté et, plus largement de l'État de droit, il faut concilier la protection de l'État avec le juste équilibre entre la liberté et la sécurité. Je ne vois pas aujourd'hui d'obstacle particulier : à chaque fois que le droit communautaire intervient, nous modifions les textes. Ainsi, l'arrêt Melki nous indiquait l'impossibilité de conduire sans limite des contrôles sur la bande des vingt kilomètres, une telle démarche revenant à transposer les contrôles de la ligne frontière à l'intérieur du territoire national. Le code de procédure pénale a été dûment modifié et on a limité la durée du contrôle, dans la bande des vingt kilomètres, à six heures. Aujourd'hui, je ne vois pas ce qui empêche un policier ou un gendarme de consulter le fichier TES. Il me paraît anormal qu'il soit impossible d'obtenir des informations sur un ressortissant communautaire ; cette incapacité étant valable à l'ensemble de l'espace. En Europe, il existe la base iFADO (*False and Authentic Documents Online*) qui recense les fac-similés des différents documents d'identité délivrés par les pouvoirs publics de chaque Etat membre, mais il n'existe pas de dispositif en Europe pour contrôler la validité des titres à l'échelle communautaire ! Il faut ainsi permettre *a priori* le contrôle, car il est impossible de déléguer le contrôle à des policiers et à des douaniers sans leur donner les moyens d'exercer leur mission.

On ne peut, par ailleurs, faire reposer sur le contrôle aux frontières l'absence de consensus européen. Pour preuve, les pays européens sont en désaccord pour désigner quels sont les pays considérés comme sûrs, à l'instar de ce qui s'est produit pour le Kosovo. Aujourd'hui, les Allemands refusent les demandes d'asile des Albanais que nous acceptons ! Ce domaine dépasse ma responsabilité, mais illustre l'exigence d'une cohérence européenne en la matière. Il n'y a donc pas d'obstacle à conduire les contrôles, une fois assurés les garde-fous et accordée la confiance aux personnes auxquelles on a délégué notre sécurité.

– Présidence de M. Didier Marie, vice-président –

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Merci pour votre exposé riche et pédagogique. Ma première question portera sur les *hot spots*. Faut-il les implanter à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne ? Leur implantation extérieure repose sur la capacité des pays extérieurs qui les accueillent à faire fonctionner le système, à posséder un régime politique fiable et à ne pas rendre l'Union européenne par trop dépendante à un éventuel chantage sur ce thème. Ma seconde question portera sur la relocalisation à la suite du Règlement de Dublin.

Une répartition doit s'opérer à l'échelle de l'Union, mais quels sont les moyens dont cette dernière dispose en la matière, c'est-à-dire pour s'assurer que les pays accueillent les migrants conformément à ce qui leur est demandé ?

**M. David Skuli.** – Votre seconde question, qui concerne les relocalisations, ne relève pas de ma compétence. Le Règlement de Dublin figure parmi les seuls outils dont nous disposons pour nous adresser aux nationalités extérieures à l'Union européenne, comme le Pakistan ou encore l'Afghanistan. Il importe de mettre en œuvre un mécanisme de régulation et d'évaluation, sans présager de la situation de certains pays qui, du fait du nombre conséquent de migrants qu'ils ont déjà accueillis, ne souhaitent plus en accueillir de nouveaux au titre de ces accords.

Les *hot spots* fonctionnent, bien que de manière imparfaite. En effet, dans les *hot spots* grecs situés dans le Dodécanèse, 2 000 migrants arrivaient quotidiennement. Depuis la signature de l'accord avec la Turquie, leur nombre a baissé à une centaine par jour. Comme vous l'avez évoqué, cet accord demeure soumis au bon vouloir des Turcs qui ont posé deux conditions très strictes : la libéralisation des visas pour leurs ressortissants et l'obtention d'un financement considérable par l'Union. Un tel accord demeure fragile.

Ces *hot spots* sont des centres de tri des migrants qui peuvent être, le cas échéant, renvoyés. Je n'ai pas connaissance, hormis les 821 personnes qui ont été renvoyées, conformément à l'accord entre l'Union et la Turquie, que de l'Italie ou de la Grèce, de nombreux migrants aient été renvoyés vers leur pays d'origine. C'est une vraie interrogation. Ne doit-on pas plutôt créer des centres dans les pays d'origine ? Ce débat est posé et doit faire appel à des considérations d'ordre diplomatique. L'absence de garanties relatives au respect des droits de l'Homme dans ces pays peut faire obstacle à la mise en œuvre de cette formule. Comment l'Europe peut-elle aider ces pays ? Certes, le concept de *hot spot* est une réponse de l'Union européenne à cette crise migratoire sans précédent et à la désorganisation des pays d'origine. Il a également ramené un peu de sérénité dans l'espace Schengen. Il nous faut à présent travailler sur la notion du retour et la mise en œuvre d'une politique cohérente. À l'intérieur de l'Union, le *hot spot* n'est concevable qu'à la condition de disposer d'un mécanisme de renvoi des personnes vers leur pays d'origine. Un tel mécanisme n'est pas, à proprement parler, efficace ni commun à l'ensemble des États membres, ne serait-ce qu'en matière de droit d'asile. Peu importe l'endroit où le *hot spot* se trouve, quand bien même sa situation en amont éviterait les décès lors des traversées. Cependant, les migrants sont avant tout renvoyés d'un pays européen à un autre.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Est-on revenu aux contrôles que l'on connaissait avant 1995 à la suite des attentats terroristes et dispose-t-on, le cas échéant, de moyens comparables à ceux de cette période ? Par ailleurs, les moyens à déployer contre le terrorisme me semblent différents de ceux de la lutte contre l'immigration illégale. Enfin, le système Parafé me paraît efficace lorsqu'il fonctionne. Comment développer un tel système ? Je crois, tout comme vous, aux outils numériques qui peuvent nous permettre de traiter deux questions connexes, à savoir la facilitation de l'activité transfrontalière et le développement du tourisme intra-zone. Ainsi, des solutions spécifiques peuvent-elles être mises en œuvre, dans la durée, pour faciliter l'activité transfrontalière et aussi le tourisme à la journée qui sont tous deux une réussite de Schengen ?

**M. Pascal Allizard.** – Je vous remercie pour la précision de votre exposé. Vous avez évoqué que les accords avec les pays hors Schengen, comme le Pakistan qui présente des foyers terroristes et des attentats au moins aussi nombreux qu'en France. Je préside le groupe

d'amitié France-Pakistan et nous avons connu une mini-crise avec un ressortissant pakistanais, à la fin juin. Comment analysez-vous cette défaillance, soit entre les deux pays, soit dans nos propres procédures ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Je vous remercie de votre exposé très clair dans lequel vous avez évoqué le PNR. Or, celui-ci ne devrait pas voir le jour avant 2018, ce qui soulève notre interrogation sur la réactivité de l'espace européen face à des menaces qui sont immédiates. En tant que membre de la commission des affaires européennes, je proposerai à notre président que nous nous penchions sur les mesures à prendre pour améliorer la réactivité européenne dans ce domaine. Je crois, tout comme vous, en la valeur de l'espace Schengen auquel se réfèrent notamment les jeunes générations. Or, l'harmonisation des documents d'identité et des conditions de leur délivrance ne me paraît pas suffisamment assurée. Les politiques de sécurité et de défense étant désormais d'ampleur européenne, il me paraît difficile d'éluder une telle question.

**M. David Skuli.** – Depuis le 13 novembre, nous avons mobilisé entre 4 000 et 4 500 personnes – ce nombre variant en fonction des événements comme l'Euro ou la COP-21 – pour le rétablissement du contrôle des frontières. Des douaniers se sont joints à nous, ainsi que des forces plus généralistes dans la bande des 20 kms. Le contrôle aux frontières n'est pas de même nature que celui de 1995. À l'époque, tous les pays étaient dans la logique de contrôler leurs frontières. La PAF comprenait alors 6 000 agents, dont 4 000 étaient déployés pour le contrôle aux frontières. Aujourd'hui, la logique qui a prévalu après Schengen était de s'orienter vers les territoires car les flux migratoires y sont d'installation ou de transit. Nous disposons également d'outils plus performants et intégrés aujourd'hui qu'en 1995.

Le contrôle d'aujourd'hui, s'il conjugue les aspects aléatoires et dynamiques avec les moyens de pouvoir accéder aux bases de données, s'avère sans doute plus efficace. Cependant, il ne saurait être infaillible, puisqu'un système de surveillance, par essence, ne saurait être totalement hermétique.

Certains accords transfrontaliers impliquent des démarches plus souples vis-à-vis de travailleurs transfrontaliers identifiés : entre la Sarre et l'Est notamment, on partage des espaces communs. Il faut développer ce type d'accord de petit trafic frontalier. Si je partage votre analyse économique sur l'espace Schengen, je dois reconnaître que notre vie a changé à la suite des attentats de 2015 et 2016. Le terrorisme modifie l'activité économique et les contrôles seront accrus. Il est impossible de concevoir un système partiellement renforcé pour lutter contre le terrorisme. Notre vie a profondément changé et les contrôles demeureront effectifs tant que durera la menace terroriste. Or, celle-ci va durer longtemps. Il faut limiter l'impact sur l'activité économique, mais je ne peux répondre positivement à la demande de faire transiter les personnes à l'Aéroport de Roissy-Charles de Gaulle en moins de trente minutes. Les contrôles vont ainsi être renforcés.

L'augmentation des dispositifs de contrôle automatisé aux frontières et l'utilisation des technologies à reconnaissance faciale plutôt que dactyulaire permettent d'absorber des trafics passagers dans de bonnes conditions de sécurité. En effet, la reconnaissance faciale permet de prendre toutes les données des puces biométriques avec un niveau de fiabilité reconnu, sans devoir échanger des certificats pour obtenir l'accès aux bases. Aujourd'hui, 41 sas ont été déployés à Roissy, Orly et Marseille et nous devrions atteindre le chiffre de 81 sas dans les trois années qui viennent. D'après nos estimations, il faudrait en implanter près de 160, en intégrant l'ensemble des plateformes parisiennes. Nous

avons ainsi créé la fonction de policier superviseur qui contrôle cinq sas, lesquels ne sont, pour le moment, destinés qu'aux ressortissants européens. Il faudrait les ouvrir aux ressortissants des pays tiers, en y ajoutant un capteur multi-doigts afin de consulter la base VIS et avant de les diriger vers une aubette où sont vérifiées par un garde-frontières les justificatifs liés aux conditions de leur séjour.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés aux deux défis que sont les flux migratoires et le terrorisme. On ne peut exclure, avec l'état de délabrement de la Libye, que des terroristes se soient introduits dans le flux des migrants, à l'instar des deux terroristes du Stade de France ou des ressortissants tunisiens abattus à Milan après s'être rendus en Allemagne. Je n'irai pas jusqu'à dire que tout migrant est un terroriste, mais on ne peut exclure l'infiltration de certains d'entre eux parmi les 181 000 personnes qui ont traversé la Méditerranée depuis la Libye. L'interopérabilité des bases permettra de répondre à ces deux défis. Si le système d'information Schengen comportait de la biométrie et disposait d'un accès à EURODAC garantissant le croisement des données, la coordination avec les autorités étrangères en serait rendue plus aisée.

On passe des accords avec des pays comme le Pakistan qui prévoient notamment la durée de trente jours pour la délivrance de laissez-passez, sachant que la durée de rétention n'excède pas, en France, quarante-cinq jours. Or, le Pakistan ne respecte pas de tels délais afin de paralyser notre action. Tant au niveau européen, comme l'a souligné Mme Angela Merkel, qui a menacé de supprimer les aides bilatérales au développement à la Tunisie si elle refusait de reprendre leurs ressortissants déboutés du droit d'asile. *Pacta sunt servanda*. L'affaire du Pakistan a été réglée lorsque nous avons refusé le visa à vingt-huit personnes. Cette démarche me paraît tout à fait pertinente. En effet, quel est l'intérêt d'un accord sur lequel vous ne disposez d'aucun moyen de rétorsion ? De nombreux accords rencontrent cet écueil, comme celui avec le Mali qui nous refuse, en permanence, le retour de nombre de leurs ressortissants. Une telle réalité me dépasse et concerne à la fois la représentation nationale et le ministère des affaires étrangères. Vous n'êtes respecté dans un accord que si celui-ci est synallagmatique. Rétablissez le visa pour les Albanais et le nombre de demandes d'asile sera réduit ! Une telle démarche dépasse mes compétences, mais il importe de clarifier ce qu'attendent les pays. On peut renvoyer aujourd'hui à Kaboul et j'ai proposé que tous les Kurdes irakiens qui ont été pris dans des filières de traite d'êtres humains soient renvoyés dans leur pays d'origine. Il faudrait engager prioritairement des démarches en vue du retour de ces personnes condamnées par nos tribunaux vers leur pays d'origine.

Enfin, si le PNR ne sera opérationnel au niveau européen qu'en 2018, il est d'ores et déjà mis en œuvre à l'échelle nationale, tout comme en Angleterre et en Espagne. Certes, tous ces dispositifs européens, que j'ai cités, vont dans le bon sens. Il y a là un effort de compréhension mutuel à conduire, qui implique notamment des capacités linguistiques dont est pourvue la PAF au-delà des autres unités de la police nationale. En outre, la temporalité peut poser problème. Il faut ainsi conduire une réflexion sur le temps d'application des mesures en fonction de la menace à laquelle on est confronté.

Enfin, un titre européen existe, conformément à un règlement de 2008 qui précise les éléments homogènes que doivent contenir les papiers d'identité délivrés dans l'espace Schengen. Notre carte nationale d'identité répond ainsi à des standards élaborés par l'Europe. En revanche, la capacité de vérifier entre États la véracité du titre est lacunaire. D'ailleurs, la base iFADO permet aux garde-frontières de vérifier la conformité des titres avec des fac-similés officiels. Le problème réside pour nous davantage dans l'accès aux bases des titres européens que dans la façon dont ils doivent être réalisés.

**M. Didier Marie, président.** – Merci beaucoup, Monsieur le Directeur, pour cette présentation et votre disponibilité à nous répondre. Chacun de nous a pu tirer profit de votre audition très intéressante. Je vous en remercie.

*La réunion est close à 12 h 36.*



**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**

- Présidence de M. Gérard César, président d'âge -

*La réunion est ouverte à 17 h 50*

**Élection du président de la commission d'enquête**

**M. Gérard César, président.** – Nous nous retrouvons aujourd'hui, quelques semaines après le début des travaux de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, afin d'élire un nouveau président, après la démission de notre collègue Chantal Jouanno, de sa fonction de présidente. Elle demeure néanmoins membre de la commission d'enquête. Je souhaite à titre personnel lui rendre hommage pour tout le travail qu'elle a accompli en tant que Présidente.

Je vous rappelle que cette commission d'enquête a été créée le 16 novembre dernier pour donner suite à la proposition de résolution déposée le 26 octobre par M. Ronan Dantec et les membres du groupe écologiste dans le cadre de leur « droit de tirage » prévu par l'article 6 *bis* de notre règlement.

Le même article prévoit que les fonctions de président et de rapporteur sont partagées entre la majorité et l'opposition.

Je vous propose de procéder sans tarder à l'élection du nouveau président de cette commission d'enquête.

M. Jean-François Longeot est candidat.

*Il est procédé à l'élection de M. Jean-François Longeot à la présidence de la commission d'enquête.*

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, je vous remercie pour cette élection, dont je suis très honoré. Je tiens tout d'abord à saluer ma collègue Chantal Jouanno pour les travaux menés jusqu'ici et je souhaite indiquer que je m'inscris dans le prolongement des décisions que vous avez déjà actées au moment de la réunion constitutive et des réunions de bureau qui ont suivi.

Nous avons encore un peu moins de trois mois de travaux, de nombreuses auditions à mener et des déplacements à faire. Je vous invite à me faire part, au fil de l'eau, de toutes les suggestions d'auditions que vous souhaiteriez pour la commission d'enquête. J'y serai attentif.

**Audition de M. Jean-Paul Naud, co-président et Mme Geneviève Lebouteux, secrétaire du collectif d'élus doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CéDPA) et de M. Christophe Dougé, conseiller régional des Pays de la Loire et adhérent du CéDPA, de 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), de Mme Agnès Belaud, administratrice de l'ACIPA et du CéDPA, et de M. Sylvain Fresneau, président de l'association de défense des exploitants concernés par l'aéroport (ADECA) et adhérent de l'ACIPA**

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous reprenons aujourd'hui les travaux de la commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures.

Je rappelle que nous nous sommes fixés pour objectif d'analyser plus en détail les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau.

Ces projets en sont tous à un stade différent de mise en œuvre de la compensation. Ils devront 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 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 fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous entendons ce soir deux associations sur le projet spécifique de la définition des mesures compensatoires à Notre-Dame-des-Landes : le CéDPA (collectif d'élus doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes) et l'ACIPA (association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, demander aux personnes que nous entendons aujourd'hui, 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, Jean-Paul Naud, Geneviève Lebouteux, Christophe Dougé, Agnès Belaud, Sylvain Fresneau et Julien Durand prêtent successivement serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mesdames, messieurs, à la suite de vos propos introductifs, qui devront être courts, 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 autres projets concernés par notre commission d'enquête ?

*Les personnes entendues déclarent n'avoir aucun lien d'intérêt avec les autres projets.*

**M. Jean-Paul Naud, co-président du CédPA.** – Je vous remercie de votre invitation et de l'attention que vous portez à notre délégation d'associations afin que nous puissions témoigner de la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur de grands projets d'infrastructures.

Il nous est effectivement possible de témoigner de l'application du mécanisme « éviter-réduire-compenser », aussi bien en ce qui concerne le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes qu'en ce qui concerne d'autres projets communaux ou intercommunaux.

Je commencerai par présenter le CédPA, dont je suis co-président. J'ai été élu maire de Notre-Dame-des-Landes en 2008 sur une liste hostile au projet. En 2009, nous avons créé un collectif regroupant environ 1 000 élus doutant de la pertinence de l'aéroport. À partir de 2011, ce collectif a été transformé en association. Le but était de faire entendre au niveau local, national et international la voix des élus qui contestaient la réalisation d'un nouvel aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes. Il s'agissait également d'obtenir un réexamen des dossiers à la lumière des propositions alternatives qui n'avaient jamais été sérieusement étudiées.

La transformation du collectif en association nous permettait d'ester en justice devant les juridictions compétentes. Je laisse Agnès Belaud présenter l'ACIPA.

**Mme Agnès Belaud, administratrice de l'ACIPA et du CédPA.** – L'ACIPA est l'Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Elle a été créée le 16 décembre 2000 lorsque le gouvernement Jospin a relancé le dossier de l'aéroport.

L'objet de notre association est, entre autres, d'informer les adhérents et la population, et de protéger les forêts, les bois, les cours d'eau, les plans d'eau ainsi que les zones humides situés dans le secteur géographique concerné. Notre lettre d'information hebdomadaire est envoyée à plus de 7 000 personnes. Nous travaillons également mensuellement avec soixante autres organisations – associations, collectifs, syndicats et mouvements politiques – au sein de ce que nous appelons la « coordination des opposants au projet de Notre-Dame-des-Landes ».

Aujourd'hui, nous avons invité Sylvain Fresneau, adhérent de l'ACIPA et président de l'ADECA (Association de défense des exploitants concernés par l'aéroport). Cette association est la plus ancienne de nos associations puisqu'elle a été créée en décembre 1973.

**M. Christophe Dougé, conseiller régional des Pays de la Loire, adhérent du CédPA.** – Nous avons abordé les travaux de votre commission d'enquête à travers le prisme de Notre-Dame-des-Landes. Geneviève Leboutoux évoquera la partie « éviter-réduire ».

J'aborderai, pour ma part, les mesures compensatoires. Jean-Paul Naud vous présentera ensuite une autre expérience sur la mise en œuvre de la compensation dans la commune de Notre-Dame-des-Landes, non liée à l'aéroport. Cela permettra de montrer qu'il existe plusieurs lectures de la doctrine ERC.

À titre préalable, je souhaite rappeler que la biodiversité composant l'emprise du projet d'aéroport est constituée à 98 % de zones humides, et pas n'importe lesquelles : un bocage humide, des prairies humides, des landes, des boisements humides, ainsi qu'un chevelu dense de multiples têtes de bassin versant des affluents de la Vilaine et la Loire. Ce site n'a pas subi de perturbations durant les soixante dernières années d'évolution et de développement de l'agriculture moderne. Il n'y a pas eu de recalibrage de cours d'eau, comme ça a pu être le cas ailleurs, ni de drainage important ou d'arrachage de haies.

Cette qualité apparaît clairement dans les inventaires faune et flore, même si des insuffisances ont néanmoins été relevées. C'est donc un espace naturel quasi unique dans l'ouest de la France. De par l'imbrication de ces têtes de bassin versant, il s'agit d'un lieu exceptionnel pour les corridors écologiques, trame verte et bleue, entre deux bassins fluviaux. Ces têtes de bassin versant sont des espaces importants pour la qualité et la régulation de l'eau en aval des cours. Il existe des connexions étroites entre les sols, les sous-sols et les boisements dans la circulation et la fourniture de l'eau en aval, que ce soit pour les rus, les ruisseaux, les rivières et les fleuves qui les collectent.

Cet écosystème naturel complexe est un ensemble unique et entier. Il constitue une illustration concrète du bon état écologique des cours d'eau tel que le définit la directive européenne cadre sur l'eau.

**Mme Geneviève Lebouteux, secrétaire du CédPA.** – Nous avons concentré notre présentation sur la séquence « éviter-réduire-compenser ».

Je commencerai par la partie « éviter ». Pour Notre-Dame-des-Landes, à aucune étape du projet, la notion d'évitement n'a été intégrée. Le choix du site a été fait en 1967 : à l'époque, il n'y avait aucune préoccupation environnementale. On pensait même bétonner les marais du côté de la Brière !

En 2000, le projet est relancé, en grande partie pour des préoccupations foncières autour de Nantes, et surtout parce que cette zone avait été réservée pendant trente ans. En 2002 et 2003, un débat public a eu lieu sur le site de Notre-Dame-des-Landes. En 2006-2007, l'enquête publique a été réalisée. D'après l'analyse coûts-bénéfices, 40 millions d'euros sont prévus pour le plan agro-environnemental. Néanmoins, il s'agit essentiellement du coût global estimé pour l'acquisition des terres et l'on ne voit pas ce qui est prévu pour les mesures environnementales.

En 2011, nous avons fait expertiser cette analyse par un cabinet d'études CE Delft. Il ressort que le coût de gestion additionnel de l'eau avait été omis, de même que la valeur de la nature et les dépenses annuelles de mise en place du plan environnemental.

En 2008 est publiée la déclaration d'utilité publique (DUP). Durant toute cette période, aucune notion d'évitement n'a été inscrite. Nous assistons à un fractionnement des procédures dans le temps. Les préoccupations environnementales apparaissent en 2012, avec l'enquête publique « loi sur l'eau ». C'est à partir de ce moment-là qu'il est enfin question de la séquence « éviter-réduire-compenser ».

« Éviter » signifie étudier s'il existe une alternative au projet existant. Mais comment appliquer cet évitement alors qu'initialement le milieu était qualifié de non contraignant ? En définitive, il est à 98 % situé en zone humide ! Il était alors trop tard pour chercher des alternatives permettant l'évitement, point fondamental de la doctrine « éviter-réduire-compenser ».

Les porteurs du projet n'ont manifesté aucune volonté de rechercher une alternative : les terres avaient déjà été réservées pour la moitié d'entre elles. Nos propositions, notamment celle d'étudier les capacités de l'aéroport de l'Ouest, ont été refusées à plusieurs reprises.

Autre point qui nous choque : en 2012, au moment de l'enquête publique « loi sur l'eau », les porteurs du projet AGO et l'État prétendent qu'ils ont appliqué la procédure « éviter-réduire-compenser ».

Vous trouverez dans le dossier que nous vous laisserons quelques pages extraites du document qui nous a été présenté en décembre 2012. Trois pages portent sur « éviter » et « réduire ». Vous constaterez que pour les porteurs du projet « éviter », c'est alléguer simplement que l'emprise du projet est moindre que celle de la « ZAD ». Il ne s'agit nullement de conduire une réflexion sur de possibles alternatives !

En 2013, puis en 2016, deux études officielles ont montré qu'une alternative existait.

En effet, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) a remis en 2013 une étude à la demande de la Commission du dialogue. La DGAC a gonflé les coûts, mais a néanmoins reconnu que l'alternative consistant à réaménager l'aéroport de Nantes-Atlantique était possible.

En 2016, ce point est confirmé par le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) commandé par Ségolène Royal.

Fin 2016, les conclusions du rapporteur public à la cour administrative d'appel reconnaissent également que l'alternative existe. Il était ainsi proposé à la cour administrative d'appel de nous donner raison, en vain.

Les considérations environnementales et la préoccupation d'évitement doivent donc être envisagées en amont d'un projet, en réponse à un besoin. Sur Notre-Dame-des-Landes, les porteurs du projet ont fait exactement l'inverse : ils ont cherché à justifier un projet déjà défini et surtout pas à l'éviter !

Or il existe des projets évités : le projet d'autoroute A83 Nantes-Niort a finalement contourné le Marais poitevin par le Nord et le projet A831 Fontenay-le-Compte-La Rochelle, qui devait également traverser le Marais poitevin, a été carrément abandonné au profit du contournement de Marans.

Je serai plus brève sur la partie « réduire ». De la même façon que pour « éviter », la préoccupation de réduction de l'impact n'a pas été intégrée au projet. L'enquête publique de 2006 concluait déjà que le projet d'aéroport était un lourd tribut pour l'agriculture. La mission agricole de 2012 va plus loin. Selon elle, il n'y a aucun souci d'économie du foncier. Par exemple, tous les parkings prévus sont à plat, il n'y a aucun parking à silos.

La seule réduction consentie a consisté à diminuer la superficie des places de parking, les voitures seront plus serrées. Cette réduction demandée par la mission agricole et par la Commission du dialogue en 2012-2013 n'avait pas été acceptée par l'État et par AGO ; le tribunal administratif de Nantes a imposé cette décision en 2015.

D'autres réductions ont été refusées, comme la demande de rapprochement du barreau routier de la plateforme. Récemment, le CGEDD a parlé d'aéroport surdimensionné et a estimé, comme nous, qu'une seule piste suffirait. Cette réduction n'a pas non plus été acceptée. La consultation qui s'est tenue en juin dernier a porté sur le projet initial d'un aéroport à deux pistes.

Il existe pourtant des projets à impact réduit. Nous avons tous en tête des exemples de lotissements auxquels on a retiré des parcelles.

En conclusion, pour prendre en compte les deux étapes que sont « éviter » et « réduire », il convient d'intégrer les préoccupations environnementales dès le début de la démarche. De façon plus générale, il importe de garder à l'esprit une certaine hiérarchie des priorités.

Notre pays est très largement pourvu en équipements. Par conséquent, la priorité de préservation de la biodiversité mise en balance avec les objectifs qui ont prévalu pour le projet d'aéroport, à savoir le moindre coût et la non-remise en cause d'un projet prévu de longue date.

Nous vous transmettons les propositions que nous avons faites au moment de la commission de rénovation du débat public de 2015. Plusieurs d'entre elles concernent les sujets qui nous préoccupent.

La proposition 3 demande de faire cesser immédiatement le « saucissonnage » des procédures, d'ailleurs en contradiction avec les directives européennes. Le projet doit être évalué dans son ensemble et l'utilité publique ne peut être prononcée avant.

La proposition 4 vise à intégrer l'analyse environnementale globale au moment de la comparaison entre les différentes solutions.

**M. Christophe Dougé.** – Je poursuis sur la notion de compensation qui vous intéresse en priorité ; néanmoins, ce qu'a dit Geneviève Lebouteux sur « éviter » et « réduire » est très important.

Dans le cadre d'une procédure classique, lorsque vous êtes porteur d'un projet affectant une zone humide, comme à Notre-Dame-des-Landes, vous devez indiquer très formellement comment vous comptez compenser la destruction de cette zone.

Le porteur de projet doit notamment apporter la preuve qu'il a la maîtrise foncière des terrains destinés à assurer la compensation, évoquer la méthode de réalisation de cette compensation, garantir la pérennité et le financement des mesures envisagées. La description, en outre, doit être précise : plans, accompagnement de bureaux d'études, garanties de localisation et de coût, et même, parfois, conventions de longue durée relatives à l'entretien de ces espaces et au suivi après travaux. Ça, c'est la règle !

Je vais laisser la parole à mon collègue Jean-Paul Naud, maire de Notre-Dame-des-Landes, qui a eu à traiter un projet d'aménagement sur sa commune, autre que celui de l'aéroport.

**M. Jean-Paul Naud.** – Mon témoignage illustre le traitement de projets communaux ou intercommunaux plus modestes, dont la réalisation est également affectée par le mécanisme « éviter-réduire-compenser ».

La commune de Notre-Dame-des-Landes est située dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de la Vilaine. Les contraintes de ce SAGE, s'agissant de la destruction de zones humides, sont beaucoup plus drastiques que celles qui s'appliquent sur d'autres secteurs. On nous impose en effet, dès que l'emprise en zone humide dépasse les 1 000 mètres carrés, la réalisation d'un projet « présentant un intérêt public avéré », c'est-à-dire d'un projet qui peut faire l'objet soit d'une DUP, notion bien connue, soit d'une déclaration de projet, notion beaucoup plus vague.

Ainsi, nous projetions de créer une zone d'activités de proximité à Notre-Dame-des-Landes, la première tranche s'étendant sur 2,5 hectares seulement. Nous avons découvert, à cette occasion, la lourdeur de la procédure consistant à monter une déclaration de projet. La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), que nous avons interrogée sur cette notion très récente, n'avait pas été en mesure de nous répondre.

Le dossier est lourd à monter ; s'il est accepté, il faudra restaurer les zones humides, la surface de la compensation prévue étant égale à 200 % de la surface perdue. Nous avons rencontré les représentants de la commission locale de l'eau (CLE), du SAGE Vilaine. Ceux-ci nous ont encouragés à lancer la procédure de déclaration de projet, mais en nous conseillant d'anticiper sur les mesures compensatoires à réaliser au titre des zones humides détruites, alors que le projet ne faisait que de 2,5 hectares !

Sur de petits projets comme celui-ci, à la lourdeur du dossier de déclaration de projet vient donc s'ajouter le coût très élevé des mesures compensatoires, même lorsque les superficies concernées sont faibles. À Vigneux-de-Bretagne, qui appartient à la communauté de communes d'Erdre et Gesvres, dont dépend également Notre-Dame-des-Landes, nous avons réalisé l'extension d'une zone d'activité ; pour 1 800 mètres carrés de zone humide, le coût des mesures compensatoires s'est élevé à 70 000 euros ! Nous craignons qu'à l'avenir, certains projets plus importants puissent être ainsi freinés.

**M. Christophe Dougé.** – Pourquoi avons-nous souhaité que Jean-Paul Naud présente ce cas ? Parce que s'agissant du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, en matière de mesures compensatoires, il n'y a rien eu de tout cela ! Pour commencer, le diagnostic environnemental a été jugé très insuffisant, alors que la bonne connaissance des lieux est censée être au fondement de la doctrine ERC.

En outre, les porteurs de projet ne disposent d'aucune maîtrise foncière, donc d'aucune garantie de compensation, en dehors de la ZAD. Les enveloppes évoquées sont des enveloppes potentielles. Par ailleurs, aucune description précise, à l'échelle de la parcelle, des mesures compensatoires n'a été proposée. Il n'y a pas non plus de localisation, ni de convention pérenne. Seules sont proposées des conventions de 5 ans avec des agriculteurs, alors que le contrat de concession, lui, est de 55 ans ! Et à ce jour, à notre connaissance – Sylvain Fresneau, agriculteur, ou Julien Durand, agriculteur retraité, pourront nous le confirmer –,

aucune convention n'a été signée avec des agriculteurs. Aucune ! Aucune mesure compensatoire n'est donc engagée, aujourd'hui, à Notre-Dame-des-Landes.

Les porteurs de projet, à savoir l'État et AGO-Vinci, ont développé une méthode fondée sur des unités de compensation, alors que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et les SAGE nous invitent plutôt à appliquer une méthode de compensation « surfacique ». L'espace naturel unique que j'ai décrit tout à l'heure, l'État et AGO-Vinci l'ont donc déconstruit pièce par pièce, tel un puzzle, sous forme d'unités de compensation, pour les affecter sur d'autres parcelles selon une logique totalement désordonnée. L'ensemble complexe constitué par les deux têtes de bassin versant est détricoté pour réaffecter ici et là des unités de compensation.

Nous avons soulevé un autre problème lors des différentes enquêtes publiques, mais aussi devant les juridictions : les porteurs de projet ont proposé comme mesures compensatoires des zones humides immédiatement voisines de celles qui seront détruites, sur la ZAD elle-même, c'est-à-dire à proximité du futur aéroport ! Si vous veniez sur place, vous constateriez que cette méthode relève de la supercherie intellectuelle. On peut véritablement s'interroger sur la pertinence scientifique de cette méthodologie ! D'ailleurs, le collègue d'experts nommé en avril 2013 avait invalidé cette méthode de compensation.

Je prends une image que nous utilisons régulièrement : si, par malheur, un projet conduisait à la nécessité de détruire le domaine de Chambord, et que la méthode appliquée à Notre-Dame-des-Landes était retenue, cela reviendrait à proposer, à titre de compensation, de restaurer les huisseries et les peintures du château voisin de Chenonceau. C'est ce qui se passe à Notre-Dame-des-Landes : on perd un joyau de biodiversité, sans aucune garantie de compensation !

Il existe donc un déficit dans la définition scientifique de la méthode de compensation : aucune compensation n'est envisagée pour la destruction des têtes de bassin versant. Ce sont des cours d'eau, des prairies et des bocages humides qui sont concernés, et on nous propose de petites interventions sur des parcelles, ici ou là.

En résumé : de grandes enveloppes non définies, pas de localisation précise, aucun chiffrage, règne du « deux poids, deux mesures » dans l'application de la réglementation française, absence de conventions avec les agriculteurs. Surtout, en principe, les mesures compensatoires doivent être réalisées avant la destruction des espaces concernés ! À Notre-Dame-des-Landes, le dossier dit qu'elles le seront dans les 20 ou 30 ans à venir.

Pour conclure, nous considérons que la méthode ERC n'a pas été utilisée correctement à Notre-Dame-des-Landes. Il s'agit d'ailleurs plutôt, en réalité, de la méthode « CRE » : d'abord compenser, partiellement réduire, et, en dernier ressort, éviter. Mais la question de l'évitement, donc de l'éventuel abandon du projet sur ce site, aurait dû être posée il y a 17 ans, au moment de la relance du projet de transfert, en 2000 ! Le fractionnement des procédures environnementales et leur examen 12 ans après la relance du projet ont conduit à l'absence d'évaluation globale des impacts environnementaux. Et la question de l'évitement n'a fait l'objet d'aucune procédure démocratique.

La priorité, en 2008, a en effet été donnée à la procédure de DUP au détriment des dispositions de la loi sur l'eau de 2006, du SDAGE du bassin Loire-Bretagne, et *a fortiori* de la directive-cadre européenne sur l'eau. Précisément, de nombreux jugements qui nous ont été

défavorables en Conseil d'État se fondent davantage sur la procédure de DUP que sur la loi sur l'eau, sans prendre en compte le droit européen.

Un autre ordonnancement des procédures aurait été nécessaire : évaluation globale des impacts, débat sur les alternatives, consultation du public, voire votation ; ensuite seulement seraient intervenues la DUP et les autorisations « loi sur l'eau ». Depuis une vingtaine d'années, on a pris le dossier à l'envers ! Si l'on avait procédé différemment dès la relance, comme l'a dit Geneviève Lebouteux, l'alternative consistant à optimiser Nantes-Atlantique aurait pu être étudiée convenablement. Parce qu'une réserve foncière et une zone d'aménagement différencié (ZAD) existent à Notre-Dame-des-Landes, on a tout fait pour y imposer le projet d'un aéroport à deux pistes, d'un barreau routier et d'une aérogare ; si cette ZAD n'avait pas existé, le projet d'aéroport n'aurait évidemment jamais été développé sur ce site !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je souhaite d'abord revenir sur un point que nous entendons régulièrement : la différence de traitement entre petits et grands projets, y compris sur un même territoire. Êtes-vous inquiets, en tant qu'élus, quant à la menace qui pèserait sur beaucoup d'autres petits projets en raison de la difficulté à trouver des mesures compensatoires ?

Deuxième question : de telles mesures compensatoires sont-elles impossibles ? Nous avons bien compris que l'évitement était le cœur de votre approche, mais existerait-il des possibilités de compensation qui n'auraient pas été étudiées ou mises sur la table, y compris plus loin sur le territoire ?

Enfin, comment se fait-il qu'aucune contractualisation avec le monde agricole n'ait encore été engagée ?

**Mme Évelyne Didier.** - J'ai entendu le mot « concession » ; il s'agit d'un contrat particulier, conclu entre une puissance publique et une ou plusieurs personnes privées. Normalement – ce fut le cas pour les autoroutes –, tout est prévu noir sur blanc dans le contrat, y compris les mesures de compensation. Comment et avec qui ce contrat de concession a-t-il été signé ? Pourquoi ne contient-il pas de telles précisions, alors que c'est la norme, en principe, pour les grands projets, lorsqu'une concession est attribuée ?

**M. Christophe Dougé.** – Dès lors que la méthode de compensation choisie s'appuie sur des unités de compensation, et qu'une zone humide jouxtant une zone détruite peut devenir mesure compensatoire de cette dernière, il n'y a évidemment aucun problème pour trouver des compensations ! Mais la réalité, c'est que la France a perdu plus de la moitié de ses zones humides depuis un siècle. Prendre au sérieux l'enjeu environnemental, c'est-à-dire compenser réellement, signifierait restaurer des espaces dégradés. À Notre-Dame-des-Landes, où un complexe de têtes de bassin versant de 1 200 hectares serait impacté, la compensation consisterait à restaurer un cours d'eau totalement détruit pour refaire à l'identique des têtes de bassin versant.

Or nous savons aujourd'hui que c'est totalement impossible ! C'est pourquoi les scientifiques, en 2013, ont conclu que la perte des têtes de bassin versant de Notre-Dame-des-Landes ne pourrait être compensée. Si le dossier avait été mené dans le bon ordre, cette conclusion aurait été tirée dès le début des années 2000. Nous aurions tout de suite choisi l'option « éviter », à l'image de ce qui s'est passé pour les projets autoroutiers évoqués par

Geneviève Lebouteux. D'autres sites, voire l'optimisation de Nantes-Atlantique, auraient été mis à l'étude, ce qui ne fut pas le cas à l'époque.

Madame Didier, lorsque l'État contracte avec une personne privée, en l'occurrence AGO-Vinci, il est clair qu'il doit introduire des garanties dans le projet de concession, s'il examine correctement le droit de l'environnement et le droit de l'eau. À supposer qu'il soit possible de chiffrer la compensation de la perte de têtes de bassin versant, ce que nous contestons, ce n'est pas 450 millions d'euros, mais peut-être le double, qu'il faudrait prévoir dans le contrat.

**Mme Évelyne Didier.** – En quelle année le contrat de concession a-t-il été signé ?

**M. Christophe Dougé.** – En 2010.

**M. Sylvain Fresneau, président de l'ADECA et membre de l'ACIPA.** Les agriculteurs du secteur, dont je fais partie, n'ont jamais été démarchés par des représentants de la concession pour évoquer d'éventuelles mesures compensatoires. En revanche, de notre côté, nous avons organisé une rencontre avec nos voisins pour leur demander s'ils étaient d'accord pour participer à la compensation ; un grand nombre d'entre eux y étaient opposés. Le document que nous vous avons remis contient une carte recensant les agriculteurs du secteur qui refusent d'office les mesures compensatoires.

**M. André Trillard.** – Deux ou trois précisions sur ce dossier que je connais un peu. Pourquoi avoir choisi ce site ? Des dizaines de milliers de personnes vivent dans la zone de bruit directe de l'aéroport de Nantes-Atlantique ; en comparaison, elles seraient 800 à Notre-Dame-des-Landes ! Le projet est dimensionné pour intégrer les zones de bruit 1 et 2. Plusieurs centaines d'hectares ne sont pas transformés.

Je ne commenterai pas le choix des méthodes de travail. J'ai moi-même présidé une collectivité en Loire-Atlantique, mais à une époque antérieure à la loi de 2006. Le problème est que nous courons toujours derrière la législation ! Mais la concession a été accordée.

J'entends ce que vous dites, Jean-Paul Naud, sur la différence de traitement entre petites et grandes communes ; mais je pourrais vous opposer la différence entre petits et grands dérangements, pour ne pas dire délits, en citant Notre-Dame-des-Landes parmi les derniers. Les opposants au projet ne sont pas seuls sur place ; s'y trouvent aussi les zadistes, qui forment une population pour le moins particulière ! Constaté que les choses ne se passent pas de la même façon selon que vous êtes puissant ou misérable, ce n'est pas nouveau : La Fontaine l'avait écrit !

Le projet est ancien, il a avancé, et ce serait très clairement une erreur dangereuse de revenir à Nantes pour la protection de la population, vu le comportement de certains pilotes. Il y a également une zone Natura 2000 au bout de la piste : le lac de Grand Lieu. Il y a donc des raisons objectives de déplacer l'aéroport.

**M. Roland Courteau.** – Combien d'agriculteurs sont favorables au projet et aux mesures de compensation ? Combien y sont hostiles ?

**M. Julien Durand, administrateur et porte-parole de l'ACIPA.** – Merci de revenir aux fondamentaux, c'est-à-dire les mesures compensatoires, et non les zones de bruit. Nous disposons d'un seul document montrant la zone retenue par les porteurs du projet pour

d'éventuelles mesures de compensation. Un protocole d'accord a été signé par la chambre d'agriculture, le conseil départemental et le préfet, mais il n'engage les agriculteurs à rien de concret. De notre côté, 80 paysans et propriétaires de quelque 8 000 hectares sur les 16 000 hectares de terrains qui entoureraient l'aéroport se sont engagés à ne pas souscrire à des mesures compensatoires pour ce projet. Du reste, l'agronomie est à peu près la même sur ces terrains. Comment, dès lors, compenser la perte de terres humides ? Mathématiquement, le compte n'y est pas. En tous cas, s'ils veulent respecter la loi, les porteurs du projet devront aller au-delà de ces 8 000 hectares, et proposer des surfaces plus importantes ou davantage d'unités de compensation. La mouture qui nous a été proposée est intellectuellement malhonnête. Pour nous autres paysans, un hectare doit valoir un hectare, et non des subdivisions qui ne tombent pas rond.

Si vous nous faites l'honneur de visiter la zone, nous vous accompagnerons en toute sécurité dans la partie Nord-Est, qui est la seule où des terrains soient disponibles pour aménager d'éventuelles mesures compensatoires, à l'intérieur de la zone des 1 650 hectares, et sur des terres humides. On nous propose d'y faire des mares à l'infini... Manqueront néanmoins les forêts qui auront été détruites, puisque l'aérogare doit être installée sur une forêt acquise par le conseil départemental sous la présidence de M. Trillard. Les contrats ont une durée de cinq ans, pour une concession de 55 ans, cherchez l'erreur... Quant à l'indemnité, nous n'en voyons pas la couleur !

**M. Gérard Bailly.** – Qui a choisi ce site ? Avant le protocole d'accord, les agriculteurs n'ont-ils jamais été réunis ? N'ont-ils eu aucun échange avec les porteurs du projet ? Combien d'hectares les porteurs du projet et les agriculteurs possèdent-ils respectivement ? Je suis moi-même agriculteur, et je connais bien ces sujets pour avoir été président de la chambre d'agriculture et du conseil général lors de l'élaboration du tracé de l'A 39, qui traversait tout le Jura, et de la ligne de TGV. Nous avons beaucoup discuté en amont avec les organisations agricoles et Réseau ferré de France (RFF), ou Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR).

**M. Sylvain Fresneau.** – Nous parlons de deux protocoles différents. Le protocole d'indemnités et d'éviction consiste en la signature d'accords amiables de vente de terres avec AGO-Vinci, et l'ADECA a veillé à ce que l'égalité soit respectée entre les différentes propriétaires.

**M. Gérard Bailly.** – Je voulais vous l'entendre dire.

**M. Sylvain Fresneau.** – Je parlais pour ma part du protocole d'accord sur les mesures compensatoires environnementales, au sujet desquelles nous n'avons à aucun moment été contactés.

**M. Julien Durand.** – C'est l'État qui est propriétaire des 1 650 hectares mis en concession, y compris pour le barreau routier, qui représente environ 200 hectares. À l'extérieur de cette zone, nous savons que l'État et AGO n'a encore rien acheté, car la Safer nous tient au courant des mutations agricoles.

**M. André Trillard.** – De quoi exactement AGO-Vinci est-elle propriétaire ?

**M. Julien Durand.** – Nous avons été convoqués au tribunal comme propriétaires, par les services de l'État et la société AGO-Vinci qui agit pour le compte du ministère de l'écologie. C'est l'État qui est propriétaire des 1 650 hectares sur la ZAD. En 2003, les

services du conseil général de Loire-Atlantique avaient déjà acquis 850 hectares avec un droit de préemption ; 150 hectares ont été négociés à l'amiable par AGO-Vinci auprès de plusieurs propriétaires, et 650 hectares ont fait l'objet de mesures d'expropriation.

**M. André Trillard.** – Ces 1 650 hectares ne correspondent pas exactement à la surface du futur aéroport. Un remembrement doit être fait.

**M. Julien Durand.** – Ils ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique signée le 9 février 2008 par M. Fillon. Les expropriations ont lieu à l'intérieur de ce périmètre, qui comporte la desserte routière et les infrastructures aéroportuaires.

**Mme Geneviève Lebouteux.** – Sur les documents fournis par AGO-Vinci figurent le périmètre de la ZAD, le tracé des pistes et la zone aéroportuaire. Une partie restera à l'état naturel pour servir, soi-disant, à la compensation.

**M. André Trillard.** – Une opération de remembrement est suspendue depuis des années.

**M. Jean-Paul Naud.** – Elle concerne plusieurs communes. À vrai dire, deux remembrements étaient prévus, pour le barreau routier et pour l'aéroport, mais elles ont été fusionnées. Le conseil départemental suit ce dossier, mais il n'a pas avancé depuis 2013, faute de progrès sur le projet d'aéroport lui-même.

**M. Gérard Bailly.** – Qui a choisi ce site ?

**Mme Geneviève Lebouteux.** – L'État, via l'organisme d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine (Oream).

**M. Christophe Dougé.** – En 1963.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Merci. Nous entendrons la chambre d'agriculture et les syndicats agricoles, ainsi que les porteurs du projet, et nous nous rendrons sur le site en février. Nous y visiterons aussi bien les zones dont vous avez parlé que celles que nous proposeront les porteurs du projet.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci.

*La réunion est close à 19 h 05.*

**Mercredi 18 janvier 2017**

- Présidence de Mme Sophie Primas, vice-présidente -

**Audition de M. Patrick Jeantet, président-directeur général,  
M. Bernard Torrin, directeur de l'environnement et du développement  
durable, de SNCF Réseau et Mme Corinne Roecklin**

*La réunion est ouverte à 14 h 10.*

**Mme Sophie Primas, vice-présidente.** – Mes chers collègues, je vous prie tout d'abord d'excuser notre président, Jean-François Longeot, qui n'a pas pu être présent cet après-midi mais qui sera là demain.

Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures en entendant SNCF Réseau.

Vous savez que nous nous sommes fixés pour objectif, dans le cadre de cette commission d'enquête, d'analyser plus en détails les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, ainsi que 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, et d'identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui aujourd'hui ne permettent pas une bonne application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

L'audition d'aujourd'hui doit ainsi nous permettre d'aborder plus spécifiquement le cas de la LGV Tours-Bordeaux, même si nous savons que c'est LISEA qui a été chargée de la mise en œuvre des mesures de compensation. Nous devrions d'ailleurs les entendre dans deux semaines. Nous aborderons également aujourd'hui le sujet de la compensation d'un point de vue plus général, sur l'ensemble des projets qu'a à regarder SNCF Réseau.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous entendons donc M. Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau, M. Bernard Torrin, directeur du développement durable, et Mme Corinne Roecklin, responsable environnement et développement durable au sein du métier accès au réseau. Vous êtes accompagnés de M. Jérôme Grand, directeur de cabinet et de Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander 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, M. Patrick Jeantet, M. Bernard Torrin et Mme Corinne Roecklin prêtent successivement serment.*

**Mme Sophie Primas, vice-présidente.** – Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau.** – SNCF Réseau est le concédant du projet de LGV Sud Europe Atlantique (SEA) entre Tours et Bordeaux. Nous avons également un projet à Notre-Dame-des-Landes dont une des options vise à connecter l'aéroport au réseau ferré national. À titre personnel, je n'ai pas de lien d'intérêt.

**M. Bernard Torrin, directeur du développement durable.** – Je n'ai aucun lien d'intérêt avec ces projets à titre personnel.

**M. Corinne Roecklin, responsable environnement et développement durable.** – Je n'ai pas non plus de lien d'intérêt avec ces projets.

**Mme Sophie Primas, vice-présidente.** – Je vous remercie et vous laisse la parole.

**M. Patrick Jeantet.** – Merci de nous permettre d'échanger sur ce sujet, qui est majeur pour SNCF Réseau, car nous sommes un maître d'ouvrage important en matière d'infrastructures ferroviaires. Nous sommes également un acteur responsable, conscient des impacts en matière d'environnement, respectueux des lois mais également volontaire, notamment en matière de recherche sur la biodiversité. Les enjeux que vous examinez sont importants pour la faisabilité des projets et les options à prendre, ainsi que les coûts liés à l'évitement, à la réduction et à la compensation.

Avant de parler de la biodiversité, je souhaiterais évoquer la politique de responsabilité sociale et environnementale (RSE), dans laquelle la SNCF est très impliquée. Lors de la COP 21, nous avons organisé une grande manifestation avec les acteurs internationaux du développement durable. En matière sociétale, la fondation SNCF concrétise la dimension citoyenne de la SNCF, avec trois axes, consacrés à l'illettrisme, la culture et la solidarité. 1 500 agents de la SNCF sont impliqués auprès d'associations sur ce dernier point. Par ailleurs, dans le cadre du contrat de performance avec l'État, nous avons pris des engagements pour mettre en accessibilité l'ensemble de nos gares.

La biodiversité est un de nos 16 engagements de RSE. À ce titre, nous développons l'écoconception de nos projets. Les projets de lignes nouvelles ont un impact indéniable sur la biodiversité.

Ce sujet est pris très au sérieux, dans ses trois composantes : éviter, réduire et compenser. Le réseau de 30 000 km que nous exploitons a été largement conçu avant la loi de 1976 et n'a donc pas été soumis à une réglementation en la matière. C'est essentiellement le

réseau de LGV, développé depuis les années 1980 et d'environ 2 000 km, qui a été progressivement soumis à ces règles.

Nous avons un système en entonnoir, avec des études progressives jusqu'au tracé final. À chaque étape, nous examinons les impacts sur la biodiversité. La réduction intervient surtout par la création de passages d'un côté à l'autre des voies ferrées. Pour la LGV Est européenne, inaugurée en 2016, nous avons construit 70 passages pour le grand gibier et 110 à 115 passages pour le petit gibier. Pour les projets plus récents, comme la LGV SEA, les passages sont plus nombreux : environ un par kilomètre. La compensation s'accélère. SNCF Réseau est responsable d'environ 900 hectares pour des mesures de compensation.

En termes de chiffres, nous avons donc 30 000 km de lignes, qui représentent environ 50 000 km de voies. Nous avons 90 000 hectares de dépendances vertes, qui nous appartiennent, mais qui sont situés en dehors de la plateforme. S'agissant de la plateforme elle-même, pour une LGV, on consomme en moyenne 10 hectares au kilomètre, avec une plateforme d'environ 15 mètres de large. Les infrastructures totales peuvent donc représenter un ordre de grandeur d'environ 300 000 hectares, auxquels il faut ajouter les 90 000 hectares de dépendances vertes. La majorité du linéaire a été construite au XIXe siècle, et les lignes construites après 1976 correspondent essentiellement aux LGV.

Indéniablement, les milieux sont fragmentés par les lignes ferroviaires. Mais elles n'engendrent pas que des effets négatifs. À travers le programme TRANS-FER (Transparence écologique des infrastructures ferroviaires), nous constatons que les lignes ferroviaires peuvent avoir des effets positifs, notamment longitudinaux. Les lignes sont des corridors de biodiversité. Les effets négatifs doivent bien entendu faire l'objet d'évitement, de réduction et de compensation. Mais ces corridors créent et alimentent la biodiversité.

Nous agissons sur le réseau existant pour favoriser la biodiversité et limiter l'impact de ce réseau. Nous travaillons en particulier sur les continuités écologiques, en matière de cours d'eau notamment. Par une charte, nous nous sommes engagés à rétablir 100 % des continuités hydro-écologiques d'ici 2025 sur l'ensemble du réseau. Nous avons un partenariat en matière d'éco-pâturage avec l'Office national des forêts (ONF) pour privilégier une gestion différenciée de la végétation, comme l'implantation de mélanges de mellifères sur les talus. Sur les voies anciennes inutilisées, nous avons des partenariats avec les collectivités territoriales pour développer des voies vertes ou le vélo-rail.

Nous contribuons également à l'évolution de la connaissance, notamment par le programme TRANSFER, en contribuant à des associations, organismes et programmes de recherche, pour mieux connaître la biodiversité et se former collectivement, afin de développer les compétences en la matière.

Nos partenaires sont nombreux, comme France nature environnement (FNE), la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), et la Ligue de protection des oiseaux (LPO). Avec FNE, nous avons notamment élaboré un guide commun sur la biodiversité.

Concernant la méthode suivie pour nos projets, essentiellement le programme LGV, nous avons différentes phases : des études préalables, un débat public, puis des études précédant l'enquête publique. À partir de zones assez larges, nous nous recentrons sur des faisceaux, puis sur le tracé, qui fera finalement l'objet d'une déclaration d'utilité publique

(DUP). À chaque phase, nous prenons en compte les enjeux de biodiversité, principalement dans une approche d'évitement. Plusieurs LGV ont ainsi vu leur tracé prévisionnel dévié pour éviter des forêts ou des habitats, comme la LGV Méditerranée, avec un changement de tracé d'environ 2 km pour des espaces de nidification d'aigles royaux. Si l'on souhaite éviter des atteintes, il faut intervenir à ce stade préalable, avant que le tracé ne soit défini.

Comme je le disais, nous avons environ 900 hectares de compensation. Les mesures de compensation s'accroissent avec le temps. Pour la ligne nouvelle (LN) 1, il n'y avait pas à proprement parler de compensation ; pour la LN 5 Méditerranée, mise en service en 2001 et qui fait 250 km, nous avons environ 90 hectares pour la compensation ; pour la LN 7 Est européenne, inaugurée en 2016 et qui fait 400 km, nous avons 340 hectares.

S'agissant des projets en cours de construction, sous forme de partenariats public-privé (PPP) ou de concessions, comme la ligne SEA, la ligne Bretagne Pays-de-la-Loire (BPL) ou la ligne de contournement Nîmes-Montpellier (CNM), les mesures sont encore plus élevées. Pour la ligne SEA, 3 500 hectares sont nécessaires, pour 302 km de ligne. La demande de compensation s'est accrue, avec certaines difficultés nouvelles.

Il ne nous semble pas déraisonnable d'évaluer les coûts de la compensation dans une fourchette comprise entre 5 et 10 % du total d'une opération. Mais il faut reconnaître que nous avons des difficultés à les estimer précisément car ils n'ont pas été précisément suivis par le passé. C'est sans doute un point sur lequel il faudrait progresser à l'avenir. Cela dépend aussi de l'évitement et de la réduction qui ont précédé. L'évitement est particulièrement difficile à chiffrer. La réduction est plus simple à évaluer, lorsque l'on crée des aménagements comme des passages. Mais il faut également prendre en compte la durée croissante des mesures car elle augmente les coûts d'entretien. Nous ne sommes pas encore assez armés pour donner des chiffres fiables.

Je souhaiterais évoquer maintenant quelques difficultés que nous rencontrons sur le terrain. La compensation a pris un rôle important, peut-être trop important. Nous avons des problèmes de disponibilité du foncier, notamment sur la SEA, que LISEA pourra présenter plus en détail. Par le contrat de concession, c'est LISEA qui est responsable de toutes les conséquences liées aux autorisations qu'ils ont obtenues pour réaliser le projet, en particulier en matière de biodiversité. L'exigence de proximité accroît cette difficulté. Si l'on traverse le marais Poitevin, identifier des terrains libres à proximité est un problème.

Nous manquons d'outils à ce sujet. La DUP ne couvre pas les terrains de compensation. Il faut donc convaincre au niveau local et la construction d'une relation de confiance avec les acteurs du territoire, en particulier le monde agricole, est importante, vu l'ampleur de la compensation. La création des obligations réelles environnementales par la loi biodiversité est un point très positif, dont nous attendons l'application.

L'anticipation de la réalisation des compensations est un autre enjeu. Tant que le projet n'est pas définitivement confirmé, on ne mène pas de compensation. Elle intervient en aval du processus et se heurte parfois à des difficultés foncières. Anticiper ces enjeux, dès les premières phases du projet, par exemple par la réalisation de réserves foncières, serait intéressant, même si financer la compensation sans certitude sur la réalisation du projet peut être un autre problème.

Nous avons également des difficultés à trouver des partenaires, non seulement pour trouver des terrains accueillant les mesures de compensation, mais également pour gérer

ces espaces naturels, car ce n'est pas notre métier. Deux catégories de partenaires sont importantes : les gestionnaires d'espaces naturels – comme les syndicats mixtes, les conservatoires d'espaces naturels – qui peuvent suivre et coordonner le programme de mesures, et les exploitants agricoles qui peuvent mettre en œuvre les mesures sur les parcelles. La professionnalisation de toutes ces activités restent en cours.

Le dernier point important est la confiance et l'anticipation. L'évolution législative et réglementaire est importante ces vingt dernières années. L'ensemble du processus pour réaliser une LGV prend environ 20 ans. Le changement des normes peut créer de l'incertitude pour le porteur d'un projet. Par ailleurs, suivant les régions, les demandes de compensation sont très variées et hétérogènes, pour un même sujet ou pour des sujets proches. Nous serions désireux d'une uniformisation des règles en matière de compensation. À ce jour, nous avons des difficultés à anticiper les mesures nécessaires et les coûts.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je vous remercie pour vos propositions, qui rejoignent plusieurs de nos préoccupations.

Concernant les ruptures qu'entraînent les voies, vous avez parlé d'études sur les corridors qu'elles créent. Mais avez-vous mené des analyses pour mieux connaître les impacts sur le morcellement des habitats ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas une tentation pour la SNCF de multiplier les grillages sur les lignes existantes, en vue d'éviter les collisions avec les animaux ? Enfin, toujours sur ce sujet, il y a également une coupure chimique, qui s'ajoute à la coupure physique, sur le tracé de la voie. Intégrez-vous cette coupure dans votre stratégie ?

Vous avez également évoqué l'hétérogénéité des mesures entre les différentes régions. Qu'il y ait une règle commune en matière d'équivalence écologique est de bon sens. Mais qu'en est-il des contrôles effectués par l'État ? J'aimerais à ce titre que vous puissiez préciser la répartition des responsabilités entre SNCF Réseau et votre concessionnaire.

Enfin, pouvez-vous donner votre sentiment sur l'avancement des travaux sur la LGV Tours-Bordeaux, et sur Notre-Dame-des-Landes ? Pour ce dernier projet, avez-vous déjà travaillé sur les besoins de compensation ?

**M. Patrick Jeantet.** – Nous entretenons d'excellentes relations avec l'État, avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) en particulier, même si nous ne sommes pas toujours d'accord. Le sujet important, pour l'État comme pour nous, est celui de la formation des personnels. Vu l'ampleur du sujet, trop peu de gens sont suffisamment formés : nous en avons quelques-uns, il y en a aussi à la DREAL, mais globalement pas assez. Je pense qu'il faut faire un effort pour développer cette formation.

Je ne jugerai pas le contrôle par l'État. Je pense qu'il contrôle effectivement, mais a-t-il vraiment tous les moyens pour le faire ? C'est une question que l'on peut se poser.

Concernant la ligne SEA, je vous confirme qu'en tant que maître d'ouvrage, nous sommes tenus de contrôler que notre concessionnaire respecte les engagements qu'il a pris au titre du contrat. C'est une relation contractuelle tout à fait classique. En l'occurrence, LISEA s'est engagé, entre autres choses, à assumer toutes les conséquences environnementales des différentes autorisations obtenues – il y en a plus de 69, même si toutes ne concernent pas la biodiversité – et à mettre en œuvre les mesures de réduction et de compensation. Nous avons l'obligation de contrôler notre concessionnaire, et nous le faisons régulièrement. Nous avons

mis en place des méthodes pour nous assurer que le sujet des compensations est pris très au sérieux par notre concessionnaire.

**M. Bernard Torrin.** – Je souhaite revenir sur la question des coupures. Parmi les impacts des infrastructures ferroviaires sur la biodiversité, on compte notamment la consommation d'espace du fait même de l'existence de l'emprise et la destruction éventuelle d'habitats et d'espèces. Le sujet principal reste néanmoins celui de la fragmentation des habitats par l'infrastructure. Pour répondre à votre question, je propose de détailler le projet TRANS-FER que le président a évoqué tout à l'heure.

Ce projet dit TRANS-FER, lancé dans le cadre de l'appel à projets de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et mené entre 2011 et 2014 en partenariat avec le Muséum national d'histoire naturelle, le CNRS, Ecosphère et le ministère de l'environnement, s'est intéressé à la fragmentation de l'espace par les infrastructures ferroviaires. Nous avons regardé la transparence de quatre tronçons de voies, sur ligne classique et sur ligne à grande vitesse, pour cinq groupes taxonomiques différents. Les études ont prouvé que les infrastructures ferroviaires ne créent pas d'effet de barrière infranchissable. En revanche, on a constaté un effet de filtre sur certaines espèces, qui s'amplifie avec le temps. La conclusion des études est claire : *« La plupart des groupes faunistiques adaptent leur comportement en traversant les sections courantes lorsque celles-ci ne sont pas hermétiquement closes, et empruntent les ouvrages existants, spécifiques ou non : passages grande faune, passages agricoles, routes, rétablissements routiers, barrages hydrauliques, buses sèches, etc. »* On a souvent l'image d'une infrastructure linéaire infranchissable ; les études scientifiques ont bien montré, et c'est important, que la fragmentation n'est pas irrémédiable.

Les clôtures sont évidemment un élément de difficulté particulier en termes de fragmentation. Il est vrai qu'aujourd'hui, nos lignes à grande vitesse sont clôturées, pour des raisons de sécurité. Nous avons énormément d'introduction de gibier (sangliers, chevreuils) sur nos emprises, avec des impacts importants en termes de sécurité et de régularité. Mais parallèlement, nous avons réalisé des passages pour la faune. Pour limiter les impacts des clôtures, nous menons également plusieurs actions, avec les fédérations de chasse et les associations de protection de l'environnement notamment, sur la maîtrise de la végétation par exemple, ou l'installation de dispositifs techniques, comme des toboggans, qui permettent aux animaux rentrés de ressortir plus facilement de l'emprise.

Vous avez évoqué les corridors écologiques. SNCF Réseau est l'un des membres fondateurs du Club infrastructures linéaires et biodiversité (CIL&B), qui regroupe l'ensemble des grands maîtres d'ouvrage des infrastructures linéaires. Le CIL&B et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) France ont mené, fin 2014, une grande étude sur le thème *« Corridors d'infrastructures, corridors écologiques ? »*. Cette étude s'est achevée sur un séminaire au cours duquel les débats ont été nombreux. Je vous en livre la conclusion *in extenso* : *« Les travaux confirment que la contribution des infrastructures de transports et leur emprise peut être possible en faveur de la biodiversité si un ensemble de précautions sont prises pour éviter les atteintes et aménager les espaces de manière optimale. »* Là encore, c'est peut-être un préjugé qui est levé : oui, si l'on est attentif à la maîtrise de la végétation, à la gestion des clôtures et que l'on noue des partenariats avec les associations qui connaissent la faune et la flore, on peut faire des infrastructures linéaires des espaces à impact positif sur la biodiversité.

Vous nous interrogez également sur le traitement chimique des voies. Pour assurer la maîtrise de la végétation de nos voies, nous faisons appel à des méthodes à la fois

mécaniques et chimiques. Sur la plateforme, notre objectif « zéro végétation » est tiré par des critères de sécurité : au même titre que sur les routes, cela est nécessaire pour voir les signaux, assurer la surveillance des installations, le dispositif de retour de courant, et la stabilité de la plateforme. Aux abords des voies, nous avons une règle de gestion plus raisonnée. Cependant, nous avons des pistes le long des voies, qui permettent le cheminement de nos personnels, des services de secours, mais également des clients en cas de transbordement par exemple. Ces contraintes nécessitent une bonne maîtrise de la végétation. Sur les 30 000 km de voies du réseau, nous utilisons des traitements phytopharmaceutiques qui ont été optimisés : depuis 10 ans, nous avons divisé par trois la quantité de produits utilisés ; nos personnels sont formés. Nous avons également développé des méthodes innovantes : nos trains désherbeurs sont équipés de GPS, ce qui permet de couper l'épandage de produits phytopharmaceutiques au droit des cours d'eau ou près d'une zone de captage d'eau potable. Nous sommes en conformité avec tous les arrêtés préfectoraux en la matière. Au final, nous utilisons moins de 1 % des produits phytopharmaceutiques consommés en France, et toujours dans une optique de réduction et de maîtrise des risques. Sur ce sujet, des débats d'experts sont toujours possibles ; pour notre part, nous considérons qu'en raison de toutes les actions que nous menons, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques n'a pas d'impact sur la biodiversité sur nos lignes.

Enfin, sur le sujet de la SEA, je précise qu'au titre de nos responsabilités, nous participons aux comités de suivi entre les services de l'État et LISEA. Nous avons également des comités de suivi propres avec le concessionnaire, dont l'un porte sur les mesures compensatoires, ce qui nous permet de vous livrer en toute transparence des chiffres identiques à ceux de LISEA. Nous assurons un suivi « au fil de l'eau » de la qualité des chantiers et de leur avancement en termes de mesures compensatoires.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment expliquez-vous la condamnation de COSEA en décembre dernier pour plusieurs manquements aux réglementations en vigueur, et notamment l'absence de filtres pour la qualité des eaux, pourtant bien prévus dès le départ ? Quel bilan tirez-vous de cette condamnation ? Avez-vous assuré un suivi suffisant ? L'État a-t-il rempli ses obligations ?

**M. Bernard Torrin.** – LISEA en parlera mieux que nous, mais on a effectivement pu constater quelques petits soucis au démarrage. Nous avons notifié à LISEA les manquements que nous avons observés. Ces quelques erreurs impardonnables ont été sanctionnées. Il y a eu une très bonne réaction des équipes, en termes d'organisation, de moyens, de compétences pour une mise en conformité très rapide. Depuis de très nombreux mois, les observations que nous pouvons avoir sont minimales.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous avez parlé du montant des travaux. C'est un point important. Les condamnations prononcées étaient de l'ordre de 40 000 euros. Vous qui connaissez à peu près le montant des travaux, pensez-vous que ces amendes sont dissuasives pour des filiales de grands groupes comme Bouygues et Vinci, ou est-ce qu'au final, cela reste une économie par rapport au fait de prendre toutes les mesures en amont ?

**M. Bernard Torrin.** – J'ai du mal à m'exprimer sur le sujet. Je n'ai pas le sentiment que LISEA ait cherché à faire des économies en prenant le risque de la pénalité ou de l'amende. Nous travaillons avec un partenaire responsable.

**M. Patrick Jeantet.** – Je pense aussi qu'au-delà du risque purement financier, il y a un risque d'image. Un groupe de la taille de Vinci fait attention à son image, car il en a

besoin en France mais également à l'international. Afficher un non-respect volontaire des réglementations en matière d'environnement pourrait lui nuire. Vous poserez la question aux représentants de LISEA, mais je pense que l'image est un élément important.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comme vous l'avez dit, vous êtes chargés de veiller au bon déroulement de la concession et au respect des réglementations en matière d'environnement. Suite au problème sur la concession, c'est bien votre part de suivi et d'intervention que j'interroge.

**M. Patrick Jeantet.** – Le suivi du chantier est assuré par les services du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Ils effectuent des visites régulières pour contrôler l'atteinte des objectifs environnementaux. Nous allons, cette année, réceptionner les travaux : le CEREMA poursuivra sa mission dans cette nouvelle phase pour contrôler toutes les obligations liées au projet, et pas uniquement les obligations opérationnelles.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je n'ai pas eu de réponse sur le projet « liaisons nouvelles Ouest Bretagne - Pays de la Loire » (LNOBPL) : quels sont les besoins en compensation ? Quelles solutions sont possibles ? La réglementation européenne impose l'intégration de la totalité des projets dans un projet unique. Avez-vous été en mesure de fournir des données à l'État ?

**Mme Corinne Roecklin.** - LNOBPL est un projet émergent, dont le débat public s'est achevé il y a tout juste deux ans. Aujourd'hui, on est en phase post-débat public. Le travail sur les différents scénarios possibles pour répondre aux fonctionnalités du projet continue. L'une des fonctionnalités envisagées est la desserte éventuelle de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, mais les deux projets n'en sont pas au même niveau de définition : LNOBPL est une idée de projet - il reste près de vingt ans d'études, alors que Notre-Dame-des-Landes est un projet plus abouti. Actuellement, nous recensons un ensemble d'enjeux environnementaux, afin de dessiner des options de passage possibles pour desservir le site de l'aéroport, mais pas seulement. Aujourd'hui, nous sommes vraiment dans la phase d'évitement des enjeux majeurs, porteurs de risques forts. LNOBPL n'a pas encore de tracé, on ne peut donc pas savoir quels seront les impacts résiduels qu'il faudra compenser.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La Commission européenne demande d'avoir une vision globale du projet, y compris des dessertes. L'État ne vous a donc pas encore demandé de données sur les besoins en compensation de la desserte de Notre-Dame-des-Landes ?

**Mme Corinne Roecklin.** – Non, parce qu'on ne les connaît pas... On ne sait pas où va passer le projet.

**Mme Évelyne Didier.** – Vous avez précisé que la DUP ne couvre pas la compensation. Avez-vous des propositions à faire à ce sujet ? Est-il crédible ou utopique d'envisager l'intégration de la maîtrise foncière des surfaces de compensation à la DUP ?

Vous avez évoqué la question des produits phytopharmaceutiques. Nous pouvons tous constater en prenant le train que des plantes – j'évite le terme de « mauvaises herbes » car on me répond toujours que cela n'existe pas ! – poussent le long des voies. Jusqu'ici, le regard que nous portions sur ce phénomène était négatif. Dans certains pays, comme la Suisse, cette végétation ne dérange plus depuis longtemps, mais j'ai l'impression que nous

n'en sommes pas encore tout à fait là. Avez-vous des campagnes de communication en direction des voyageurs et des riverains pour préciser que cette végétation n'est ni gênante, ni esthétiquement déplorable ? Avez-vous cette volonté d'éduquer ?

Concernant les différences de pratiques dans l'application des règlements en fonction des régions, comment pourrions-nous régler ce problème et uniformiser les pratiques ? À travers des textes ? Des rencontres ? Des formations ?

Enfin, vous avez évoqué le contrôle de l'État. La concession est un contrat très particulier. Pour les concessions autoroutières, tous les coûts sont prévus dans le contrat. D'ailleurs, les sociétés d'autoroutes, que nous avons entendues dans le cadre de cette commission d'enquête, ont à peine compris les questions que nous leur avons posées sur les coûts des compensations : conscients que l'environnement est malheureusement souvent le dernier sujet traité dans les projets, nous laissons entendre que la compensation pouvait n'être traitée que lorsqu'il reste de l'argent dans un programme.

Dans le domaine ferroviaire, le principe de la concession est nouveau. À votre avis, tous les projets désormais seront-ils réalisés en PPP ou exploités via un contrat de concession ? Ces options ont un certain coût pour le contribuable. Quels avantages et quels inconvénients voyez-vous à ces concessions ?

**M. Roland Courteau.** – Vous avez dit que les corridors créent et alimentent la biodiversité. J'aimerais que vous soyez plus précis sur ces deux expressions qui m'ont interpellé.

Ma seconde question concerne le projet de ligne à grande vitesse Montpellier-Perpignan, qui est le chaînon manquant de cette grande ligne reliant Paris à Barcelone : avez-vous un ordre de grandeur des mesures de compensation ?

**M. Gérard Bailly.** – Mon département a été traversé, il y a quelques années, par la LGV Rhin-Rhône. J'étais à l'époque président du conseil général, et les choses se sont relativement bien passées au niveau des compensations.

J'ai pris la parole pour réagir à ce qui a été dit par notre collègue Evelyne Didier sur les mauvaises herbes : je m'excuse, mais le paysan que je suis estime qu'il y a des mauvaises herbes ! Certains gardent des chardons sur leurs terrains. Mais les chardons, ça vole ! Qu'ils aillent ensuite les ramasser dans nos champs de blé ou dans les prés où nos vaches pâturent ! C'est pour cela que je n'admets pas que l'on dise qu'il n'y a pas de mauvaises herbes !

**M. Patrick Jeantet.** – Sans trancher sur l'opportunité des contrats de concession, il me semble que l'un des points durs les plus importants est la forte instabilité interrégionale et la variabilité des demandes de compensation d'une région à l'autre. Quel que soit le groupement auquel la concession est confiée, l'important, c'est la prévisibilité.

**Mme Évelyne Didier.** – Cette prévisibilité, à qui ou à quoi tient-elle ?

**M. Patrick Jeantet.** – La prévisibilité est importante quel que soit le domaine. En matière de biodiversité, elle concerne le niveau de compensation qui sera demandé. Lorsqu'on est dans l'inconnu, on tend naturellement à maximiser le risque. Si l'imprévisibilité actuelle continue, les réponses aux appels d'offres des concessionnaires deviendront financièrement très élevées, par peur du risque. D'où l'importance de votre question sur les raisons de ces

différences régionales. Je ne suis pas un expert, mais j'ai tendance à croire qu'elles tiennent à la jeunesse de la science de la biodiversité : comme elle manque de maturité, les expertises et l'appréciation des problèmes varient encore beaucoup d'une personne à l'autre.

Créer une filière universitaire permettrait d'approfondir les recherches en matière de biodiversité, et leurs applications industrielles. Cela favoriserait peut-être l'émergence d'un certain consensus.

**Mme Sophie Primas.** – Sur un même projet, deux experts peuvent avoir des appréciations totalement différentes ?

**MM. Patrick Jeantet et Bernard Torrin.** – Absolument !

**M. Bernard Torrin.** – La biodiversité n'est pas une science exacte, et le domaine n'a pas encore été complètement exploré. Nous manquons donc de connaissances. Nous participons, au travers de nos différents partenariats, aux travaux de recherche. Pour l'instant, les écologues, les services de l'État et les maîtres d'ouvrage peuvent avoir des appréciations très variables.

Revenons un instant sur le sujet de la DUP. La maîtrise foncière est bien la clé de voûte de la compensation. Elle le sera d'autant plus que les volumes de compensation deviennent substantiels et doivent être mis en œuvre sur des territoires où la pression foncière est forte. Nous ne proposerons pas de rendre « DUPables » les mesures compensatoires, car cela nous semble excessif pour ceux qui seraient alors contraints de nous céder leurs emprises. Les partenaires agricoles ont dû vous parler de la « double peine »... En revanche, nous souhaitons vivement trouver des outils qui permettent de rendre les mesures de compensation accessoires de l'infrastructure – peut-être les décrets d'application de la loi biodiversité le permettront-ils. Il faut trouver les moyens juridiques qui nous permettent de dégager assez facilement des solutions. Nous pensons que l'une des clés de la réussite réside dans une démarche territoriale, en partenariat très étroit avec le monde agricole, les conservatoires des espaces naturels, les chambres d'agriculture... Cette proximité territoriale, si elle est nécessaire, n'est pas pour autant suffisante. Nous avons besoin d'outils juridiques, mais la DUP ne nous semble pas forcément adaptée.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous une idée plus précise de l'outil juridique idoine ? Plusieurs des intervenants que nous avons entendus jusqu'ici trouvaient que la meilleure solution consistait à intégrer les mesures compensatoires à la DUP. Vous avez visiblement une opinion différente. Comment voyez-vous les choses ?

**M. Bernard Torrin.** – Aujourd'hui, la mesure compensatoire doit être mise en œuvre au plus près de l'infrastructure. Sans être écologue, on comprend que cette proximité est importante. Pour autant, et la loi biodiversité le permet, je pense qu'il faut également explorer les concepts d'unité d'équivalence et de zones de compensation.

SNCF Réseau est propriétaire de 90 000 hectares de dépendances vertes. Toutes ne sont pas des paradis pour la biodiversité, loin s'en faut ; mais un certain nombre d'espaces sont des réservoirs de biodiversité et pourraient être le support de compensations, que ce soit pour nos projets ou pour ceux d'autres aménageurs. La démarche de CDC Biodiversité est également intéressante.

SNCF Réseau est très attaché à cette idée de proximité territoriale, mais il faut pouvoir la compléter par d'autres approches.

Parmi les outils dont nous disposons, l'obligation réelle environnementale, créée par la loi biodiversité, a introduit une certaine servitude qui peut éventuellement permettre de répondre à la question de la gestion des mesures sur le long terme : comment garantir que l'exploitant agricole ou le propriétaire assurera les mesures compensatoires sur une durée de 30 ou 50 ans ? Il faut consolider cette capacité à garantir dans le temps les mesures de compensation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous arrivons sur un point important, celui des actifs. Dans la plaine de la Crau, acquérir et entretenir les surfaces de compensation revient à environ 50 000 euros par hectare ; en zone humide, nous sommes aux alentours de 100 000 euros par hectare. Ces coûts sont-ils acceptables sur les projets, ou sont-ils trop élevés ?

Vous nous avez également fait part de vos difficultés à assurer l'entretien dans la durée. Là aussi, n'est-ce pas tout simplement une question de moyens ? Si vous augmentez le coût du dédommagement à l'hectare, ne trouverez-vous pas plus d'agriculteurs favorables et enclins à suivre les mesures sur la durée ? Êtes-vous prêts à y réfléchir ou est-ce un point sur lequel le concessionnaire et vous refusez de transiger ?

**M. Bernard Torrin.** – Nous assurons actuellement l'entretien et le suivi d'environ 1 000 hectares de compensation. Il suffit de s'organiser et de développer les budgets. Mais nous n'avons que 1 000 hectares... Si demain, nous arrivons à des volumes plus importants dans des zones où la pression foncière est plus lourde, cela peut avoir des impacts considérables sur le coût du projet. 50 000 euros à l'hectare, c'est un chiffre qui inclut l'acquisition du foncier, les travaux et le suivi dans le temps des mesures. Il est évident que les mesures compensatoires ont un coût. Cependant, ce coût n'est pas révélateur de l'efficacité écologique des mesures : il faut être attentif à ne pas se laisser enfermer dans cette logique. Ce n'est pas parce que l'on paie plus cher que la biodiversité en retire plus de bénéfices !

**Mme Sophie Primas.** – Vous attisez notre curiosité. Avez-vous des exemples et des contre-exemples de ce rapport entre coût et efficacité ?

**M. Bernard Torrin, directeur de l'environnement et du développement durable.** – Nous avons quelques exemples, mais nous manquons encore de recul. La mutualisation des mesures compensatoires sur un même terrain, dont nous n'avons pas beaucoup parlé, permet de diminuer les coûts globaux. Nous parvenons parfois à conclure des partenariats sur des mesures simples et peu coûteuses, comme le fauchage tardif. Tout dépend de l'exigence de la mesure de compensation attendue.

Je suis peut-être iconoclaste, mais il faut s'interroger sur la possibilité d'assurer la compensation sur le réseau existant. Il faut trouver d'autres pistes de compensation, plus globales. SNCF Réseau, comme d'autres gestionnaires, a une infrastructure très importante sur le territoire national. Pourquoi ne pas profiter de ce réseau pour améliorer la continuité écologique au titre de la compensation d'un autre projet ? Certes, en procédant de la sorte, on va peut-être sacrifier l'outarde canepetière au profit de la continuité écologique du vison d'Europe. Mais à s'enfermer dans le tout-local, on va, si ce n'est déjà fait, atteindre nos limites.

**M. Jérôme Bignon.** – Vous avez tenu des propos intéressants, mais qui m’ont paru contradictoires.

Les 90 000 hectares que vous appelez « dépendances vertes » et sur lesquelles vous souhaitez développer la compensation me semblent, pour circuler régulièrement en train, être davantage des friches que des futurs outils d’exploitation du réseau. Ces friches sont peu présentes autour des lignes TGV mais sont devenues légion sur les lignes plus anciennes. C’est certainement sur ces territoires qu’il faut agir.

Vous nous dites d’ailleurs qu’il serait peut-être intéressant d’utiliser ces friches. Mais à partir du moment où l’on accepte de délocaliser la compensation, pourquoi s’arrêter aux friches de la SNCF ? Il y a des centaines, des milliers d’hectares de friches en France qui dénaturent nos territoires. Ces friches sont le résultat d’un passé industriel glorieux mais qui s’est mondialisé et délocalisé. Il a fait souffrir la biodiversité, et nous restons sans solution pour ces territoires. L’ADEME avait entamé un travail de transformation de ces friches qui n’a pas été poursuivi et je ne vois pas de solution dans l’immédiat. Ce serait vraiment intéressant de mettre en rapport les surfaces de friches qui sont abandonnées et celles créées pour la compensation en démembrant des terres agricoles de bonne qualité... Tout cela a un côté très shadokien !

Le principe de proximité voudrait que l’on réimplante des espèces de grenouille à proximité immédiate de leur habitat initial, afin de recréer des conditions de vie strictement identiques. Est-on certains qu’il s’agit-là de la solution la plus adaptée pour les grenouilles ? Rien n’est moins sûr. On se refuse pourtant à avoir une réflexion plus pragmatique qui consisterait, en priorité à résorber les friches. Cela permettrait de recréer de la biodiversité de façon intelligente, mais coûteuse pour les porteurs de projets et de façon plus efficace pour la collectivité. Car les hommes et les femmes qui vivent à proximité de ces friches seraient heureux de les voir restaurées.

Je ne mets pas en cause la SNCF, mais je crois que le système conduit à faire naître des friches, puis à les laisser mourir tout en essayant de créer de la biodiversité ailleurs. J’ai été un peu long, et je m’en excuse mais je voulais apporter ma contribution et exprimer mon indignation.

**M. Patrick Jeantet.** – Je pense qu’il faut continuer à compenser localement, tout en ayant la possibilité de compenser ailleurs, et ce d’autant plus qu’on constate une augmentation des demandes de compensation par rapport à des projets menés il y a 5 ou 10 ans.

Pour les projets tels qu’ils sont aujourd’hui, nous allons vers des situations de plus en plus difficiles.

Sur la ligne SEA, 25 000 hectares de compensation ont été demandés au titre des différents arrêtés. Nous en avons mutualisé un certain nombre et, au final, 3 500 hectares de compensation seront mis en œuvre. Ce chiffre est très nettement supérieur à ce qui avait été demandé lors de la construction de la ligne à grande vitesse est-européenne vers Strasbourg, puisque nous avons alors compensé 340 hectares. Dans le marais poitevin, il sera très compliqué de dégager les surfaces nécessaires pour les mesures de compensation. Trouver d’autres terrains, d’autres mécanismes, permettrait de compléter la compensation locale. Il ne s’agit en aucun cas d’exclure cette première approche, mais bien de voir s’il est possible de s’ouvrir à la seconde.

**M. Jérôme Bignon.** – Merci pour ce message d'espérance.

**M. Bernard Torrin.** – Je voudrais répondre sur la façon dont nos infrastructures « créent » et « alimentent » la biodiversité. La maîtrise de la végétation le long des voies ferrées, et en particulier sur les talus et accotements, est assurée de manière raisonnée. Nous avons développé des partenariats avec l'ONF et la LPO pour développer de bonnes pratiques, par exemple en évitant de faucher pendant les périodes de nidification. De ce fait, les abords des voies sont certainement plus sauvegardés que certaines exploitations agricoles intensives, qui se trouvent de part et d'autre de nos emprises ferroviaires. Au final, nous avons la chance d'avoir de longs linéaires, aux abords bien traités, dans lesquels la biodiversité ordinaire s'installe, se crée et s'alimente. On a vu des plantes protégées apparaître, le lézard des murailles se développer.

Le terme coupure chimique ne me paraît pas adapté. En réalité, il n'y a pas de coupure chimique : il y a un traitement chimique de la plateforme qui est raisonné - les doses employées sont inférieures à celles utilisées dans le monde agricole. Nos espaces, globalement protégés, permettent l'installation et la prospérité de la biodiversité ordinaire.

**M. Patrick Jeantet.** – S'agissant de la LGV Montpellier-Perpignan, nous sommes dans une phase d'études préliminaires.

**M. Roland Courteau.** – Cela dure tout de même depuis trente ans...

**M. Patrick Jeantet.** – Je le sais, mais c'est l'état actuel des choses. Nous sommes en train de redémarrer les études sur cette ligne et, à ce stade, je ne peux pas vous répondre sur les mesures de compensation car nous ne les connaissons pas encore. Elles dépendront notamment de la capacité d'évitement, et donc du tracé détaillé, qui n'est pas connu à ce jour.

**M. Bernard Torrin.** – Sur la sensibilisation des riverains et des élus, je vous confirme que nous menons des actions. Nous avons réalisé récemment une « fiche réflexe », qui explique nos pratiques de manière très pédagogique. Nous utilisons cette fiche dans notre dialogue territorial de concertation avec les élus, et en amont d'opérations importantes de traitement de la végétation. Être plus transparents sur nos actions fait partie de nos responsabilités. Nous essayons d'expliquer les choses pour démystifier un certain nombre de sujets : le traitement chimique ou encore la présence normale de la végétation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Aujourd'hui, les Anglais ont choisi d'utiliser ce qu'ils appellent les *brownfields*, les friches, pour faire de la compensation : je désartificialise un hectare de friche pour compenser une artificialisation en zone naturelle. Le potentiel est important, mais avec le coût de dépollution des sols, n'est-il pas au final plus cher que la compensation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ?

Quels coûts d'entretien des zones de compensation vous semblent acceptables ? Est-ce qu'une fourchette de 1 000 à 2 000 euros par hectare vous paraît raisonnable ? Nous avons besoin d'ordres de grandeur. Vous avez 3 500 hectares de zones de compensation sur la LGV Tours-Bordeaux – ce qui ne paraît d'ailleurs pas si considérable, puisque cela correspond à environ 350 kms d'artificialisation. Cela pourrait vous coûter 3 à 4 millions d'euros par an d'entretien. Est-ce un coût difficile à assumer ?

**M. Patrick Jeantet.** – Je propose que nous vous répondions par écrit sur ce sujet, car nous avons besoin de faire une étude détaillée. Juste une remarque : 3 500 hectares, cela représente tout de même l'équivalent d'une deuxième LGV...

**M. Bernard Torrin.** – La zone de compensation de Vaires-sur-Marne, mise en œuvre dans le cadre du TGV Est-européen, me semble une bonne illustration de l'utilisation des friches. Nous avons mis en place un bassin d'expansion des crues. Nous avons choisi de le traiter sous forme d'une zone d'aménagement écologique réutilisant des terres de terrassement. Nous avons créé une zone humide de 30 000 m<sup>2</sup>, gérée par une association. Elle ouvre cet espace à des écoliers qui viennent s'enrichir sur la biodiversité : on est donc capables de transformer des installations de type industriel en véritables zones de biodiversité. Vaires-sur-Marne se situe en zone périurbaine et le site est géré de manière écologique, avec fauches tardives et suivi écologique. Des choses sont donc possibles sur les friches.

**Mme Sophie Primas.** – Je vous remercie vivement pour la quantité d'éléments que vous nous avez apportés et la qualité de vos réponses. Nous vous poserons probablement de nouvelles questions par courrier. N'hésitez pas à nous faire parvenir d'autres éléments, sur les coûts notamment, cela nous intéresse.

### **Audition de M. François Poupard, directeur général de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer**

*La réunion est ouverte à 15 heures 35.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous espérons compléter les informations que la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) nous a transmises, en entendant François Poupard, directeur général de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Notre commission d'enquête s'est fixé pour objectif d'analyser les conditions de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation des grands projets d'infrastructures en attachant une importance particulière à quatre projets : la construction de l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et la réserve d'actifs naturels de Cossure, en plaine de la Crau. Ces projets sont à des stades différents de mise en œuvre des mesures de compensation, ce qui nous permettra d'apprécier l'efficacité et l'effectivité du système compensatoire existant, et d'identifier les obstacles éventuels à l'application de la séquence éviter-réduire-compenser.

Nous recevons François Poupard, accompagné de Mmes Nora Susbielle, cheffe du bureau de la politique de l'environnement à la sous-direction de l'aménagement du réseau routier national, et Nancy Canoves Fuster, directrice de cabinet.

Je rappelle que tout faux témoignage et toute subornation de témoin seraient passibles des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François Poupard et Mmes Nora Susbielle et Nancy Canoves Fuster prêtent successivement serment.*

*Ils déclarent aussi ne pas avoir de lien d'intérêt avec aucun des quatre projets mentionnés ci-dessus.*

**M. François Poupard, directeur général de la DGITM.** – La DGITM a pour première mission d'écrire les articles de loi, les règlements, décrets et arrêtés qui régissent les transports terrestres, maritimes, fluviaux, ferroviaires et routiers. En plus de cette compétence de cadrage, la DGITM anime des centres d'études et siège à leur conseil d'administration. Nous travaillons en concertation avec l'Institut français des sciences et technologies des transports de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour constituer des guides et des méthodes. Enfin, nous collaborons avec des établissements scientifiques comme le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN).

Nous sommes concédant de grandes infrastructures, lorsqu'elles sont réalisées par des tiers, concessionnaires ferroviaires ou autoroutiers, par exemple. Nous sommes maître d'ouvrage pour les opérations sur le réseau routier national. Et nous sommes opérateur du réseau routier national par l'intermédiaire des directions interdépartementales des routes (DIR), structures déconcentrées du ministère qui exploitent le réseau routier national non concédé.

Les grandes infrastructures décidées et engagées dans notre pays sont intégrées dans un schéma national d'infrastructures des transports, élaboré en application de la loi Grenelle de l'environnement entre 2009 et 2011. Ce schéma a fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément au code de l'environnement, et un avis de l'Autorité environnementale a été rendu le 22 septembre 2010. Très exhaustif, il prévoit sur le long terme des projets qui se chiffrent à plus de 250 milliards d'euros d'investissement. En début de législature, la commission Mobilité 21, présidée par le député Philippe Duron, a engagé une sélection des projets et prévu un phasage de leur réalisation. La hiérarchisation s'est opérée selon trois échéances et quatre critères, dont le critère de performance écologique qui prend en compte l'empreinte environnementale, la contribution à la transition énergétique, les effets sur les émissions de gaz à effet de serre et le développement des transports collectifs, en application des lois visant à réduire le trafic routier.

Pour les travaux de modernisation des réseaux, chaque contrat de plan État-région fait également l'objet d'une évaluation environnementale soumise à l'avis de l'Autorité environnementale. Cette évaluation s'appuie sur un référentiel national d'éco-conditionnalité. La prise en compte de l'environnement s'intègre ainsi dans l'ensemble du processus, depuis la phase d'identification des infrastructures jusqu'à leur sélection et leur phasage dans le temps. Au fil de ces étapes, la concertation facilite l'acceptabilité globale du projet et son insertion dans l'environnement. Le processus, itératif, s'appuie sur le choix du meilleur tracé pour définir et hiérarchiser les enjeux tout en évaluant de plus en plus précisément les impacts. Une définition précise des mesures de compensation à mettre en œuvre serait contre-productive et impossible à tenir, si elle intervenait trop en amont.

Les maîtres d'ouvrage regrettent qu'il n'existe pas de méthode d'évaluation objective des impacts et des compensations, fonctionnant sur des ratios d'équivalence écologique et laissant la place à la différenciation locale, au cas par cas ou selon les espèces. La méthode de ratios utilisée aujourd'hui n'est pas assez fine et n'est pas non plus suffisamment documentée espèce par espèce. Cette méthode d'évaluation surfacique des compensations a parfois des conséquences dommageables : elle provoque notamment des tensions foncières dans certaines zones à forte qualité agricole ou dans certaines zones

périurbaines. Lorsque les ratios sont de un pour quatre, d'autres usages du sol prévalent, ce qui peut aboutir à une impossibilité matérielle de mobiliser les surfaces nécessaires.

La DGITM a engagé plusieurs études, en partenariat avec le Cerema, le Muséum, mais aussi d'autres organismes comme la DGALN. Elle a publié un guide, des rapports, des notes d'information incitant les maîtres d'ouvrage à prendre en compte les obligations environnementales et à favoriser des méthodologies homogènes au sein des services instructeurs.

Une autre difficulté vient de ce que pour garantir la maîtrise foncière des terrains nécessaires à la compensation, nous devons faire des choix sans connaître à l'avance les décisions politiques qui détermineront les infrastructures à réaliser demain. L'incertitude prévaut, dans la mesure où nous ne connaissons pas le lieu où la compensation devra s'appliquer. Il faudrait faire évoluer les outils mis à disposition des maîtres d'ouvrage, en osant aller jusqu'à l'affichage de la possibilité de recourir à l'expropriation, car parfois, les concurrences d'usage du sol empêchent de mobiliser les terrains nécessaires. Le sujet est compliqué : on ne peut pas avoir recours à l'expropriation sans une déclaration d'utilité publique (DUP). Or les terrains nécessaires à la compensation ne sont pas toujours inclus dans cette déclaration. D'autant que les terrains les plus pertinents pour la reconstruction de la biodiversité ne sont pas toujours dans la contiguïté de l'infrastructure ou de son fuseau.

La DGITM est favorable aux politiques de protection de l'environnement. Il y va de l'application des lois, de la réalisation de projets conformes aux politiques mises en œuvre dans notre pays, et de l'acceptabilité de ces projets, trop souvent bloqués en fin de parcours. Il est indispensable de réaliser un travail en amont.

Nous sommes également favorables au développement d'une offre de compensation qui permettrait aux maîtres d'ouvrage de remplir leurs obligations de manière plus satisfaisante sur le plan environnemental. Cette offre devrait se caractériser par une plus grande souplesse pour ce qui est des critères de proximité entre le site impacté par l'infrastructure et la localisation des mesures de compensation.

Les obligations en matière environnementale sont largement décrites pour chaque projet, tant par la DUP et son annexe ERC que par les articles L. 122-1 et L. 122-14 du code de l'environnement. Pour les projets les plus importants, ces obligations figurent dans le dossier des engagements de l'État.

De nombreux projets d'infrastructures sont réalisés dans le cadre de contrats délégués, confiés à des concessionnaires ou à des partenaires privés. La responsabilité d'obtenir les autorisations administratives utiles pour réaliser le projet, qu'il s'agisse de celles à produire au titre de la loi sur l'eau ou des dérogations sur les espèces protégées, est portée par le maître d'ouvrage privé ou le concessionnaire. Ce maître d'ouvrage est alors soumis aux obligations de l'annexe ERC de la DUP, à celles qui figurent dans le dossier des engagements de l'État, ainsi qu'aux dispositions du contrat de partenariat qui prévoient des pénalités en cas de non-respect de ces obligations. Le contrôle exercé par la personne publique délégante n'a en revanche pas vocation à se substituer à la police de l'environnement qui a en charge le contrôle du respect des obligations environnementales du maître d'ouvrage privé ou délégué.

En ce qui concerne les dépendances vertes du réseau routier national non concédé dont les DIR assurent l'exploitation et la gestion, l'administration a fixé un plan d'action en faveur des insectes pollinisateurs. Elle travaille également à la diminution drastique de

l'utilisation des produits phytosanitaires, avec pour objectif le zéro phyto, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, ainsi que le traitement de l'eau. Cette politique s'inscrit dans une démarche globale de préservation de la biodiversité sur les infrastructures de transport existantes gérées par l'État.

La restauration des continuités écologiques sur les infrastructures construites avant 2009 a donné lieu à de nombreuses études dans le but d'améliorer la connaissance et de définir des actions prioritaires d'intervention sur ces réseaux existants. Ces approches mettent en évidence la nécessité de réfléchir à la stratégie de financement de la requalification environnementale du réseau routier national à moyen terme. Cela vaut aussi pour les autoroutes concédées dont certaines ne sont pas aux normes actuelles. La DGITM a signé tout récemment une convention avec la DGALN pour permettre le cofinancement par les agences de l'eau d'opérations de restauration des continuités écologiques des cours d'eau, dits de liste 2, qui constituent une obligation légale. Un soutien similaire serait nécessaire pour des opérations de rétablissement de la trame verte et bleue sur le réseau, qui iraient au-delà des exigences réglementaires compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur le réseau.

Parmi les guides et les documents que la DGITM a établis, je citerai une note d'information sur le retour d'expérience sur les mesures compensatoires, réalisée en 2014 ; un guide didactique sur l'impact des projets d'infrastructures linéaires, publié en 2016 ; une note d'information sur le retour d'expérience sur les mesures compensatoires en zone humide, en cours de réalisation. Avec la direction de l'eau et de la biodiversité, nous avons rédigé une note de cadrage méthodologique visant à favoriser la planification des opérations de dragage et de gestion des sédiments associés sur l'ensemble du littoral. Dans la continuité du guide *Espèces protégées, aménagement et infrastructures* publié en septembre 2012, nous avons élaboré une étude de sécurisation juridique des projets sur les volets eau et espèces protégées, avec l'aide du CGDD et de la DGALN. Cette étude sera disponible très prochainement. Enfin, nous avons passé une convention avec le Muséum national d'histoire naturelle pour financer des travaux de recherche et développement afin de faciliter la prédiction des espèces présentes dans un secteur géographique et d'élaborer une base de données générale, comme le recommande la loi sur la biodiversité. Nous participons à de nombreuses journées d'étude, réalisons des fiches, développons des protocoles dans des domaines techniques qui nécessitent un soutien méthodologique pour les maîtres d'ouvrage.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons noté vos propositions d'amélioration avec intérêt. Vous avez mentionné votre collaboration avec le MHNH. Participez-vous à la cartographie nationale des enjeux de la biodiversité ? Et, plus largement, avez-vous une vision des enjeux de biodiversité au niveau national, ou bien procédez-vous au cas par cas ?

Vous avez insisté sur les contrats délégués. Croyez-vous que l'État joue son rôle de contrôle ? Des affaires récentes se sont terminées au tribunal, notamment sur le projet LGV. L'État a-t-il les moyens d'exercer son contrôle ou bien est-il surtout soucieux d'entretenir de bonnes relations avec les concessionnaires ?

Enfin, les pénalités sont-elles suffisamment dissuasives ? Considérez-vous qu'aujourd'hui les coûts de la compensation sont intégrés dans les projets ?

**M. François Poupard.** – Nous menons un travail approfondi pour acquérir la meilleure connaissance possible des espèces et des milieux impactés. Nous tentons de devenir plus compétents en matière d'enjeux globaux. Cependant, nous restons une direction

technique qui s'occupe de transports et nous ne nous élevons pas au-dessus de notre condition. La DGITM et la DGALN ont collaboré à la cartographie que vous mentionnez. Le travail est en cours.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cela signifie-t-il que, lorsque l'État discutera de grands projets, vous serez en mesure de signaler les difficultés qui risquent de mettre en péril leur mise en œuvre ? Disposons-nous de cette vision systémique ?

**M. François Poupard.** – La DGITM s'est dotée d'un bureau spécifique en charge de cette question. Nous ne sous-traitons pas cette matière, même si nous ne disposons pas des mêmes moyens que d'autres organismes. Cela fait partie du travail du maître d'ouvrage.

Le contrôle de l'État s'exerce par le biais de la police de l'environnement qui relève davantage de l'ONEMA que de la DGITM. Cependant, nos inspecteurs des pêches assurent une forme de contrôle au service des directions interrégionales de la mer (DIRM) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) en faisant des patrouilles et en vérifiant l'application des réglementations du littoral, côté mer : braconnage, dégazage, etc. Nous sommes en discussion avec l'Agence française de la biodiversité (AFB) pour réunir nos forces de police.

L'État contrôle avec attention aussi la réalisation des concessions, et il le fait... sans concession. Les relations avec les concessionnaires sont parfois tendues. Les contrats de concession, souvent longs, sont pour beaucoup antérieurs aux réglementations environnementales. Nous essayons de les faire évoluer de manière à ce qu'ils intègrent une préoccupation environnementale, mais aussi des notions telles que la qualité de service pour les usagers. Ce n'est pas facile, car la renégociation des contrats donne lieu à des demandes d'indemnités. À titre d'exemple, les grands contrats sur les concessions d'autoroutes ont été renégociés au cours de l'année 2015, au terme d'un débat national. Ils sont désormais beaucoup plus exigeants.

Dans les contrats les plus récents, les mesures compensatoires et la conformité au cahier des charges sont soumises à des pénalités qui sont effectivement appliquées s'il y a lieu. La livraison d'une concession comme celle de la LGV SEA donnera lieu à un travail de vérification qui durera plusieurs mois.

Les pénalités sont-elles dissuasives ? Quoi qu'il en soit, un concessionnaire cherchera toujours à éviter de payer des pénalités. Il commencera par présenter des réclamations sur les travaux et ainsi de suite. Les pénalités en matière d'environnement sont lourdes. Il faudrait s'adresser directement aux intéressés pour savoir si elles sont vraiment dissuasives.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les pénalités dans les contrats de concession sont lourdes. Les amendes pénales sont encore souvent très modestes.

**M. François Poupard.** – Je parle bien des pénalités contractuelles. S'agissant de votre question concernant le coût de la compensation, dans la mesure où le concessionnaire doit répondre au cahier des charges, il intègre systématiquement les coûts de compensation dans son contrat. Nous tentons d'évaluer ces surcoûts, qui pourraient varier de 10 à 15 % selon les projets.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Jusqu'à présent, on nous a plutôt dit qu'ils variaient entre 5 et 10 %.

**M. François Poupard.** – Certains projets sont plus sensibles que d'autres. Effectivement, en moyenne, on tourne autour de 10 %.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Inscrire dans la loi sur la biodiversité l'obligation de résultat avec zéro perte nette pour la biodiversité peut-il contribuer à changer l'approche de certains maîtres d'ouvrage ? Se dirige-t-on vers un système de provisions pour risques ?

**M. François Poupard.** – La compensation n'est pas totalement documentée espèce par espèce, de sorte qu'elle se fera surtout sous forme de mesures foncières, ce qui revient à remplacer de la biodiversité par des hectares. D'une part, la méthode n'est pas forcément efficace. D'autre part, elle soulève des difficultés matérielles et de pression foncière. Il faut approfondir notre analyse pour mieux comprendre ce qu'implique une compensation intégrale.

Le temps pose également problème. Le maître d'ouvrage met en place des mesures. Que deviendront-elles dix ou vingt ans plus tard ? Ce n'est pas le métier du maître d'ouvrage que de gérer des réserves écologiques. On commence à reconstituer des zones humides. Jusqu'où et comment faut-il les gérer ? Quel type d'opérateurs impliquer ? C'est un vrai métier. Il faut également pouvoir financer ces projets dans la durée. Pour l'instant c'est un non-dit. La question finira forcément par se poser.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est un non-dit dont personne ne nous avait parlé jusque-là. Cela signifie-t-il qu'il faut intégrer un coût de fonctionnement dédié à la biodiversité dans les projets ? D'après vous, ce coût resterait un non-dit.

**M. François Poupard.** – En tout cas, ce coût n'est pour l'instant pas assumé comme tel. Il n'est ni chiffré, ni matérialisé. Dans les zones portuaires, certaines zones Natura 2000 sont gérées par le port avec l'aide d'ONG, et leur coût de fonctionnement est chiffrable. On sait l'identifier dans l'économie portuaire. Aucun opérateur n'intervient dans les grands projets d'infrastructures. Ce n'est ni le métier de Vinci, ni celui des DIR. Cette question doit encore être expertisée.

**Mme Évelyne Didier.** – Merci pour votre exposé, très clair. Est-il facile d'avoir une application et des exigences identiques sur l'ensemble du territoire, ou bien avez-vous constaté des applications diverses et variées que vous essayez de corriger en développant une politique commune nationale ? Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) réagissent-elles toutes de la même manière ?

Les évaluations environnementales imposées aux concessionnaires sont des exigences nouvelles de l'État qui supposent un avenant au contrat. Ne sont-elles pas forcément compensées ?

L'ONEMA exerce un contrôle pour l'eau. Qui réalise les autres types de contrôle ?

Lorsqu'il y a une zone de compensation, qui est propriétaire ? Une concession n'est en réalité rien d'autre qu'un système financier. Elle a forcément une durée, même si

certaines concessions sont très longues, comme celles des autoroutes. *In fine*, ces zones de compensation reviennent-elles à l'État ? Qui en demeure propriétaire ?

**M. François Poupard.** – Plus que des variations entre Nord et Sud ou la pratique des DREAL ou des maîtres d'ouvrage, c'est la fragilité des milieux traversés qui détermine le niveau de précaution.

Les mesures prises à ce titre génèrent des surcoûts, dont vous demandez s'ils sont compensés par une augmentation des tarifs. La réponse est oui. La concession est un système de financement mêlant ressources budgétaires, *via* des subventions d'équilibre versées par les régions et l'État, et recettes issues des tarifs appliqués pendant toute la durée du contrat. Si une mesure de compensation n'est pas prévue par le contrat initial, le concessionnaire peut demander que son financement soit garanti par une subvention ou par une hausse des tarifs. C'est ainsi que les contrats de plan autoroutiers, comme le Plan Vert, ont prévu des compensations tarifaires des mesures écologiques. Quoi qu'il en soit, l'argent provient soit de l'impôt, soit des tarifs.

Outre l'ONEMA, la police de l'environnement est exercée par les DREAL. Je crois que l'AFB va unifier les corps de contrôle...

Quant à la propriété des terrains concédés, elle revient *in fine* au concédant, sachant que le concessionnaire doit les gérer de manière à les lui restituer en bon état.

Par nature, les concessionnaires ne sont pas des gestionnaires d'espace écologique. Doivent-ils le devenir ? Faut-il faire émerger des opérateurs spécialisés ? Dans l'affirmative, ceux-ci doivent-ils être créés de toutes pièces, ou est-il préférable de s'appuyer sur des institutions existantes, comme la Caisse des dépôts et consignations ? En tout cas, un nouveau métier apparaît, et il n'est pas sûr que Vinci soit le mieux placé pour l'exercer, même si des opérateurs compétents apparaissent parmi ses sous-traitants. La DGITM n'est pas non plus l'acteur idoine.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Lors d'une précédente audition, nous avons été alertés sur le manque de compétences en matière de biodiversité et de compensation. Qu'en pensez-vous ?

**M. François Poupard.** – Chez les maîtres d'ouvrage, ce manque est patent, et il est naturel, puisque ce n'est pas leur métier. Mes propres moyens sont affectés en priorité à l'exploitation des routes : si je prélève des ressources pour les consacrer à ces questions, je ne pourrai plus assurer le salage hivernal. Des pôles de compétence peuvent-ils émerger sur notre territoire ? Mis à part le Muséum, qui dispose d'une expertise pointue et diffuse guides et recommandations, la question se pose. Or la conception, la construction et la gestion des hectares de zones écologiques que nous créons requièrent de la main-d'œuvre !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous sommes à un point de basculement : la loi a imposé la compensation, et les opérateurs ne disposent pas encore de tous les savoir-faire nécessaires. L'État est-il prêt à la financer ? Le modèle économique de la mobilité impose de maintenir les prix à un niveau raisonnable. Certes, il suffirait d'accroître les tarifs de péage ou le taux de la taxe aéroportuaire.

**M. François Poupard.** – La question du financement des transports, que vous soulevez, est complexe. Il n'y a que deux sources : le tarif et l'impôt. La situation des finances

publiques nous conduit à rechercher des économies dans la construction et la gestion. Quant à la hausse des tarifs, nous savons bien que les usagers veulent des petits prix, qu'il s'agisse de la SNCF ou des péages autoroutiers. En fait, chacun veut une baisse des impôts et des tarifs tout en réclamant davantage de services et de compensations. Il faut pourtant faire les comptes et prendre conscience qu'une diminution des ressources couplée à une hausse des exigences ne peut que conduire à des impasses.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-ce ce qui nous attend ? La solution n'est-elle pas l'évitement ? Je sais bien que les coûts évités sont difficiles à évaluer... L'État passera-t-il en force sur des projets qu'il considère comme essentiels, mais ne sait pas comment compenser ?

**M. François Poupard.** – Le rôle de l'administration est d'élaborer un catalogue de projets utiles et susceptibles d'être financés. C'est aux responsables politiques qu'il revient de décider quelles infrastructures construire, et selon quel calendrier. En la matière, l'inertie est considérable : nous terminons actuellement des projets lancés il y a six ans et, entre la décision et la mise à disposition, il peut s'écouler jusqu'à une vingtaine d'années. Une vision dynamique est donc indispensable.

Oui, l'État est attentif aux coûts. Nos débats avec la direction du budget sont très nourris et même créatifs. L'opportunité de chaque projet d'infrastructure est scrutée de près. Notre ministère a d'ailleurs révisé sa méthode d'évaluation des projets pour prendre en compte les critères environnementaux. Y a-t-il un niveau maximal de coût environnemental acceptable ? Il est difficile de répondre dans l'absolu, puisque l'on compare toujours les coûts aux avantages d'un projet pour la collectivité. Si l'intérêt est très fort, des coûts compensatoires importants doivent être assumés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous faites bien de nous rappeler que l'enquête sur les coûts et bénéfices, qui suscite bien des débats, intègre les coûts environnementaux. On a parfois l'impression que les mesures compensatoires arrivent après coup, ce qui pose des problèmes aux maîtres d'ouvrage.

**M. François Poupard.** – Nous appliquons des décisions prises par nos prédécesseurs – et leurs prédécesseurs – alors que de telles mesures n'existaient pas. D'où les coûts supplémentaires. Jeune ingénieur, je devais respecter la deuxième version de la circulaire dite « Boiteux ». Il s'agissait de généraliser l'analyse des coûts et des avantages, selon des critères quantitatifs, à tous les projets d'infrastructures de transport. Nous en sommes désormais à la septième ou à la huitième version de cette circulaire, et l'analyse économétrique froide a cédé la place à une réflexion selon de multiples critères, qui va jusqu'à prendre en compte les effets globaux, comme le réchauffement de la planète. Le Commissariat général à l'investissement, qui réfléchit beaucoup aux méthodes d'évaluation des projets, a reconnu que notre ministère était en pointe en matière de prise en compte de critères multiples. D'ailleurs, ce sont parfois les projets eux-mêmes qui servent d'appui à une avancée réglementaire. Ce fut le cas, par exemple, de l'A 51.

**Mme Évelyne Didier.** – Certes, une durée de quinze ou vingt ans laisse à la réglementation le temps d'évoluer. La décision politique ne devrait intervenir que lorsqu'on dispose d'éléments suffisants. Je ne suis pas sûre que ce soit toujours le cas... En effet, votre direction a anticipé certaines évolutions, mais ce sont les responsables politiques qui décident en dernière analyse. Or, les projets de TGV qui concurrençaient directement l'entretien et la

rénovation du réseau ferroviaire auraient dû être reportés. Cela montre que, du point de vue de la mobilité ferroviaire globale, les priorités n'ont pas été fixées de manière raisonnable.

**M. François Poupard.** – La décision des responsables politiques est-elle suffisamment éclairée ? Question complexe. Tout notre processus d'élaboration d'un projet, du débat public à la signature du contrat, fonctionne par entonnoir : on commence à réfléchir de manière très large, donc relativement imprécise, et progressivement, avec le débat, les avis, l'enquête publique, on devient plus précis. C'est pourquoi la DGITM n'est pas favorable à ce que les évolutions de réglementation conduisent à mettre en cause l'opportunité d'un projet lorsque celui-ci est déjà bien avancé. Devoir déplacer de quatre kilomètres un fuseau de 300 mètres nous contraint à reprendre le processus dix ans en arrière ! Convergences, nos procédures sont très vulnérables à des décisions divergentes tardives. Pour autant, il n'est pas possible de faire l'inventaire des espèces sur un fuseau de vingt kilomètres. Il faut donc trouver un équilibre pour que l'étude des mesures d'évitement se fasse à une échelle adaptée. Par définition, le tracé d'une infrastructure linéaire doit être assez rectiligne... Nous nous réjouissons que la décision finale revienne aux responsables politiques.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il est bon que cela nous soit rappelé par votre administration.

**M. François Poupard.** – La décision de faire une ligne rapide entre Tours et Bordeaux relève d'une politique d'aménagement du territoire, et ne peut évidemment pas être prise par les seuls ingénieurs. Une décision politique ne correspond jamais totalement à une analyse économétrique froide, ce qui est bien naturel. Certes, elle ne doit pas non plus être irrationnelle : lorsque des milliards d'euros sont en jeu, la rationalité prend une place considérable – nous y veillons.

L'arbitrage entre investissements nouveaux et maintenance est une vraie question, qui a des conséquences aussi sur l'environnement : si l'on engage de nouveaux projets coûteux, le parc existant n'est pas adapté. Du point de vue technique, il est possible de sacrifier la maintenance pendant un ou deux ans. Au-delà, le coût du rattrapage dépasse celui de l'entretien régulier. Nous le voyons bien avec notre réseau ferroviaire, pour lequel il faudra investir 30 milliards d'euros en dix ans. Et il en va de même de notre réseau navigable et routier – hors les zones concédées, qui sont bien entretenues.

**M. Gérard Bailly.** – La compensation est importante, et son coût est de mieux en mieux compris et accepté. Nous avons parlé de la faune et de la flore, mais *quid* des êtres humains ? J'ai bien vu lors du tracé de l'A 39 ou de la LGV Rhin-Rhône que l'on prenait la peine de déplacer les travaux de quatre kilomètres pour préserver la nature. Prend-on un soin équivalent des personnes ? A raison de 12 000 ou 15 000 passages par jour, à multiplier par le nombre de jours travaillés par an, combien ces quatre kilomètres surnuméraires représentent-ils de moments qui auraient pu être passés en famille ? Et je ne parle pas du carburant supplémentaire consommé. Pour l'A 51, a-t-on pensé à ceux qui doivent prendre la route Napoléon pour rentrer chez eux, dans les Hautes-Alpes ou les Alpes-de-Haute-Provence ? Bref, se soucie-t-on autant des hommes que de l'environnement ? La question est d'importance, surtout pour les habitants des zones rurales.

**M. François Poupard.** – En effet, et elle est au cœur de l'analyse des coûts et bénéfiques de chaque projet. Par bénéfique, nous n'entendons pas un résultat financier, mais bien un avantage pour la collectivité. Ce que doit faire gagner un projet d'infrastructure, ce n'est pas de l'argent, c'est du temps.

**M. Gérard Bailly.** – De la vie familiale, donc.

**M. François Poupard.** – Nous évaluons le coût de ce temps gagné et, pour un projet autoroutier, il constitue 80 % des bénéfices pris en compte.

**M. Gérard Bailly.** – Merci ! Me voilà soulagé.

**M. François Poupard.** – La pondération des effets externes sur la qualité de vie, le bruit ou la pollution, diminue un peu celle du gain de temps, mais celle-ci reste le principal critère – dans la deuxième version de la circulaire Boiteux, c'était le seul...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pourriez-vous nous faire parvenir la dernière version de cette circulaire ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 16 heures 47.*

**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)**

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures en entendant l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Je rappelle que notre commission d'enquête analysera plus en détails les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre Dame des Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau.

Cette audition doit nous permettre d'aborder le sujet de la mise en œuvre de la compensation d'un point de vue plus général, au regard des missions de l'ADEME. Nous nous interrogeons notamment sur la question de l'opportunité d'une utilisation des friches, notamment « polluées », pour la mise en œuvre 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 fait l'objet d'une captation vidéo, et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous entendons donc M. Bruno Léchevin, président de l'ADEME, et M. Fabien Boissier, qui en est le directeur général délégué.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander 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.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Léchevin et M. Fabien Boissier prêtent successivement serment.*

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – Messieurs, 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.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Bruno Léchevin, président de l'ADEME.** – Merci de nous recevoir. Je n'exposerai pas la position de l'ADEME sur l'objet de vos travaux, car nous n'en avons pas nécessairement la compétence. L'ADEME n'est pas opérateur de mesures de compensation mais nous menons des actions de soutien à la reconversion des friches urbaines polluées, qui est un sujet qui vous intéresse. Nous menons des travaux de dépollution, nécessaires à de nouveaux usages, et qui contribuent à la préservation de la biodiversité.

Dans le cadre des émissions carbone, nos actions interviennent à tous les niveaux de la séquence éviter-réduire-compenser. L'accent est mis sur le développement de méthodes et d'outils pour effectuer des diagnostics sur les gaz à effet de serre (GES).

Face à l'essor des différents dispositifs de compensation volontaire, et du nombre croissant d'opérateurs, le ministère de l'environnement et l'ADEME avaient mis en place en 2007 une charte de la compensation volontaire des émissions de GES, afin de garantir la qualité et la fiabilité de ce dispositif en France. Cette charte établissait un guide de bonnes pratiques pour une démarche de compensation. En 2010, cette charte a été abandonnée, suite à un audit très négatif. La plupart des opérateurs ne fournissaient aucun document justificatif solide, les méthodes de calcul n'étaient pas reconnues et les vérifications étaient effectuées par les membres du projet eux-mêmes. La charte a donc été remplacée par le guide « *La compensation volontaire : démarches et limites* ». Il apporte des éléments de compréhension sur le contexte de la compensation volontaire, notamment les différents acteurs et l'état du marché. Depuis 2014, nous soutenons avec la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) une plateforme d'information et de sensibilisation aux bonnes pratiques en matière de compensation carbone, le site *info-compensation-carbone.com*.

Notre contribution à vos travaux a donc certaines limites. Toutefois nous sommes évidemment à votre disposition pour répondre au mieux à vos questions.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons souhaité vous entendre car votre expérience en matière de friches et de compensation carbone peut éclairer nos travaux.

En Angleterre, la logique, pour un hectare d'espace naturel aménagé, est de retrouver un hectare aménagé pour en refaire un espace naturel. Avez-vous une idée du potentiel de friches, polluées ou non, à reconquérir en France ? Et connaissez-vous l'intérêt écologique de ces friches, notamment dans le cadre des continuités écologiques locales ?

**M. Bruno Léchevin, président de l'ADEME.** – L'espace occupé par les friches industrielles est complexe à évaluer, en raison de difficultés de recensement. La surface que représentent les friches industrielles urbaines, potentiellement polluées, est de 145 000 hectares, comme ordre de grandeur. Dans une centaine de territoires, des inventaires fonciers plus précis ont été effectués, comme Lille-Métropole, le Grand Lyon, l'agglomération de Saint-Nazaire et la ville de Dunkerque. L'ADEME soutient ces démarches, mais nous n'en sommes qu'au début du processus, qui nécessite des ressources.

**M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'ADEME.** – Les friches polluées que nous connaissons sont surtout en zone urbaine, car c'est là que le foncier a de la valeur, et donc que les inventaires ont été menés.

La reconquête de ces friches polluées est intéressante, car elle permet de lutter contre l'étalement urbain, et donc contre le développement d'une emprise sur des terres qui ont une valeur agricole ou pour la biodiversité.

L'ADEME a deux missions à cet égard. Elle est responsable au titre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par l'État de la mise en sécurité de sites pollués orphelins. Et d'autre part, nous soutenons - avec toutefois peu de moyens - la réhabilitation de friches urbaines dans une logique d'appel à manifestation d'intérêt, pour faire émerger des pratiques innovantes et exemplaires, notamment des aménagements intégrant les enjeux liés à l'habitat, aux transports, à la trame verte ou encore à la vie sociale.

Nous avons publié un guide sur la biodiversité et la reconversion des friches urbaines polluées, pour montrer qu'il est possible de travailler sur la biodiversité dans le cadre d'une stratégie de reconquête des friches urbaines. Pour ne rien vous cacher, aujourd'hui ce n'est pas la pratique la plus courante. La biodiversité n'est pas encore arrivée à un point de prise en compte importante, mais nous considérons qu'il y a des possibilités intéressantes, malgré des obstacles techniques réels, comme la dépollution préalable au développement de la biodiversité, pour ne pas intégrer de nouveaux polluants dans la chaîne écologique. Cela pourrait aller dans le sens de la démarche de compensation que vous analysez.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-ce que les grandes friches militaires sont également traitées par l'ADEME ?

**M. Fabrice Boissier.** – À ma connaissance, l'ADEME n'a pas été amenée à intervenir sur des terrains militaires.

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – En Lorraine, nous avons le plus ancien établissement public foncier. Il avait comme objectif de traiter les friches industrielles, mais nous avons également de nombreuses friches militaires. Une politique d'achat a donc été menée, et, en fonction des terrains, nous avons cherché des porteurs de projets susceptibles d'être compatibles. La dépollution dépend bien entendu de l'usage du terrain.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous participez en fait d'abord à une démarche d'évitement, en fléchant des terrains pouvant accueillir des activités, afin d'économiser l'utilisation d'espaces naturels. Intervenez-vous auprès des porteurs de projet pour qu'ils privilégient ces terrains ? Y a-t-il un lieu ou une sorte de bourse pour ce dialogue et ces échanges ?

**M. Fabrice Boissier.** – L'ADEME ne gère pas toutes les dimensions d'un tel sujet. Lorsque nous intervenons sur la reconversion d'une friche, c'est parce qu'il y a déjà un aménageur qui a un projet, donc plutôt en aval. La bourse que vous évoquez existe peut-être localement, au niveau d'une collectivité dans le cadre d'une planification de l'urbanisme. Mais au niveau national, je ne crois pas.

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – Je vais à nouveau citer mon expérience. Lors du travail sur le SCoT dans mon secteur, au nord de la Meurthe-et-Moselle, des objectifs ont été fixés pour l'utilisation de la terre agricole. En additionnant ces espaces dédiés à l'activité économique, la somme était conséquente. Un travail de sélection a donc été mené. Par ailleurs, les terres en friches devraient être zonées dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), et l'Etat pourrait alors en faire un inventaire.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le SCoT peut-être un lieu d'organisation de ces enjeux, même si je n'ai pas tout à fait la même expérience de cet outil. Comment verriez-vous ce lieu d'échange, d'accompagnement et de stratégie : est-ce l'intercommunalité, l'agence d'urbanisme, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ? Il est intéressant de privilégier les friches, pour contrer l'étalement. L'ADEME doit-elle sensibiliser davantage les collectivités territoriales, dans le cadre de ses délégations locales ? Comment allez-vous coopérer avec l'AFB, qui a également un rôle à ce sujet ?

**M. Bruno Léchevin.** – Compte tenu de notre expérience dans ce domaine, nous devons bien entendu développer de telles actions, en coopérant avec l'AFB. Cela dépendra également de l'implantation territoriale de l'AFB, par rapport à celle de l'ADEME. Nous avons déjà des outils, un début de recensement, des processus d'accompagnement. Il faudrait préciser cette complémentarité.

**M. Fabrice Boissier.** – L'expérience de l'ADEME en matière de compensation carbone pourrait également apporter des enseignements. L'exemple de la charte peut être utile. Deux risques à anticiper ont été identifiés lors de ce travail : l'additionnalité des mesures de compensation, en vérifiant qu'elles n'auraient pas eu lieu sans l'effort de l'opérateur, et l'unicité, en s'assurant que deux porteurs de projet ne valorisent pas la même démarche de reconquête. L'Etat doit contribuer à la transparence de ces dispositifs.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous travaillé sur les équivalences écologiques ? Il y a une flore de béton sur des friches qui peut être proche de flores rares sur des terrains minéraux. Certaines friches, installées près de cours d'eau, pourraient-elles redevenir demain des zones humides ?

**M. Bruno Léchevin.** – Nous ne sommes pas nécessairement dans un tel degré de précision, mais en visitant le réaménagement d'une friche urbaine à Lille, nous avons constaté une prise en compte des zones humides.

**M. Fabrice Boissier.** – Nous atteignons là les limites de nos compétences en matière de biodiversité. C'est pour cela que nous souhaitons travailler en lien étroit avec d'autres organismes, comme l'AFB. Il nous faut des expertises extérieures.

**M. Bruno Léchevin.** – Il faudrait sans doute rapidement mettre en lumière les opérations exemplaires à ce sujet, pour avoir un retour d'expérience et le diffuser.

**M. Jérôme Bignon.** – Dans ma vie locale, je connais une commune de 2 000 habitants, avec une friche urbaine liée à une activité orpheline de fabrication de peinture. L'entreprise a fait faillite et le mandataire liquidateur a clôturé ses opérations de liquidation. L'ADEME est intervenue une fois pour suivre le dossier, mais subsistent 6 hectares au cœur de cette ville, près d'une petite rivière. On ne peut rien faire.

Vous avez parlé d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par l'État pour la mise en sécurité. Or ce site est tout sauf sécurisé : c'est un lieu de délinquance, où des gamins traînent, avec de la pollution. Le maire ne peut pas gérer le problème, et l'ADEME ne semble pas être très intéressée par le sujet. Nous sommes désarmés et un peu désespérés. Pour le maire, c'est odieux, car il y a un risque pour la population, et cela donne une image calamiteuse de la commune, qui ressemble parfois aux images de Tchernobyl. On ne sait pas comment traiter le sujet. On m'a souvent répondu que l'ADEME n'avait pas l'argent nécessaire. Mais la mise en sécurité du site n'est absolument pas assurée.

Une telle situation crée un climat délétère dans la commune. La combinaison de plusieurs problèmes suffit à créer un sentiment de désespérance dans la population : un faible débit internet, une mauvaise couverture mobile, une désertification médicale et une friche industrielle.

Dans le cadre de la loi biodiversité, nous exigeons beaucoup de moyens de la part des maîtres d'ouvrage pour faire de la compensation. En même temps, de nombreuses friches restent à remettre en état, qui pourraient être utilisées pour la compensation. Je comprends qu'on ne peut pas compenser une grenouille par un chevreuil. Mais il faut également avoir conscience que le public, notamment les agriculteurs, ne comprend pas qu'on consomme deux fois les mêmes espaces, tout en laissant des friches se maintenir.

**M. Fabrice Boissier.** – L'ADEME intervient sur la mise en sécurité des sites, c'est-à-dire en cas de danger du fait de la pollution, de déchets ou de bâtiments menaçant de s'écrouler. Cette intervention est diligentée par l'Etat, par le préfet et les services de la DREAL qui font le diagnostic. Étant sous contrainte budgétaire, il y a un exercice de priorisation avec le ministère pour intervenir sur ces friches. Je précise par ailleurs que cette intervention ne résout pas tous les problèmes. Avoir dépollué un site ne l'a pas revitalisé. La mise en sécurité peut par ailleurs se dégrader s'il n'y a pas d'entretien.

Pour cette raison, l'ADEME encourage la réhabilitation des friches, mais cela relève d'une autre mission, dans le cadre de la promotion que nous faisons d'une approche intégrée du développement durable et d'une transition écologique territoriale. Nous apportons alors un soutien méthodologique ou des aides, dans le cadre d'appels à projets, auprès de maîtres d'ouvrage, mais avec des moyens limités : un à deux millions d'euros par an.

Nous sommes convaincus que ces terrains ont une vraie valeur, à la fois économique, sociale et environnementale, selon l'aménagement qui est décidé. Quant à déterminer si ces friches peuvent être utilisées pour mettre en œuvre des mesures de compensation, c'est une question que l'ADEME ne maîtrise pas à ce jour.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Dans le cadre des enquêtes coûts-bénéfices qui doivent précéder les grands projets, avez-vous le sentiment que la valeur CO<sub>2</sub> des terrains naturels, leur capacité d'absorption, est intégrée par l'Etat, afin de prendre en compte l'ensemble des enjeux ?

Par ailleurs, dans le cadre de la compensation, le réaménagement de zones naturelles peut-il recréer des puits de carbone, et être également valorisé à cet égard ?

**M. Fabrice Boissier.** – L'évaluation de la valeur carbone des sols est importante mais complexe, car elle peut évoluer dans le temps. L'ADEME a travaillé avec des spécialistes des sols, notamment l'INRA. Nous essayons de construire des référentiels méthodologiques mais nous n'avons pas encore de valeurs clef en main. Nous avons cependant constaté dans le cadre de la compensation volontaire carbone que les projets forestiers étaient souvent délaissés, faute de capacité à évaluer leur valeur carbone, et à certifier sa pérennité dans le temps.

**M. Bruno Lêchevin.** – Nous travaillons également avec l'Institute for Climate Economics (I4CE), ancienne CDC Climat. D'ici la fin du mois de janvier, nous devrions présenter une étude de la demande en crédits carbone sur la réduction des émissions du secteur agricole.

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – Les friches sont souvent des terrains orphelins. Qui devient propriétaire à l'issue de la procédure de dépollution ? L'État, la collectivité territoriale, l'opérateur ?

**M. Fabrice Boissier.** – Cela dépend de chaque situation. Un site orphelin que nous mettons en sécurité reste en l'état, sans activité. Le scénario idéal c'est une convergence entre un plan global d'aménagement porté par la collectivité territoriale et un aménageur qui va porter un projet. Cela permet d'avoir un maître d'ouvrage intéressé, qui va prendre la propriété en vue de valoriser le terrain. Il n'y a pas de schéma unique, mais il faut un projet.

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – Dans le cas évoqué par notre collègue Jérôme Bignon, il y avait bien un propriétaire, qui a fait faillite. La propriété du terrain lui est-elle retirée ?

**M. Jérôme Bignon.** – A l'issue de la liquidation, il devrait en avoir perdu la propriété. Mais le site demeure orphelin, sans transfert à l'État ou à la collectivité.

**M. Fabrice Boissier.** – Techniquement, ce sont des sites à responsable défaillant.

**M. Jérôme Bignon.** – L'État ne veut bien entendu pas récupérer la propriété, ce qui est légitime d'une certaine façon. J'ai rencontré la Direction départementale des finances publiques (DDFiP), qui m'a expliqué que la commune devrait demander au tribunal de commerce de désigner un mandataire *ad hoc* pour lui permettre de l'acheter à un euro symbolique.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quel coût représente la restauration d'un hectare de friche, sans surpollution particulière ?

**M. Fabrice Boissier.** – C'est extrêmement variable. Il nous est difficile de vous donner un chiffre qui soit représentatif.

**M. Bruno Lêchevin.** – Nous allons faire un travail d'investigation, pour vous donner des chiffres ou des moyennes, fondés sur des situations de terrain.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Merci. Nous avons également constaté qu'il y avait des disparités de traitement entre grands et petits projets, ces derniers étant parfois plus

contraints que les infrastructures jugées majeures. Mais les PME ne sont-elles pas elles-mêmes réticentes à utiliser des friches, pour des questions techniques ou d'image ?

**M. Bruno Léchevin.** – Pour surmonter ce type de difficulté, il faut une approche plus globale dans le territoire. Il ne faut pas un seul acteur.

**M. Fabrice Boissier.** – Pour un aménageur, exposé à la possibilité d'une pollution imprévue, cela représente effectivement un risque financier important. À ce titre, l'ADEME et la métropole de Lille ont travaillé sur un système assurantiel permettant de protéger les aménageurs contre ce risque, en contrepartie d'une prime d'assurance. Le système assurantiel privé ne souhaite pas à ce jour s'aventurer dans ce domaine, faute de marché clair et compte tenu des risques. Nous recherchons les bons leviers pour l'actionner.

**M. Jérôme Bignon.** – Cette initiative est intéressante. Mais cela suppose déjà un certain avancement du projet. Je reviens au cas d'espèce évoqué à l'instant. Le maire a trouvé des entrepreneurs désireux d'aménager le terrain. Mais la DDT attend qu'il soit dépollué pour donner des autorisations. Donc la commune est bloquée, elle est en quelque sorte « tchernobylisée ».

**Mme Évelyne Didier, vice-présidente.** – Je vous remercie.

**M. Bruno Léchevin.** – Merci à vous. Nous vous transmettrons des éléments sur le coût moyen des projets de réhabilitation et nous sommes à votre disposition pour répondre aux questions complémentaires que vous souhaiteriez nous poser au cours de vos travaux.

*La réunion est close à 19 heures*

**Jeudi 19 janvier 2017**

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 05*

**Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

**Audition de M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne »**

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous entendons M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne ». Ce comité regroupe des associations actives sur le projet de ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, qui fait partie des quatre projets sur lesquels nous avons choisi de nous concentrer, avec pour objectif d'étudier la définition et la mise en œuvre des mesures compensatoires. Nous souhaitons pouvoir apprécier l'efficacité et l'effectivité des mesures compensatoires existantes et identifier les obstacles éventuels à la bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC).

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. Patrick Lantrès prête serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Pouvez-vous nous indiquer si vous entretenez des liens d'intérêt avec l'un des quatre projets sur lesquels nous enquêtons ?

**M. Patrick Lantrès, président du comité « TGV réaction citoyenne ».** – Aucun, si ce n'est que j'habite dans une commune traversée par la LGV et que je suis président d'un comité qui a déposé un recours auprès du Conseil d'État pour annuler la mise en œuvre de cette ligne.

Je tiens à vous remercier de m'avoir proposé d'exposer les vues du comité « TGV réaction citoyenne ». Créé il y a 17 ans, ce comité originellement composé de cinq associations en a réuni jusqu'à 38 au fil des années. Il a été déclaré en préfecture en 2000 et j'en suis président depuis 2003. Voilà donc dix-sept ans que nous travaillons à faire valoir la biodiversité, mais aussi l'humain et le socio-économique. Comme je l'ai mentionné, nous avons déposé un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

Le but commun de toutes les associations réunies dans notre comité était initialement de lutter contre le projet de la LGV et de proposer une autre politique de transport. Les années passant et le rouleau compresseur de Réseau ferré de France (RFF) œuvrant, nous sommes passés du « non » au « non, sauf si... » tout en restant guidés par les principes du développement durable des territoires concernés, avec la confluence des trois piliers, social, écologique et économique.

Le comité a exposé ses vues auprès des ministres, en particulier MM. Bussereau et Perben. Nous avons eu de nombreux entretiens avec M. Raffarin et nous avons défendu nos arguments devant certains députés, maires etc. Nous avons travaillé d'arrache-pied avec toutes les communes concernées. Les associations de notre comité implantées sur la partie nord du projet de LGV ont pu acquérir une forme de renommée, synonyme de professionnalisme.

Nous avons travaillé sur toutes les composantes des impacts environnementaux de la LGV. Même si nous avons acquis une réputation de professionnalisme, nous sommes loin d'être des spécialistes, car la formation professionnelle des présidents d'association n'entretient pas forcément de rapport avec l'environnement. Nous nous sommes donc entourés d'experts.

J'en viens à la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser sur laquelle vous m'interrogez. Pour la LGV L'Océane, de quoi s'agit-il ? Les aménageurs, et RFF en particulier, sont à mille lieues d'appliquer les principes de la séquence ERC. Les projets sont dans les tuyaux depuis 1992 et le comité ministériel a été créé en 1998. À l'époque, les aménageurs étaient bien loin de ces préoccupations.

Aux différents stades des études – car, vingt ans pour construire une ligne, c'est extrêmement long – au fil de l'avant-projet sommaire (APS) et de l'enquête d'utilité publique (EUP) de 2000 à 2005 pour le tronçon Angoulême-Bordeaux, puis en 2007, pour le

tronçon Tours-Angoulême, l'impression des élus et de la population était que tout était joué d'avance. A-t-on cherché à éviter ? Non. À réduire ? Oui, mais au strict minimum et quand cela ne coûtait pas trop cher. À compenser ? Oui, mais au strict minimum légal.

Dans les analyses multicritères – soit 11 critères – pour évaluer des variantes de tracé, même si une majorité de critères était favorable ou assez favorable, qu'il s'agisse de la faune, de la flore, de l'environnement humain, etc., il suffisait que le critère du coût soit défavorable ou très défavorable pour que la variante soit abandonnée. A-t-on cherché à éviter ? Non. Combien de fois ai-je entendu le patron du projet dire en réunion devant le préfet que RFF était là « pour construire des lignes et rien d'autre » ! Lors de notre recours en annulation auprès du Conseil d'État, le rapporteur public a en substance proposé dans ses conclusions que les aménageurs prennent en compte les alternatives possibles au projet mais également l'aménagement de la voie existante plutôt que la construction d'une nouvelle ligne. Même si nous n'avons finalement pas eu gain de cause, je peux en déduire que l'évitement, dans le cadre de cette ligne, n'a pas été mis en œuvre.

A-t-on cherché à réduire ? Oui. Sur beaucoup de sites l'abaissement du profil en long a été obtenu ou bien des banquettes sous les ponts ont été élargies à destination des animaux. Cependant, toutes ces initiatives s'appuient sur des études purement techniques, voire technocratiques, sans que les experts aillent sur le terrain. En témoigne la gestion des eaux de ruissellement. De nombreux débordements et des inondations ont été constatés, lors de pluies abondantes, il y a deux ou trois ans. Le fait est que RFF n'a pas tenu compte des avertissements répétés des « anciens », qui connaissent le terrain.

S'il y a bien eu des compensations, elles ont d'abord été *a minima*. Pour moi qui, sans être néophyte en matière de biodiversité, ne suis pas un professionnel, la compensation est un droit à détruire. Ou du moins un moyen de dire « je paie donc j'ai le droit ».

Le dossier de la LGV-SEA est mal parti, car lorsqu'il a été lancé, RFF ne connaissait pas la séquence ERC et était déterminé à faire valoir sa vérité sur le tracé de la ligne. « RFF, c'est l'État dans l'État », ai-je dit à un préfet.

**M. Jean-François Longeot, président.** – De quelle nature est l'atteinte à la biodiversité ?

**M. Patrick Lantrès.** – Il suffit de citer l'outarde canepetière, dans une zone de protection spéciale (ZPS) de la Vienne que la ligne devait traverser : les experts de RFF ont fait des comptages uniquement sur la population mâle, en se limitant à un périmètre de 500 mètres autour de la ligne. Ils n'ont pas tenu compte de la réalité du terrain. L'État a dû nommer des experts pour trouver un accord *a minima* en prenant en compte la population entière et en élargissant le périmètre de 500 à 1 000 mètres. Sans ces mesures, l'outarde aurait disparu.

Que penser, dans la Vienne, du remplacement d'un arbre arraché par deux arbres replantés quand ces deux arbres le sont à 20, 30 ou 40 kms de la LGV, sous prétexte qu'il n'existe pas suffisamment de terres pour replanter ? Sauf que deux ans après, pour compenser l'arrachage d'arbres effectué sur le site « Center Parc », à une quarantaine de kilomètres du tracé de la ligne, on a trouvé une vaste zone près de la LGV. N'aurait-on pas pu aller jusqu'au bout du processus de compensation au moment où les études ont été réalisées ?

Des spécialistes vous expliqueraient cela mieux que moi, comme Poitou-Charentes Nature par exemple. Ils ont beaucoup travaillé avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons prévu une audition de naturalistes à propos de la LGV. D'après ce que vous nous dites, les premiers experts, mandatés par les maîtres d'ouvrage, se sont contentés de recenser uniquement les mâles de l'espèce sur un périmètre de 500 mètres autour de la ligne. L'État a dû faire appel à d'autres experts pour exercer son contrôle.

**M. Patrick Lantrès.** – Il y a été poussé par le tollé des associations.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Où en est-on sur cette affaire de l'outarde ?

**M. Patrick Lantrès.** – Des spécialistes m'ont assuré que les mesures prises étaient un moindre mal. Bien présomptueux serait l'expert qui pourrait nous dire ce qu'il adviendra dans dix ans. D'autant que le problème a été aggravé par les effets du remembrement foncier.

L'accord sur l'outarde et l'affaire des arbres arrachés et replantés ont constitué les points de tension les plus vifs entre les associations et l'État. On a constaté d'autres carences dans les études préalables au projet, une dizaine d'espèces animales, notamment, n'étant pas comptabilisées. Si ces espèces avaient été répertoriées dès l'origine, le tracé de la ligne aurait peut-être été différent.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le maître d'ouvrage a-t-il mandaté un bureau d'études au sujet de ces espèces protégées ?

**M. Patrick Lantrès.** – Oui. Quand les associations ont constaté qu'une dizaine d'animaux ne figuraient pas dans le dossier d'avant-projet sommaire, le maître d'ouvrage l'a repris. Si l'étude préalable avait été correctement menée, on aurait évité certaines erreurs. Mais il fallait passer à cet endroit-là. Et pas autre part.

Vous m'avez interrogé sur les rapports avec l'État. Heureusement que les DREAL étaient là pour revoir les dossiers. Elles ont effectué un important travail et n'ont pas manqué d'appuyer là où cela faisait mal dans les études plus ou moins bien faites de RFF, qui m'a paru peu soucieux de préserver la biodiversité.

Tel n'est pas le cas du concessionnaire LISEA, qui a rattrapé pas mal d'erreurs de RFF et comblé un bon nombre de ses lacunes. Cela mérite d'être souligné.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – On le note, car il est rare qu'un collectif d'opposants dise du bien du maître d'ouvrage !

**M. Patrick Lantrès.** – LISEA n'est pas exempt de défauts. Nous avons eu d'âpres discussions. Disons, pour résumer, que RFF, c'est : « J'ai raison » et que LISEA, c'est : « On a raison, mais on vous écoute et on se parle ».

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce n'est pas anodin. Pourquoi, selon vous, le concessionnaire a-t-il fait plus attention ? A-t-il juste eu envie de vous être agréable ? A-t-il eu peur d'un éventuel blocage du projet et des pertes financières qui auraient pu résulter d'un retard ? A-t-il eu des craintes pour son image ? Je rappelle qu'un certain nombre

d'associations ont intenté un procès à LISEA et que deux filiales de Bouygues et de Vinci ont été condamnées.

**M. Patrick Lantrès.** – Au risque de me faire des ennemis, je rappelle que chez RFF, on a affaire à des fonctionnaires, dont le raisonnement est borné. Chez LISEA, ce sont des professionnels de la négociation. C'est le jour et la nuit.

Il est possible de parler avec les gens de LISEA. Peut-être est-ce parce qu'ils n'ont pas peur du Comité TGV, quoique... Nous avons bloqué des TGV à plusieurs reprises, nous aurions pu recommencer. Peut-être notre lobbying auprès des élus et de certaines personnes a-t-il porté ses fruits ? Le fait est que LISEA a abordé les problèmes de manière positive. Par ailleurs, RFF devait imposer le projet, tandis que LISEA n'avait plus de questions à se poser à cet égard : elle avait à se débrouiller avec le projet. Peut-être aussi cette société a-t-elle une certaine culture de l'environnement ? Ce projet n'était pas son coup d'essai. Enfin, ayant l'habitude d'être « embêtée » par les associations, peut-être sait-elle les caresser dans le sens du poil ?

RFF a aussi l'habitude de traiter avec les associations, mais les discussions ne sont pas sereines. Pour ma part, j'ai horreur de telles discussions. Même si LISEA n'est pas irréprochable, au moins nous ont-ils écoutés. C'est important.

Je vais maintenant faire le vilain petit canard. J'avoue que cela me contrarie que l'homme soit exclu de la biodiversité. Lorsque j'essaie d'expliquer notre action, je m'entends souvent demander : « Et l'homme dans tout cela ? ».

À aucun moment le public n'a été associé aux décisions, contrairement aux associations. Dans l'étude d'avant-projet sommaire, dans les enquêtes d'utilité publique, lors des réunions organisées à notre demande, à celles des communes, lors des réunions des commissaires enquêteurs, il n'a jamais été question de biodiversité. Ce n'était pas le problème.

En réunion publique, lorsqu'on dit à la population qu'on va lui accorder un double-vitrage et qu'on lui explique par ailleurs que l'on va dépenser telle somme pour acheter de nouveaux terrains pour l'outarde, elle nous répond : « Et nous ? ». Un habitant m'a fait remarquer que les dossiers des enquêtes publiques comprenaient dix à quinze fois plus de pages consacrées aux animaux qu'à l'homme. Comment la population pourrait-elle adhérer à un projet sachant que les dossiers d'enquête publique peuvent compter 2 000 pages et peser 18 kilos ?

Pour notre part, nous faisons de l'information. Pour attirer le public, il faut prendre en compte l'homme dans la biodiversité, de façon officielle.

Prévoir des compensations importantes en cas d'atteinte à la biodiversité est une bonne chose, mais ce n'est pas assez : pourquoi ne pas en prévoir un minimum pour l'homme ? Comment le public peut-il s'intéresser à la préservation de la biodiversité alors qu'on lui demande de se taire, qu'on lui dit que la ligne se fera, mais qu'on n'en fera qu'un minimum pour lui ?

J'ai lu les comptes rendus des travaux de votre commission d'enquête sur la biodiversité. Ils me confortent dans l'idée que l'homme doit être au cœur de la biodiversité. Si je ne me trompe pas, cinq hominidés sont en voie de disparition. Dans l'arbre de vie, l'homme

se situe juste à côté. Pourquoi s'intéresserait-on aux hominidés et pas à l'homme ? D'aucuns penseront que je suis hors sujet, mais je ne le suis pas. On n'intéresse l'homme à ces problèmes qu'à la maternelle, où l'on fait faire des herbiers aux enfants. Ensuite, c'est fini !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce que vous dites est intéressant pour une bonne compréhension des mesures de préservation de la biodiversité.

**M. Patrick Lantrès.** – C'est primordial !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment fonctionne votre collectif ?

**M. Patrick Lantrès.** – Nous nous sommes partagé les tâches. Il eut été improductif que chaque association travaille autant sur la biodiversité que sur l'homme. Certaines associations travaillent à 80 % sur l'homme et à 20 % sur la biodiversité, d'autres font l'inverse. Il n'y a pas d'associations de protection de la nature au sein du Comité, car ces associations étaient déjà organisées en associations nationales. Il valait mieux que les associations de protection de la nature œuvrent dans leur domaine en se préoccupant un peu de l'humain et que nous nous intéressions de notre côté surtout à l'humain et un peu à la préservation de la biodiversité et de l'environnement.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est intéressant. Dans d'autres dossiers, un collectif réunissait tout le monde. Chez vous, il y a deux groupes, d'un côté les associations de protection de l'environnement, de l'autre le Comité.

**M. Patrick Lantrès.** – Les associations environnementales œuvrent sans aucun rapport avec le Comité, et ce pour des raisons pratiques. Il y a une quinzaine d'années, nous étions tous en activité et le Comité nous prenait beaucoup de temps. Nous ne pouvions pas en plus prévoir du travail en commun avec les associations de protection de la nature.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – A quelles associations songez-vous ?

**M. Patrick Lantrès.** – La Ligue de protection des oiseaux, la SEPANSO, Poitou-Charentes nature sont les plus impliquées sur le dossier. Cette dernière association est d'ailleurs tout à fait prête à vous rencontrer si vous le désirez.

Pour ma part, je vous livre davantage un témoignage qu'une analyse technique. Je le répète, je pense que tant qu'on ne prendra pas l'homme en compte dans la préservation de la biodiversité, même si c'est beaucoup plus lourd à gérer, il y aura un problème.

Je vais faire un parallèle osé : pourquoi les écologistes ne recueillent-ils que 2 % ou 3 % des votes lors des scrutins ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cela nous intéresse de le savoir !

**M. Patrick Lantrès.** – C'est entre autres parce qu'ils s'occupent des animaux, de la préservation de la biodiversité, mais pas de l'homme. Or, il faut prendre en compte l'ensemble. Je sais bien qu'à chaque jour suffit sa peine, mais peut-être votre commission pourrait-elle se pencher sur cette question !

Vous m'avez demandé ce que l'on pouvait faire pour améliorer la séquence « éviter, réduire, compenser ». En France, on a une propension à créer de nouvelles lois sans appliquer celles qui existent. Commençons par appliquer les lois votées !

Ensuite, tout passera par l'évolution des mentalités des aménageurs. Aujourd'hui, ils commencent à s'engager dans la phase «réduire » ; ils compensent également, mais ils sont loin d'avoir intégré la phase «éviter ». J'ai lu le rapport « Corridors en infrastructures, corridors écologiques ? » de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et du Club infrastructures linéaires et biodiversité (CIL&B). Il y est annoncé une « volonté et une capacité réelle d'améliorer les pratiques des entreprises ». Cela fait plaisir de lire cela. LISEA fait partie de ce club, pas RFF, sauf erreur de ma part.

Il faut inculquer aux entreprises, aux aménageurs non pas ce qu'est la biodiversité, car ils commencent à le savoir, mais ce qu'est une culture d'entreprise dans le domaine de la biodiversité. La préservation de la biodiversité doit être considérée non pas comme une mesure inflationniste, mais comme un projet d'entreprise. Le jour où les entreprises incluront dans leur projet la défense de la biodiversité, y compris de l'homme, le jour où elles auront une charte réelle, on pourra travailler sur le « éviter ». On n'aura plus tellement besoin de compenser. Le « compenser », c'est le gendarme. Il est facile de compenser, mais il est beaucoup plus difficile d'éviter.

Certes, il est question de préservation de la biodiversité dans les dossiers d'enquête publique. De nombreuses communes ont ainsi été très heureuses d'apprendre que tel ou tel animal vivait sur leur territoire. Certaines d'entre elles ont même nommé des responsables biodiversité. La LGV a de bons côtés... Cela étant dit, globalement, les entreprises n'ont pas cette préoccupation à l'esprit. Là est le problème. Avant de parler de compensation, faisons donc de l'éducation et incitons les entreprises à avoir de réels projets en matière de préservation de la biodiversité.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous vous remercions de votre intervention.

### **Audition de M. Romain Dubois, auteur du rapport « Améliorer la séquence Éviter-Réduire-Compenser », directeur général adjoint de SNCF Réseau**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Après avoir entendu hier M. Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau, nous recevons M. Romain Dubois, directeur général adjoint de SNCF Réseau et auteur d'un rapport intitulé « Améliorer la séquence Éviter - Réduire - Compenser », remis à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer le 3 avril 2015.

Les conclusions de ce rapport intéressent notre commission d'enquête à plus d'un titre puisque je vous rappelle que nous souhaitons pouvoir apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant, et identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui aujourd'hui ne permettent pas une bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC).

J'indique à notre intervenant que nous étudions, de manière plus spécifique, quatre projets d'infrastructures, qui chacun mettent en lumière un stade différent de la mise en œuvre ou du contrôle des mesures de compensation : l'autoroute A65, le projet de LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

Notre réunion d'aujourd'hui est ouverte au public et à la presse ; un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant demander à M. Romain Dubois 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, M. Romain Dubois prête serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Romain Dubois, directeur général adjoint de SNCF Réseau.** – Je n'ai aucun lien d'intérêts à titre personnel et plus de liens d'intérêts – si tant est qu'il en ait existé – en qualité de président du groupe de travail sur l'amélioration de la séquence ERC. En tant que directeur général adjoint de SNCF Réseau, mes liens d'intérêts sont les mêmes que ceux exposés hier par Patrick Jeantet, si ce n'est que, s'agissant de la LGV SEA, je n'interviens pas au titre de l'autorité concédante mais plutôt pour le partage de capacités de circulation des trains.

Notre groupe de travail, mis en place à la suite des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, a travaillé à partir d'une lettre de mission dont l'objet, volontairement réduit, était en même temps porteur d'un paradoxe sur lequel je reviendrai. Il s'agissait, pour répondre aux difficultés que rencontrent les maîtres d'ouvrage, de formuler des propositions concrètes et opérationnelles d'amélioration de la séquence ERC, à droit constant. Au-delà de la séquence ERC, nous nous sommes également intéressés à des sujets connexes tels que le bruit, les pollutions ou les atteintes sanitaires. Compte tenu des délais contraints qui nous étaient impartis – trois réunions plénières entre septembre et décembre 2014 – le rapport ne visait pas l'exhaustivité. Il ne recherchait pas non plus à tout prix le consensus et des opinions divergentes ont pu être exprimées en annexe. Pour autant, les six propositions phares issues du rapport n'ont pas été contestées par les membres du groupe de travail. Le paradoxe dont je vous ai parlé tient au fait qu'un grand nombre de représentants au sein du groupe de travail étaient des juristes, qui ont par conséquent dû lutter contre leur volonté de faire davantage de droit pour formuler des propositions à droit constant.

Les travaux se sont bien déroulés. Nous avons examiné des expériences concrètes, en France comme à l'étranger, notamment sur la base d'informations fournies par les ministères de l'écologie – le Commissariat général au développement durable (CGDD) a été très investi – et de l'agriculture.

Notre groupe de travail a poursuivi deux objectifs. En premier lieu, celui de simplifier les procédures applicables, notamment par une meilleure coordination des nombreux régimes d'autorisation ou de déclaration. Nous avons considéré que l'administration pouvait être aidante sur ce point grâce à un meilleur dialogue et à la mise en place de réponses davantage coordonnées et que la séquence ERC ne pouvait pas s'appliquer de la même façon pour les grands et pour les petits projets. Le second objectif était l'efficacité. Nous avons notamment rappelé la hiérarchie entre les trois volets de la séquence ERC, aujourd'hui consacrée dans la loi pour la reconquête de la biodiversité. Notre sentiment

est que les maîtres d'ouvrage ne savent pas suffisamment documenter l'évitement ni communiquer sur la notion d'intérêt public majeur, deux points qui doivent également être portés par la puissance publique. La question a été posée de savoir si le meilleur évitement ne consistait pas finalement à éviter le projet en lui-même mais elle nous a semblé dépasser l'objet du groupe de travail.

Notre première proposition consistait à améliorer le partage de la connaissance pour tous et de regrouper l'ensemble des connaissances au sein d'un centre de ressources unique. Cela suppose notamment que les maîtres d'ouvrage mettent à disposition les données contenues dans leurs études d'impact. Cette proposition d'un centre de ressources a été reprise par le Président de la République fin 2014, dans son discours de conclusion des assises de l'environnement. Le Président a dans le même temps rappelé l'objectif selon lequel un bon projet doit pouvoir aller vite tandis qu'un mauvais projet doit pouvoir s'arrêter – le sentiment général étant parfois inverse. Le CGDD s'est depuis attelé à la tâche de construire ce centre de ressources.

La deuxième proposition était d'améliorer la formation de l'ensemble des parties prenantes sur la séquence ERC, notamment des bureaux d'études. Sur ce point, nous avons repris une proposition formulée en 2010 par Mme Chantal Jouanno, alors ministre de l'environnement, qui était de faire signer par les bureaux d'études une charte d'engagements. Cette proposition a été fortement débattue au sein du groupe de travail. Certains membres voulaient en effet aller plus loin que la signature d'une charte, à travers une certification ou une labellisation. Il m'a paru préférable de s'engager dans un premier temps sur la signature d'une charte avant d'envisager la mise en place de systèmes risquant de générer des difficultés de fonctionnement et des barrières à l'entrée.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur deux des dossiers qu'étudie notre commission d'enquête, des espèces protégées n'ont été découvertes qu'après la réalisation des études d'impact. Est-ce que les moyens mis en œuvre par les maîtres d'ouvrage auprès des bureaux d'études sont suffisants ? Avez-vous proposé, par exemple de faire travailler les bureaux d'études sur des périodes de temps suffisamment longues, afin qu'ils aient une vision de l'ensemble des saisons sur un site ?

**M. Romain Dubois.** – Sur cette question précise, le groupe de travail n'a pas fait de proposition. En revanche, je peux vous parler de notre pratique chez SNCF Réseau. Nous avons fait le choix de faire travailler les bureaux d'études sur des périodes relativement longues. La difficulté qui découle de ce choix est de ne pas créer de rentes de situations qui empêcheraient les bureaux d'études les moins expérimentés de rentrer sur le marché.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je comprends votre crainte de voir quelques bureaux d'études dominer le marché s'il y avait certification. L'argument me semble moins valable s'agissant simplement du renforcement des moyens alloués aux bureaux d'études et de leurs cahiers des charges.

**M. Romain Dubois.** – Il y a deux sujets différents en effet.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je suis étonné que votre commission n'ait pas cherché à renforcer le cahier des charges des bureaux d'études.

**M. Romain Dubois.** – J'en prends acte. Le groupe de travail avait bien mesuré la nécessité de disposer d'une certaine profondeur dans le temps mais cela n'a pas été décliné sous forme de proposition.

Notre troisième proposition, qui se retrouve également dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, était de mieux mutualiser les mesures ERC. Cette possibilité est ouverte en droit européen. L'espoir serait d'avoir un nombre plus réduit de régimes d'autorisations et de déclarations.

La quatrième proposition était de rendre plus lisibles les actions des maîtres d'ouvrage, y compris en en faisant un argument de communication. L'application de la séquence ERC peut être valorisée, à la fois en termes de démocratie participative et de communication par les entreprises. S'agissant de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN), SNCF Réseau a créé « Carticipe », un outil de participation en ligne qui comprend une carte permettant de voir les évitements et les différents tracés envisagés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je comprends bien mais comment rendre l'action plus lisible s'agissant de l'évitement ? Est-il possible de quantifier ou de valoriser économiquement une mesure d'évitement ou de réduction ?

**M. Romain Dubois.** – La valorisation économique est compliquée. En revanche, la vision géographique est facile. Sur le tronçon entre Mantes et Evreux de la LNPN, il est très facile de voir que tous les tracés envisagés évitent une zone Natura 2000 : on peut communiquer sur ce point. Autre exemple, la LGV Méditerranée a été tracée de façon à éviter un nid d'aigle sauvage : le surcoût lié à la construction de deux kilomètres supplémentaires est chiffrable. Les choses sont parfois difficiles : déplacer la construction d'un ouvrage d'art pour maintenir la continuité écologique peut engendrer un surcoût mais ce surcoût ne correspond qu'à une partie du coût de la construction de l'ouvrage d'art.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-il raisonnable de construire deux kilomètres de lignes supplémentaires pour protéger un nid d'aigle ? Un raisonnement plus rationnel ne conduirait-il pas à payer le prix de la destruction de ce nid d'aigle, le cas échéant pour permettre aux associations de disposer de moyens supplémentaires pour défendre les aigles ailleurs en France ?

**M. Romain Dubois.** – La réflexion peut évoluer, en particulier s'agissant des ouvrages existants. Je pense en particulier à la découverte de cigognes sur la ligne Bordeaux-Dax : il n'est pas envisagé de fermer la ligne ni de ne pas rénover la caténaire « midi » ; en revanche, au moment de la rénovation de celle-ci, nous prévoyons des solutions pour faciliter la nidification des cigognes.

Notre cinquième proposition était de développer des éléments méthodologiques sur la compensation. Nous avons en effet constaté que la connaissance scientifique sur les mesures de compensation était encore partielle. Les choses se sont améliorées depuis.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Regardez-vous l'exemple américain ?

**M. Romain Dubois.** – Nous avons en effet regardé l'expérience américaine, sans pour autant y voir un modèle à reproduire. Les grands maîtres d'ouvrage et les représentants du monde agricole se sont émus du recours trop systématique à la compensation surfacique.

Mais il nous a paru nécessaire de prolonger la réflexion sur d'autres modes de compensation avant de proposer des solutions.

La sixième proposition était de permettre la mutualisation des mesures compensatoires entre différents projets et différents maîtres d'ouvrage, notamment pour éviter qu'un maître d'ouvrage ne vienne contredire les actions de compensation menées quelques années auparavant par un autre maître d'ouvrage. L'idée du centre de ressources est à ce titre importante, tout comme la valorisation géographique et cartographique, notamment auprès du public.

Quelques pistes d'approfondissement avaient également été envisagées par le groupe de travail, certaines d'ordre juridique telles que la consolidation en un même endroit du code de tous les éléments de la séquence ERC. Je crois que c'est aujourd'hui le cas s'agissant de la biodiversité. D'autres sujets nous ont semblé mériter un approfondissement : l'application de la séquence ERC au bruit, sujet pour lequel la compensation peut s'avérer difficile ; l'utilisation des friches industrielles, agricoles ou commerciales pour la compensation. Le monde agricole a beaucoup insisté sur le fait que le foncier disponible qui est le plus systématiquement regardé pour la mise en œuvre de mesures compensatoires est le foncier agricole quand d'autres éléments du foncier, notamment les friches, pourraient être utilisés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Aucune proposition n'a été formulée pour autant ?

**M. Romain Dubois.** – Des questions demeuraient sur la façon dont devraient être traitées ces friches et il n'était pas évident qu'un consensus pourrait être trouvé sur ce point. Le CGDD continue cependant d'y réfléchir.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Au fil de nos auditions sont déjà apparues un grand nombre de questions que vous n'abordez pas : la question des trames écologiques par exemple, celle de l'équivalence écologique ou encore celle des flux financiers. Quels étaient les points de blocage pour construire des consensus au sein de votre groupe de travail sur ces sujets ? Qu'est-ce qui vous a empêché d'aller plus loin que les propositions que vous énoncez ? Les opérateurs se méfient-ils d'un système qui risque de les amener demain à des coûts financiers plus importants ? Les associations étaient-elles réticentes à s'engager dans des équivalences qui auraient entraîné la mise en œuvre de mesures compensatoires plus loin qu'à proximité immédiate du projet ? Où sont les difficultés pour trouver les consensus ?

**M. Romain Dubois.** – Je rappelle tout d'abord que le groupe de travail s'est réuni pendant trois mois seulement, avec une demande de la Ministre de faire quelques propositions concrètes et opérationnelles. Notre groupe de travail s'est donc inscrit dans une séquence de réflexion sur le triptyque « éviter-réduire-compenser » beaucoup plus longue, qui a commencé dans les années 2000 et qui se prolonge encore aujourd'hui. Par ailleurs, au sein du groupe de travail, tous les membres n'avaient pas le même niveau de connaissances sur des questions comme l'équivalence écologique : un certain nombre de séances ont été consacrées à la précision des concepts. J'ajoute que la lettre de mission de la Ministre ciblait spécifiquement les difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage. Enfin, certains sujets n'étaient alors probablement pas assez mûrs : c'est le cas par exemple de la question des garanties financières.

Je le redis, le mandat confié au groupe de travail était de faire des propositions concrètes pour remédier aux difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser ». J'ai l'impression que le groupe de travail a répondu à la commande.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certaines dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité, comme par exemple la géolocalisation, viennent donc de propositions que vous avez formulées. Cette idée d'aller vers davantage de méthodologie commune, décrite par le Commissariat général au développement durable (CGDD), se retrouve aussi dans vos propositions. Retrouve-t-on d'autres de vos recommandations dans la loi ou dans les travaux actuels ?

**M. Romain Dubois.** – De toute évidence, oui, sur la mutualisation des mesures compensatoires entre différents projets ou entre différents régimes d'autorisation. Les représentants des maîtres d'ouvrage et des grands gestionnaires d'infrastructures linéaires au sein du groupe de travail étaient RTE et LISEA, au titre du club infrastructures linéaires et biodiversité (CIL&B). LISEA avait fait valoir les difficultés rencontrées par le maître d'ouvrage. Aujourd'hui en surfacique, on a près de 3 500 hectares de compensation pour la LGV SEA ; mais si l'on avait additionné tous les régimes, sans pouvoir mutualiser les mesures compensatoires, on arrivait, je crois, à entre 22 000 et 25 000 hectares pour une ligne de 300 kms.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avait-on besoin de changer le droit pour cela ?

**M. Romain Dubois.** – Non, mais les maîtres d'ouvrage avaient du mal à mettre cela en place. Je comprends que la loi pour la reconquête de la biodiversité a finalement permis d'ancrer juridiquement certaines pratiques. Autre exemple, la mise en commun des données, y compris par le biais du Muséum national d'histoire naturelle, ne nécessitait pas forcément de passer par la loi. La loi a pourtant réglé des questions sous-jacentes de propriété de données des maîtres d'ouvrage.

En ce qui concerne la façon de contrôler ou d'apprécier le suivi de ces mesures de réduction et de compensation, nous avons clairement mis en évidence que les maîtres d'ouvrage ne suivaient pas bien eux-mêmes leur projet une fois celui-ci mis en route. Finalement, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ancre cette nécessité de contrôler et de mieux suivre les actions des maîtres d'ouvrage.

Je continue à penser que certaines actions auraient pu exister sans la loi mais celle-ci leur a apporté une traduction plus juridique, et accessoirement plus opposable, qui sécurise l'ensemble des acteurs.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur des points comme la maîtrise foncière ou les obligations de longue durée, vous n'aviez pas non plus de consensus ?

**M. Romain Dubois.** – Si. Aucun maître d'ouvrage n'a jamais contesté au sein de notre groupe les obligations de longue durée. Mais c'était la façon de le faire qui était compliquée. Nous avons évoqué la question du contrat-type dès lors qu'il s'agit de confier une zone de compensation à un agriculteur, dans la mesure où le risque est alors grand de se retrouver dans un conflit du fort au faible, avec un grand maître d'ouvrage face à un petit agriculteur : le contrat passé pour entretenir une zone de compensation peut en effet être déséquilibré. J'ai le sentiment que ces sujets ont continué à être travaillés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Y a-t-il d'autres points sur lesquels vous voudriez insister, notamment sur la question du contrôle par l'État ?

**M. Romain Dubois.** – Oui, nous avons regardé comment l'État pouvait améliorer sa réponse. Une des propositions portant sur la formation visait d'ailleurs en premier lieu les agents de l'État. Le sujet de la qualité du dossier d'étude d'impact et de la capacité à discuter avec l'État en amont sur les études d'impact avait également fait consensus dans le groupe de travail. Je vois que l'évolution des missions de l'autorité environnementale a consacré cette ambition. Le rôle de l'autorité environnementale sur les études d'impact ou encore la saisine automatique au lieu d'une saisine au cas par cas sont des pistes que l'on avait tracées.

Il est certain que ce groupe a permis de faire décanter certaines tensions. En 2013 étaient parues les lignes directrices de la doctrine « éviter-réduire-compenser » : au sein du groupe de travail, plusieurs positions se sont affrontées sur la valeur réglementaire ou non de ces lignes directrices. Certains représentants de l'administration considéraient que ces lignes directrices avaient quasiment valeur réglementaire ; les maîtres d'ouvrage considéraient, eux, qu'elles étaient seulement des lignes directrices, qui nécessitaient d'ailleurs d'être déclinées par secteur. Des expérimentations de déclinaisons, pour le secteur des carrières par exemple, ont été envisagées depuis par l'administration.

Ce groupe de travail a représenté un moment, court, où les maîtres d'ouvrage ont admis la nécessité de la séquence « éviter-réduire-compenser » et où l'administration a admis qu'elle pouvait parfois faire preuve de rigidité dans sa capacité à aider les maîtres d'ouvrage, tout cela en présence de parties prenantes soucieuses de la préservation de l'environnement.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quels sont selon vous les points qui mériteraient d'être améliorés à droit non constant ?

**M. Romain Dubois.** – La définition de la compensation et de ses modalités pourrait être améliorée. Le groupe de travail avait par exemple constaté que d'un expert à l'autre, le traitement d'une mare ou d'une zone humide ne se faisait pas de la même façon, ou que d'une administration à l'autre, la réponse n'était pas la même.

Lorsque l'on compare deux projets, on observe de grandes différences : ainsi, en compensation surfacique, sur SEA, le ratio est de un pour un de compensation puisque l'empreinte foncière du nouveau linéaire est de 3 000 hectares et que l'on aura 3 500 hectares de compensation ; mais sur la ligne nouvelle de contournement de Nîmes-Montpellier, on a plusieurs centaines voire plusieurs milliers d'hectares de compensation pour une ligne qui fait 90 kilomètres, au motif de la préservation de l'outarde canepetière.

Avec ma casquette de maître d'ouvrage, je vous dirais que cette insécurité dans la réponse opérationnelle de l'administration pose des difficultés.

À droit non constant, la recommandation principale serait une plus grande sécurisation juridique des porteurs de projets.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous sommes sur une question essentielle. Votre commission ne s'est pas orientée vers un transfert de la responsabilité du résultat vers un opérateur, qui pourrait sécuriser le maître d'ouvrage. J'ai l'impression qu'il y a une ambiguïté. Si l'on raisonne en équivalence écologique, un peu à l'américaine, c'est-à-dire si

on définit les équivalences, le maître d'ouvrage regarderait ses coûts, même au niveau de son tracé, et il aurait le droit de faire un chèque, pour parler franchement, à un opérateur qui, lui, assumerait la responsabilité du résultat. Cela sécuriserait le maître d'ouvrage mais on a l'impression qu'il a tout de même peur du montant du chèque et qu'il ne souhaite pas dépasser un ratio de 3 à 5 % du coût du projet pour les mesures compensatoires alors que l'État souhaiterait l'amener à 10 %.

**M. Romain Dubois.** – Ce serait une sécurisation mais peut-être aussi une déresponsabilisation du maître d'ouvrage. Ce serait un peu comme le droit à polluer avec les crédits CO<sub>2</sub>. Pour en avoir discuté avec Patrick Jeantet, que vous avez auditionné, lui est plutôt favorable à une responsabilité du maître d'ouvrage quitte à avoir un porteur de projet qui assure la continuité. Pourquoi pas l'offre de compensation, mais pas forcément systématiquement. Acheter des unités dans la plaine de Crau si on trace une ligne en Bretagne...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Là il n'y a pas d'équivalence écologique, ce n'est pas le débat.

Je n'ai pas la réponse à ma question. J'essaie de comprendre. Vous voulez de la sécurisation. Or, la sécurisation la plus simple, c'est le flux financier. Mais on sent malgré tout une résistance. Est-ce parce que vous considérez que vous allez faire du meilleur travail en proximité ? Mais la loi vous astreint aujourd'hui à une obligation de résultat. Transférer la responsabilité vous sécurise donc. Mais vous ne voulez tout de même pas être déresponsabilisés. Je vais poser la question crûment : n'est-ce pas tout simplement parce que les coûts seraient plus importants ? Parce que vous vous retrouveriez dans un rapport de force modifié avec un risque de surcoût et d'inflation ? À l'inverse, si vous restez en proximité, votre risque d'inflation des coûts est lié à la pression foncière. Je n'ai pas de position. Je vous pose simple des questions par rapport à un tel système à l'américaine. Quelle est donc votre proposition de sécurisation ?

**M. Romain Dubois.** – Je ne suis pas sûr que le frein soit financier. S'il l'était, on aurait déjà commencé à mieux documenter ces coûts. La somme des mesures de l'ensemble de la séquence ERC pour un projet est entre 5 et 10 %. Sur les compensations strictement, le CGDD a calculé le coût à 2,5 % environ. Peut-être que les maîtres d'ouvrage ne sont pas suffisamment mûrs dans leur réflexion aujourd'hui sur ces sujets.

Je reprends ma casquette SNCF Réseau. Nous sommes un maître d'ouvrage aménageur du territoire. Nous sommes en grande proximité avec l'ensemble des élus locaux, notamment les régions, qui sont autorités organisatrices de transports et les métropoles. Nous avons beaucoup d'actions de proximité. Je crois que nous assumons l'idée que nous continuions à être responsabilisés sur ce sujet. Peut-être que si l'équivalence écologique était très encadrée, nous pourrions évoluer dans cette pratique.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous êtes tout de même favorables à ce que l'on aille vers des grilles d'équivalence ?

**M. Romain Dubois.** – Oui, et nous ne sommes pas non plus fermés à l'idée de l'offre de compensation. Il y a un panel d'outils qui peut être mis à disposition du maître d'ouvrage. La plupart de nos zones de compensation, nous ne les gérons pas nous-mêmes. Nous les avons confiés à un parc naturel ou autre dans le cadre de contrats. Nous n'avons pas la prétention de pouvoir tout faire bien tous seuls.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les coûts de fonctionnement dans la longue durée ne vous inquiètent-ils pas plus que les coûts d'investissement d'ouvrages d'évitement ?

**M. Romain Dubois.** – La réponse est compliquée. Oui, car en tant qu'établissement public, nous sommes davantage contraints en dépenses de fonctionnement qu'en dépenses d'investissement. On le voit dans le contrat de performance approuvé par le conseil d'administration de SNCF Réseau, le gouvernement a autorisé un effort de régénération sur le réseau structurant, c'est-à-dire des investissements. C'est vrai que les coûts de fonctionnement risquent d'être importants pour un opérateur comme nous.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons interrogé les syndicats agricoles. Il semble clair aujourd'hui qu'il y a une négociation qui n'est pas aboutie sur le coût à l'Etat. Si un grand nombre d'acteurs agricoles nous disent que s'ils s'engagent dans des mesures environnementales de compensation, la valeur de leurs terrains baisse en conséquence, c'est parce qu'ils n'ont pas le sentiment qu'intégrer cette contrainte leur crée une ressource qui valorise leurs champs. Si, à l'inverse, ils peuvent démontrer qu'ils gagnent quelques milliers d'euros par an par hectare garantis sur 55 ans, leurs terrains gagnent en valorisation.

**M. Romain Dubois.** – C'est pour cela que le groupe de travail avait beaucoup plaidé, en dehors des propositions que nous avons formulées, pour un contrat-type pour protéger l'agriculteur face au grand maître d'ouvrage.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous une idée du coût de fonctionnement moyen à l'hectare par an ?

**M. Romain Dubois.** – Non.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est pour nous un point important, même si nous avons conscience que les situations sont différentes.

**M. Romain Dubois.** – SNCF Réseau pourrait essayer de vous apporter une réponse sur le coût moyen à l'hectare de gestion, de fonctionnement.

Enfin, j'ai été un témoin ponctuel de cette séquence. Deux ans après, j'ai le sentiment que certaines des propositions de notre groupe de travail ont été traduites dans la loi ou que l'administration s'en est emparée. Si notre rapport manque peut-être d'ambition, certaines mesures ont été directement mises en œuvre. Le Président de la République et le ministre de l'écologie ont demandé à l'administration de s'en saisir. Même sur la question de l'absence de connaissance de ces coûts, identifiée dans nos conclusions, le CGDD a lancé une enquête qui est en cours.

Après, il faut continuer de faire bouger les lignes, stabiliser le droit et les pratiques, inciter les maîtres d'ouvrages à continuer à être responsables une fois l'infrastructure construite. En effet, chez un maître d'ouvrage public, l'équipe-projet qui a construit l'ouvrage n'existe plus six mois après la fin des travaux et la connaissance des enjeux disparaît. Ainsi, confier à un porteur de projet les mesures compensatoires me paraît de bon aloi.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je suis d'accord, on retrouve une partie de vos conclusions dans la loi et dans l'évolution des pratiques.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour votre éclairage. Nous attendons donc un retour de SNCF Réseau sur la question des coûts.

*La réunion est close à 18 h 45*

**Mardi 24 janvier 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

**Audition de M. Pierre Dartout, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, et de M. Patrice Guyot, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine**

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons cet après-midi les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures.

Nous commençons par entendre M. Pierre Dartout, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine et M. Patrice Guyot, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine.

En effet, parmi les quatre cas que notre commission d'enquête examine en particulier figurent d'une part, l'autoroute A65, réalisée juste après le Grenelle de l'environnement et objet de mesures compensatoires dont nous souhaitons évaluer le contrôle et le suivi, et d'autre part, le projet de ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, pour lequel des mesures compensatoires sont en cours de réalisation.

À travers ces deux exemples, nous souhaitons apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant, et identifier les difficultés et obstacles éventuels empêchant la bonne application et le bon suivi de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC).

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion soit ouverte au public et à la presse ; elle fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte rendu en sera publié.

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.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Pierre Dartout et Patrice Guyot prêtent successivement serment.*

Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête, soit l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau ?

**M. Pierre Dartout, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine.** – Je n'ai pas de lien d'intérêt avec les projets que vous avez mentionnés autres que l'autoroute A65 et la LGV Tours-Bordeaux. J'ai été en poste en Loire-Atlantique, mais à une date ancienne.

La mise en œuvre de la séquence ERC est désormais un principe fondamental qui anime l'action des services de l'État, chargés d'en assurer la diffusion auprès de leurs partenaires : la séquence est mise en œuvre que le maître d'ouvrage soit l'État, une collectivité territoriale ou un acteur privé. C'est un point important, notamment au regard de la délivrance des autorisations au titre de la loi sur l'eau, des dérogations à l'interdiction de détruire des espèces protégées et, demain, de l'autorisation unique qui simplifiera les procédures sans pour autant en réduire le niveau d'exigence.

Les DREAL suivent attentivement la mise en œuvre de la compensation des atteintes à la biodiversité, au vu des difficultés que celle-ci peut présenter. Elles s'appuient sur leur très bonne connaissance des procédures, mais aussi des milieux naturels où des installations sont envisagées. Il est important de veiller à ce que les autres partenaires, collectivités territoriales et opérateurs économiques, prennent eux aussi en compte les enjeux environnementaux. L'objectif est de rechercher l'acceptabilité globale du projet par le public concerné et en prenant soin de faire respecter la séquence ERC.

Les services de l'État interviennent à toutes les phases de l'élaboration du projet ; et lorsqu'ils ne sont pas le maître d'ouvrage, il convient qu'ils le fassent aussi en amont que possible : ils garantissent la bonne application des textes, mais aident aussi le porteur de projet à identifier les solutions les mieux appropriées.

La bonne connaissance par les services de l'État de l'état initial de l'environnement concerné est une condition essentielle de la mise en œuvre de la séquence ERC ; elle doit reposer sur des inventaires, des rapports et des études précis, objectifs et approfondis. Dans le cas des infrastructures linéaires notamment, le choix du meilleur fuseau doit également intégrer d'autres critères que la protection de la biodiversité, d'ordre technique, financier, économique et social.

L'application de la réglementation sur les espèces protégées relève normalement du préfet de département, sauf pour certaines espèces menacées, où elle est exercée au niveau ministériel. Le préfet de région que je suis a un rôle de coordination lorsque le projet concerné présente une dimension interdépartementale. En tant que service instructeur, la DREAL veille à la bonne application de la séquence ERC dans la prise des arrêtés de dérogation, notamment à l'interdiction de destruction d'espèces ou d'habitats d'espèces protégées. Au-delà du plan réglementaire, les services de l'État ont aussi une fonction de conseil voire d'assistance à maîtrise d'ouvrage, en veillant à la bonne intégration des enjeux de la biodiversité par les bureaux d'étude sollicités.

Ainsi, dans le projet de LGV Sud-Europe Atlantique (SEA), la DREAL est d'abord intervenue pour l'instruction des demandes de dérogation relatives aux espèces protégées au stade du défrichement et des opérations d'archéologie préventive, puis dans le cadre du projet lui-même, porté par le concessionnaire LISEA.

Quel est le déroulement classique de la procédure ? Au stade de la conception, jusqu'à la déclaration d'utilité publique (DUP), il convient d'intégrer la séquence ERC à travers l'identification des enjeux environnementaux, notamment dans les différentes variantes retenues. Il faut alors mobiliser des acteurs locaux, notamment les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), pour la recherche de solutions foncières de compensation. Dans cette phase, qui dure environ trois ans, le projet n'est pas assez mûr pour la mise en œuvre précise de mesures d'évitement.

Après la DUP commence la conception détaillée. L'élaboration des dossiers réglementaires intègre la séquence ERC ; les acteurs locaux sont mobilisés pour la recherche de foncier dans le cadre de la compensation. Une fois le dossier déposé auprès du préfet de département, l'instruction est conduite par la direction départementale du territoire (DDT) pour les autorisations prises dans le cadre de la loi sur l'eau, par la DREAL pour les dérogations relatives aux espèces protégées.

Les éventuelles mesures de compensation sont conçues et réalisées indépendamment du chantier routier ou ferroviaire. La durée de conception et de réalisation est sensiblement égale à celle du projet lui-même.

Les relations entre les services déconcentrés et les collectivités ou communes dont les territoires vont accueillir les mesures de compensation commencent avec la recherche du foncier. S'il incombe aux services de l'État de contrôler le respect par le maître d'ouvrage des mesures de compensation prescrites, ils n'ont pas de relations directes avec les collectivités. En revanche, sous maîtrise d'ouvrage de l'État, la mobilisation des collectivités est assurée par un prestataire ensemblier qui assiste le maître d'ouvrage dans la conception, la mise en œuvre et la gestion des mesures compensatoires.

La première phase de la mise en œuvre de la compensation est l'évaluation de la dette compensatoire, conduite par les services de l'État sur la base d'éléments méthodologiques et d'expertises scientifiques réalisées par les conservatoires botaniques, le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel et le Conseil national de la protection de la nature (CNP). Enfin, certains fonctionnaires ont une connaissance approfondie des milieux naturels, en particulier dans notre région.

Il faut ensuite définir les ratios de compensation pour déterminer le montant de la dette compensatoire surfacique ou linéaire. La qualification est reprise dans l'arrêté de dérogation et accompagnée de prescriptions sur les conditions de mise en œuvre.

Dans la troisième phase, celle de l'exécution de l'arrêté, le porteur de projet présente des propositions de sites et de mesures de compensation. Une attention particulière est portée aux potentialités du site retenu pour l'implantation d'une espèce. Lorsque, dans l'état initial, le milieu offre un habitat pour l'espèce considérée, le site de compensation ne sera retenu que si sa plus-value dans la restauration de l'espèce ou de son habitat naturel est avérée.

À titre d'exemple, le projet de l'autoroute A65 s'est déroulé selon la séquence suivante : définition des mesures de compensation, définition des référentiels habitat cible par espèce ciblée, définition d'une enveloppe cible de surface, prospection foncière sur 8 000 hectares, validation par la DREAL des sites potentiels, choix des gestionnaires de site, évaluation de l'état écologique initial des sites, validation de ceux-ci, élaboration de plans de restauration-gestion sur cinq ans, nouvelle validation par la DREAL et mise en œuvre, mise en place d'une gouvernance dans le cadre d'un comité de suivi, définition d'indicateurs pour le bon suivi des espèces, et enfin définition des conditions d'un suivi annuel. Le fort investissement des services de l'État a abouti à la définition d'un cadre particulièrement précis pour le porteur de projet dès l'adoption des arrêtés de dérogation.

Des adaptations de la dette compensatoire peuvent être consenties lorsque le porteur de projet fait état de contraintes de disponibilité foncière de nature à perturber la compensation. La qualité de l'animation foncière est essentielle : pour l'A65, l'animateur a su

trouver plus de 1 600 hectares de surfaces écologiquement pertinentes. Enfin, il appartient aux services de l'État de suivre l'exécution des mesures de compensation dans le temps.

Les mesures de compensation sont naturellement étudiées projet par projet : c'est la responsabilité de chaque maître d'ouvrage. Les effets cumulés ne sont pris en compte que depuis une date récente, et de manière insuffisante. Un exemple : pour le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) – le projet de LGV Bordeaux-Toulouse, avec un embranchement conduisant à Dax –, l'un des principaux enjeux résidera dans l'articulation avec les mesures de compensation prises dans le cadre du projet de l'A65. Les fuseaux sont en effet très proches.

Les projets d'infrastructures linéaires doivent garantir la mise en œuvre de la séquence ERC à tous les stades, avec la limite évoquée précédemment pour la phase en amont de la DUP. Le principal enjeu est l'appropriation par tous les acteurs des orientations et modalités de la doctrine ERC. Elle progresse nettement dans les bureaux d'études spécialisés dans l'environnement, moins dans les bureaux plus généralistes ; mais l'effort majeur doit porter sur les collectivités territoriales et les acteurs économiques. Notons que pour certains projets, en particulier les projets d'infrastructures linéaires, il est plus difficile de trouver des zones d'évitement.

Existe-t-il des différences de traitement significatives entre les grands projets et les projets de moindre ampleur ? En droit, tous les projets doivent faire l'objet d'un traitement équivalent au regard du code de l'environnement ; mais dans les faits aussi, il n'y a pas de grand ou de petit projet. Même un « petit » projet peut soulever des questionnements et des contestations. Les paramètres les plus décisifs dans la prise en compte des enjeux relatifs à la biodiversité sont la plasticité du projet, c'est-à-dire la possibilité ou non d'y ménager des adaptations ; lorsque l'État n'est pas maître d'ouvrage, la qualité et l'efficacité de l'accompagnement par ses services en amont et dans le suivi ; le suivi et la disponibilité en moyens humains pour infléchir les mesures d'évitement dans le cadre des grands projets ; et enfin les capacités financières pour absorber les études et mesures de compensation.

La cohérence juridique des mesures de compensation autorisées par les services déconcentrés de l'État sur l'ensemble du territoire national repose sur la définition, par l'autorité environnementale, de directives harmonisées et sur le rapport annuel relatif à l'exercice de l'autorité environnementale établi par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). La cohérence scientifique est notamment assurée grâce à l'expertise et la connaissance du terrain du CNPN, qui nous donnent une vision plus large de la qualité des mesures de compensation mises en œuvre et de leur cohérence à l'échelon national.

Le contrôle de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures de compensation nécessite, en particulier dans la phase d'instruction des demandes de dérogation, des moyens humains importants. Les services de l'État procèdent à un contrôle administratif sur pièces, mais aussi à des visites de terrain sur les secteurs les plus sensibles, en collaboration avec les établissements publics chargés de la police de l'environnement – l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) jusqu'à la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Environ 50 % des sites sont visités par les services de l'État. Pour la LGV Tours-Bordeaux, le taux atteint 100 % en Gironde, mais il est bien moindre en Charente-Maritime, en Charente et dans la Vienne, compte tenu de la bonne connaissance des territoires concernés par les services.

Le contrôle nécessite naturellement des effectifs adaptés en nombre et en compétence.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les avez-vous ?

**M. Pierre Dartout.** – La DREAL de Nouvelle-Aquitaine est issue du regroupement des DREAL des trois régions fusionnées. Dans ce contexte de réforme territoriale et de réduction régulière des moyens de l'État, et en particulier des services déconcentrés, les mutualisations et la spécialisation des DREAL sur des tâches précises doivent nous permettre de mieux conduire nos missions. Pour répondre plus précisément, même si leurs moyens ont été réduits, les DREAL restent des services consistants et à même de travailler pour chacun des douze départements de la région.

Nos services ont relevé plusieurs infractions dans le cadre du projet de LGV, parmi lesquelles la destruction d'habitats naturels à l'occasion du franchissement de cours d'eau aux abords de la Dordogne ; la cause constatée était l'insuffisante matérialisation de la mise en défens du chantier. Nous cherchons à déterminer si les sanctions administratives prévues par la récente loi sur la biodiversité sont applicables aux manquements constatés, en particulier en termes de calendrier.

La planification des zones de compensation en amont des projets a davantage de sens en zone urbaine, où la tension foncière est forte. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), là où ils existent, donnent une visibilité de la consommation des espaces naturels et zones ouvertes à l'urbanisation. À l'inverse, la planification est moins adaptée aux infrastructures linéaires ; la compensation est plutôt conçue, suivant la nature de l'ouvrage, sur la base des principes de proximité écologique et de rétablissement des continuités. Dans ce cas, intégrer les mesures de compensation dès le stade de la DUP raccourcirait les délais de réalisation.

Le projet de LGV Tours-Bordeaux a donné lieu à un travail de restauration ou d'amélioration des continuités écologiques pour l'espèce emblématique qu'est le vison d'Europe. Un dispositif dynamique a été conçu, appuyé sur des compensations surfaciques et linéaires. Ainsi, des passerelles sont ménagées au bord de l'eau à destination des visons.

Une planification de la compensation peut-elle être envisagée à l'échelle régionale ? Il incombe aux porteurs de projet de désigner des tiers en capacité d'assurer la mobilisation des acteurs locaux, la recherche foncière, la conception-réalisation des actions de compensation, voire la gestion compensatoire. Nous n'avons pas encore pu identifier ces tiers : les conservatoires du littoral, par exemple, sont contraints par leur spécialisation territoriale.

Il nous faudra beaucoup de pédagogie pour expliquer les enjeux de la biodiversité. En dépit de son caractère d'intérêt public et des engagements internationaux de notre pays en la matière, la mise en œuvre des mesures de compensation est parfois mal comprise.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Estimez-vous que les inventaires de la biodiversité ont été conduits de manière satisfaisante sur le tracé de la LGV Tours-Bordeaux ? Ce sont des territoires très étendus. Quel a été le coût de la réalisation de ces inventaires ?

**M. Patrice Guyot, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine.** – Tout d'abord, je déclare n'avoir aucun

lien d'intérêt avec les projets, autres que l'autoroute A65 et la LGV Tours-Bordeaux, que vous avez évoqués en préambule.

J'en viens à votre question. L'emprise du projet de LGV est considérable, si bien qu'identifier en amont l'ensemble des espèces est une tâche difficile. Il est d'ailleurs fréquent que l'on soit amené à revoir les arrêtés portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées parce que l'on découvre des espèces en cours de projet – certaines s'installant même sur le chantier pour peu que les mesures de mise en défens soient imparfaites.

Nous avons consacré beaucoup de temps, en revanche, à nous mettre d'accord sur la qualité des dossiers destinés à l'estimation des compensations.

Quant au coût des inventaires associés à ce projet, je ne dispose pas d'estimation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pourriez-vous nous faire parvenir cette information par écrit, afin de nous donner une idée de ce que serait un ratio coût-surface raisonnable ?

Le CNPN a rendu, en 2012, un avis négatif, estimant que le projet avait subi d'importantes modifications, pour environ 1 000 hectares, ce qui n'est pas rien, et qu'il ne disposait pas des éléments d'inventaire nouveaux, notamment pour la flore. Comment en est-on venu là ?

**M. Patrice Guyot.** – Dans la phase d'amont, lorsque l'on en est encore à un fuseau de 1 000 mètres, la surface à prendre en compte, s'agissant d'un projet d'infrastructure de 300 kilomètres de long, est considérable : il est très difficile de disposer d'un panorama exhaustif. Le travail d'inventaire se poursuit à mesure que l'on avance. Depuis les études de projet qui font suite à la DUP jusqu'à la phase de chantier, il faut continuer de l'affiner. C'est pourquoi il est essentiel que le maître d'ouvrage s'entoure des compétences requises, notamment en matière écologique, durant toute la conduite du projet.

Cela dit, le versement du contenu de l'ensemble des études à un registre national, tel que le prévoit la loi pour la reconquête de la biodiversité, améliorera, à terme, notre connaissance naturaliste du terrain.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il faut donc considérer que le dossier soumis au CNPN vient trop tôt. Comment expliquer ce problème de calendrier ?

**M. Patrice Guyot.** – Il est indispensable, comme je l'ai dit, que le maître d'ouvrage s'entoure des compétences requises. Peut-être y avait-il, sur ce point, une marge d'amélioration.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le rôle de la puissance publique n'aurait-il pas été de l'alerter ?

**M. Patrice Guyot.** – L'État entretient un dialogue permanent, qui se déroule avec plus ou moins de fluidité, avec le maître d'ouvrage, dès le début du projet. Pour le passage ou CNPN, nous l'accompagnons même, pour améliorer son dossier, et pouvons être amenés à l'appeler à la vigilance sur certains points. À lui, ensuite, d'en tenir compte.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quelles conséquences concrètes avez-vous tirées de cet avis négatif quant à la stratégie de l'Etat et à l'action du maître d'ouvrage ?

**M. Patrice Guyot.** – Nous avons eu, sur ce projet, un dialogue très nourri avec le maître d'ouvrage, sur l'exigence de connaissance du terrain, d'identification et de caractérisation précise des surfaces de compensation. Ce travail a été long, car il a fallu, pour parvenir à un ensemble validé de mesures compensatoires, se mettre d'accord sur un cadre commun, afin de parler le même langage sur la nature des dossiers à fournir, ce qui explique une partie des retards constatés dans la mise en œuvre de ces mesures. Un travail énorme a été conduit, et ce sont pas moins de 195 dossiers qui ont été à ce jour validés.

Il est pour nous important, en dépit du fait que les délais courent, de mener ce dialogue, afin de ne céder en rien sur les critères d'appréciation. À tel point que nous avons, depuis plus de six mois, mis en place une instance conjointe de travail avec COSEA pour mener un dialogue technique approfondi aux fins de validation des surfaces de compensation. Nous sommes à présent dans une phase d'accélération, grâce à la fluidification du dialogue.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pour l'hirondelle en Vienne, on sait que le maître d'ouvrage n'a pas respecté l'arrêté préfectoral du 24 février 2012. Quelle est votre position à ce sujet ?

**M. Patrice Guyot.** – Je vous apporterai, sur ce cas particulier, des précisions écrites.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous avez compris notre souci des inventaires : si vous pouviez nous préciser concrètement, par écrit, les réponses apportées à l'avis du CNPN, nous vous en serons reconnaissants.

Une autre de nos interrogations concerne la condamnation judiciaire de Cosea et les autres procédures en cours d'instruction. Je n'oublie pas ce que nous a dit M. le Préfet des moyens, mais faut-il en déduire que l'État a failli dans sa capacité de contrôle ? Quels enseignements avez-vous tiré de ces procédures ? Et le maître d'ouvrage a-t-il fait ce qu'il fallait, depuis, pour réparer les dégâts environnementaux et revenir au bon état écologique des sites ?

**M. Patrice Guyot.** – Comme le disait M. le Préfet, les services amenés à exercer un contrôle – la DREAL, l'ONCFS, bientôt l'AFB – procèdent à leurs contrôles par sondages. Nous ne pouvons être présents sur l'ensemble du chantier, mais certains faits nous sont rapportés par les associations ou par des particuliers mobilisés. On ne peut pas considérer que nous sommes en défaut si une difficulté est constatée, mais il est évident que la répétition de tels constats peut être révélatrice, et nous en tenons compte dans nos rapports avec le maître d'ouvrage, pour qu'il y soit remédié.

Cela dit, nous sommes amenés à arbitrer entre l'instruction des dossiers et le contrôle, étant entendu que nous devons avancer, le plus en amont possible de la mise en service de l'infrastructure, sur la validation des sites de compensation, qui est pour nous une priorité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – *Quid* du retour au bon état écologique des sites ?

**M. Patrice Guyot.** – Je vous apporterai la réponse par écrit.

**M. Pierre Dartout.** – Je ne considère pas que les condamnations prononcées signent un échec de l'État, dès lors qu'il n'a pas les moyens d'exercer un contrôle sur l'ensemble du terrain, mais il reste que de telles condamnations ont valeur pédagogique : c'est un signal fort adressé au porteur de projet, pour qu'il veille à ce que les opérations de compensation soient établies dans les cadres requis et selon un calendrier satisfaisant.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – On entend beaucoup insister, en effet, sur la valeur pédagogique, pour le maître d'ouvrage, d'une condamnation. Considérez-vous que le niveau des amendes – quelques dizaines de milliers d'euros sur chaque dossier – contrebalance les avantages que retire le maître d'ouvrage d'un non-respect des arrêtés ?

**M. Pierre Dartout.** – Cela pourrait être plus élevé, en effet, si l'on veut être pédagogique.

**M. Patrice Guyot.** – Au-delà de l'aspect dissuasif de l'amende, compte aussi l'effet d'image. Le maître d'ouvrage est très attaché à mettre en avant la qualité de son chantier en matière de préservation de l'environnement. On a pu le constater sur le chantier de l'A65.

Ce qui est déterminant, c'est la prise en compte, très en amont des travaux, de l'exigence de préservation de l'environnement. Si les bonnes options sont prises dès le départ, tant dans le dimensionnement des équipes que dans le choix des prestataires, durant tout le déroulé du projet, depuis les études jusqu'au chantier, les choses se passent bien. C'est pourquoi nous insistons toujours auprès des maîtres d'ouvrage sur la nécessité de se doter, dès l'amont, des compétences requises, y compris en matière foncière, afin d'identifier le foncier nécessaire à la compensation, avant même le stade de la DUP.

**M. Alain Vasselle.** – Vous n'avez guère évoqué les fédérations départementales de la chasse ou de la pêche, les chambres d'agriculture, la fédération des exploitants agricoles. Or la réalisation de tels ouvrages a un impact foncier : la concertation a-t-elle bien lieu, en amont, avec tous les acteurs touchés par les mesures de compensation ? On sait les règles qui s'imposent aux collectivités territoriales, en matière d'urbanisme, pour assurer la préservation des terres agricoles. Comment parvenez-vous, pour votre part, à maîtriser l'impact sur le foncier agricole des projets qui vous sont soumis ?

**M. Patrice Guyot.** – La concertation est bien menée en amont, dans toutes les phases préalables. Ainsi que l'a rappelé M. le Préfet, dans la conduite d'un projet d'infrastructure de transport, la concertation a lieu à toutes les étapes : celle, très en amont, de l'étude d'opportunité, qui vise à se prononcer sur le principe même du projet et à définir le fuseau des 1 000 mètres, suivie par celle des études préalables à la DUP, qui vise à définir le fuseau des 300 mètres. Et l'environnement n'est que l'un des multiples paramètres pris en compte.

Dans la maîtrise d'ouvrage sur les projets touchant aux routes du réseau national, qu'assure la DREAL pour le compte du préfet, nous prenons ainsi en compte toute une série de paramètres – présence d'une urbanisation, impact sur le monde agricole, sur la sécurité routière, en termes de temps gagné, coût des différentes options, impact sur le milieu naturel. Tous ces paramètres donnent lieu à des comparatifs, soumis à la concertation, dont il est évidemment tenu compte, à travers les bilans de concertation.

Lorsque l'on en vient à la définition des mesures surfaciques de compensation, ce sont les opérateurs fonciers, qui, intervenant pour le compte du maître d'ouvrage, se trouvent au contact de la profession agricole, des collectivités territoriales et des acteurs de terrain, et ont charge de mener la concertation pour éviter les effets négatifs tels que la spéculation.

Qu'en est-il de l'impact des mesures de compensation sur le milieu agricole ? Ses représentants disent souvent qu'ils sont soumis à une double peine, étant à la fois victimes des prélèvements opérés par l'emprise de l'infrastructure projetée et par la compensation. Mais toutes les surfaces destinées à la compensation ne font pas nécessairement l'objet d'une acquisition : nous avons la faculté de passer des conventions – sur des périodes longues, afin de ne pas mettre en cause la pérennité de la compensation – avec les agriculteurs, lesquels s'engagent à user d'un certain nombre de pratiques respectueuses du milieu naturel et de la biodiversité. C'est un moyen d'éviter de priver le monde agricole de ces surfaces.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Rechercher la compensation à proximité n'est peut-être pas toujours la bonne solution, dès lors que l'on peut trouver, non pas à l'autre bout de la France mais à 20 ou 50 kilomètres, des surfaces dont l'équivalence écologique peut même être meilleure. Estimez-vous que dans certains cas, procéder ainsi eût été plus satisfaisant, en cohérence avec la trame verte et bleue et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ?

De même, pour éviter ce sentiment de double peine, ne serait-il pas judicieux de réévaluer les faibles sommes allouées dans le cadre du conventionnement ?

**M. Alain Vasselle.** – Bonne question du rapporteur.

**M. Gérard César.** – Je remercie nos invités pour leurs réponses. Vous n'avez pas évoqué l'aménagement foncier : n'y aurait-il pas là une solution pour le monde agricole ?

Les SAFER ont-elle les moyens financiers d'intervenir sur la totalité du territoire ? Pour ce qui concerne le monde urbain, avez-vous des relations avec les offices fonciers et sont-ils prêts à intervenir ?

Enfin, l'estimation des domaines vous semble-t-elle suffisante ?

**M. Patrice Guyot.** – Si nous privilégions la recherche de surfaces de compensation dans la même entité biogéographique, afin d'y limiter au maximum l'impact du projet, il convient néanmoins d'apprécier au cas par cas. Si le choix de la proximité doit se faire au détriment d'une vision à long terme, sans prendre en compte la nécessité d'inclure la compensation dans le cadre d'une trame verte et bleue, mieux vaut l'éviter, car la compensation ne sera pas optimale. Sur des projets d'une telle durée, les effets du changement climatique sont devenus une préoccupation croissante. Car ils commencent à se faire ressentir et peuvent laisser penser que certaines espèces, d'ici quelques décennies, devront migrer. C'est pourquoi il importe d'inscrire les surfaces de compensation dans la trame verte et bleue, qui facilitera ces déplacements. Ceci pour dire que l'inclusion dans un réseau est aussi pour nous un critère, au même titre que la proximité, qui n'en reste pas moins un objectif important : prenons garde, en ouvrant à l'excès la possibilité de retenir des surfaces éloignées, de laisser penser que l'on peut s'exonérer de certaines pratiques vertueuses en acquérant des surfaces ailleurs.

La question de la rémunération du conventionnement rejoint celle des moyens que le maître d'ouvrage doit consacrer, sur la durée, aux mesures de compensation. Ces coûts doivent être intégrés dès la conception du projet, afin que le renouvellement des conventions, qui portent sur une durée de quelque neuf années, quand la concession court sur cinquante ans, ne soit pas mis en cause. Et il y faut, en effet, une juste rémunération : je vous apporterai des précisions sur ce point.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Entre les quelques centaines d'euros attachés aux mesures de type agro-environnementales et l'estimation de 1 000 à 2 000 euros à l'hectare que retiennent les syndicats agricole, la marge est énorme. Où en sont les débats ? Il est pour nous important d'avoir une idée de cette juste rémunération.

**M. Patrice Guyot.** – L'aménagement foncier intervient bien souvent dans le cadre de la DUP. A ce stade, les mesures de compensation surfacique ne sont pas encore précisément définies, par espèce et par ratio. M. le Préfet a indiqué tout à l'heure que les DUP pourraient aussi porter sur les surfaces de compensation. Si le travail a été bien mené en amont, il est vrai que l'on peut déjà en identifier un certain nombre et prévoir, dans le cadre des opérations foncières liées à l'infrastructure, des aménagements fonciers liés à la compensation.

L'estimation des domaines ? Mon expérience de certains projets routiers m'invite à considérer qu'il faut absolument veiller à se prémunir contre la spéculation. Y compris lorsque nous acquérons à l'amiable, nous y sommes attentifs, pour éviter des effets négatifs sur le monde agricole.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J'y insiste, nous avons besoin de comprendre comment on en est venu à un avis négatif du CNPN et à des procédures judiciaires.

Votre grande région accueille deux projets d'envergure. N'avez-vous pas le sentiment que le projet autoroutier a bénéficié de la dynamique du Grenelle – il fallait en faire une vitrine et le maître d'ouvrage était soucieux de se montrer exemplaire – tandis que pour la LGV, quelques années plus tard, une part de cette exigence s'est perdue, si bien que la qualité des travaux s'en ressent et que le maître d'ouvrage est moins allant ? Autrement dit, le contexte politique n'est-il pas aujourd'hui un peu moins favorable à la qualité environnementale des projets ?

**M. Pierre Dartout.** – Je ne crois pas. Il est vrai que le projet de l'autoroute A65 a été mis en œuvre au moment du Grenelle, et a certainement servi d'exemple : on ne relève pas de contestation et les comités de suivi se passent dans de bonnes conditions.

Pour la LGV, il est incontestable qu'il y a eu plus de difficultés. Le territoire concerné était-il plus sensible dans un cas que dans l'autre ? Je ne puis l'affirmer, mais j'observe que l'opération a été beaucoup plus délicate et qu'il reste du travail à faire pour s'assurer que toutes les mesures de compensation ont bien été prises.

Je n'ai pas le sentiment que la portée du Grenelle se soit usée. L'Etat n'est pas seul à exercer sa vigilance : les juridictions, les associations veillent, et restent très inspirées par les principes du Grenelle, qui ont apporté des novations importantes sur lesquelles on ne reviendra pas.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En tant que représentant de l'État, votre approche est-elle également économique ? Considérez-vous que la séquence ERC ne doit pas dépasser tel pourcentage d'un projet, pour ne pas le remettre en cause. Il semble que pour l'État, ce pourcentage se situe entre 10 % et 15 %, tandis que certains opérateurs retiennent plutôt une fourchette de 5 % à 10 %. Ce ratio implicite pèse-t-il dans votre stratégie, lors des discussions avec les opérateurs ?

**M. Pierre Dartout.** – Ce n'est pas une question de ratio. Quand une décision est prise sur le tracé et les modalités de réalisation d'une infrastructure, un certain nombre de critères sont, comme je l'ai dit, pris en compte : environnementaux, mais aussi financiers, techniques et économiques. Face à un dossier environnemental sensible, comme par exemple une demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, notre position doit être équilibrée. Pour justifier une dérogation, il faut que l'intérêt économique soit extrêmement important et que des compensations soient prises.

Il est juste d'ajouter que nous sommes régulièrement confrontés à une double contrainte. La France affiche une ambition forte sur la part de production énergétique issue du renouvelable. Il est donc de notre devoir de faciliter l'éclosion de projets de cette nature – éolienne, solaire, méthanisation. Or, sur certains de ces dossiers, on peut se trouver face à des exigences contradictoires. Je pense aux éoliennes, en nombre restreint dans les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin, et inexistantes dans l'ancienne région Aquitaine. Quand un tel projet se monte, nous sommes parfois pris entre le souci de développer les énergies renouvelables et celui de protéger certaines espèces, comme la chauve-souris. En tant que signataire de l'avis rendu par l'autorité environnementale, je suis très régulièrement confronté à cette situation. Surmonter cette contradiction exige beaucoup de doigté. Y compris pour des projets locaux, plus modestes que ceux dont il est aujourd'hui question. En Gironde, pour le contournement d'un village au nord de Bordeaux par une voie départementale, l'autorisation de dérogation a été annulée par la juridiction administrative, alors qu'il s'agit de réaliser une déviation extrêmement importante pour une partie de la population.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le motif de l'annulation tient-il à l'insuffisance des mesures compensatoires ?

**M. Pierre Dartout.** – En effet, des mesures compensatoires étaient requises pour la protection d'une espèce de papillon, l'azurée de la sanguisorbe, au Taillan-en-Médoc, un village où beaucoup d'habitants de Bordeaux ont élu domicile pour accéder à un habitat de qualité à un prix acceptable, et qui se trouve confronté à un problème de congestion routière – comme cela est le cas dans bien d'autres agglomérations. La demande d'une voie de contournement est très forte, car nombreux sont les habitants qui travaillent à Bordeaux. La DUP a été assortie, à juste titre, par mon prédécesseur, de plusieurs autorisations, l'une relative à la loi sur l'eau, l'autre portant dérogation à la destruction d'espèces protégées. La première a été confirmée, l'autre infirmée par le tribunal administratif puis par la cour d'appel. Loin de moi l'idée de contester le bien-fondé de la décision de la justice administrative, mais j'observe que nous avons à tenir compte de cette difficulté, qu'une partie de la population comprend mal...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J'entends bien la difficulté, mais quelles analyses en tirez-vous ? Doit-on comprendre que les mesures compensatoires ont d'abord été sous-estimées, ce qui a conduit le tribunal à sa décision, ou faut-il penser que nous manquons de l'ingénierie environnementale qui permettrait de répondre à un tel problème, très

technique ? A-t-on manqué d'une trame verte et bleue à proximité, pour assurer la compensation ?

Dire que la population est demandeuse d'un projet bloqué par un papillon, sur lequel on lance la vindicte, c'est faire bon marché de tous nos engagements écologiques, depuis le protocole de Nagoya jusqu'à la législation européenne et nationale. D'où ma question.

**M. Pierre Dartout.** – Je pense, objectivement, que le problème de la compensation a été insuffisamment pris en compte. Je ne conteste pas le bien-fondé des mesures de protection de cette espèce, je dis simplement que nous pouvons nous trouver face à une contradiction, parce que la population peut ne pas comprendre. C'est pourquoi j'ai insisté, tout à l'heure, sur l'exigence de pédagogie.

En l'espèce, l'administration de l'État a suivi la demande d'une collectivité territoriale avec laquelle elle a entretenu un dialogue constant : l'intérêt public et l'urgence de l'opération étaient si évidents que l'on a peut-être sous-estimé les mesures de compensation à prendre. Une nouvelle demande de dérogation va d'ailleurs être introduite.

**M. Gérard Bailly.** – Je pourrais citer moi aussi de tels exemples, pris dans mon département ; tel champ de panneaux photovoltaïque qui n'a pas pu voir le jour, pour les mêmes raisons. Les maires, la population comprennent mal, alors qu'il nous faut trouver de nouvelles sources d'énergie, qu'un papillon puisse faire obstacle à de tels projets. On veut protéger les terres agricoles, mais quand des terrains sont propices à de telles installations, n'ayant ni vocation agricole ni vocation forestière, et se trouvant à proximité du réseau, comment comprendre qu'on interdise leur utilisation ? Encore pourrait-on le comprendre s'il s'agissait d'une espèce rare, qui ne se retrouve pas ailleurs, mais est-ce bien le cas ? Dispose-t-on d'une cartographie des espèces sur le territoire ? Loin de moi l'idée de contester l'exigence de protection de la biodiversité, mais une espèce comme la chauve-souris, par exemple, se retrouve dans bien des coins de France. Qu'un projet énergétique ou qu'une voie de contournement routier se trouvent bloqués quand on sait que telle espèce existe à 10 ou 15 kilomètres de distance est difficile à admettre.

**M. Patrice Guyot.** – On dispose d'une connaissance partielle de la localisation des espèces, grâce au réseau des zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique, des zones Natura 2000 et des réserves naturelles. Mais dans bien des cas, on trouve des espèces protégées dans des zones qui ne bénéficient pas d'une protection particulière, et que l'on ne découvre parfois, au reste, qu'au moment où l'on prospecte. Sans compter que les choses évoluent assez vite. Ne serait-ce que du fait de la présence d'un chantier : des amphibiens peuvent s'installer dans ses ornières, dans ses mares, d'où l'importance d'une mise en défens efficace.

Approfondir notre connaissance cartographique est important, et c'est d'ailleurs l'un des objectifs de la loi pour la reconquête de la biodiversité, qui prévoit le versement du contenu de l'ensemble des études d'impact à un registre national.

Important aussi les demandes de l'autorité environnementale qui, dans son avis sur la qualité de l'étude d'impact, peut être amenée à recommander des investigations complémentaires sur les caractéristiques du terrain, pour éviter des problèmes ultérieurs.

La conciliation des enjeux est dans l'ADN de la DREAL. Si bien que lorsque nous voyons mettre en exergue une espèce, au motif qu'elle bloquerait des projets, nous le vivons mal : c'est un peu l'arbre qui cache la forêt. Protéger tel papillon peut sembler anecdotique, mais il faut bien comprendre que c'est préserver tout un écosystème, avec ses interactions. On est d'ailleurs capables de monétiser les services rendus à la collectivité par de tels écosystèmes, et cela représente des sommes considérables.

Pour revenir à votre question, je précise que nous dressons des listes d'espèces, qualifiées selon leur localisation – certaines espèces, très rares dans certaines zones, pouvant l'être beaucoup moins dans d'autres. Mes services apprécient ce caractère patrimonial pour mesurer les enjeux attachés à un projet.

La compensation est une science en construction. Nous progressons en permanence, y compris dans le choix des termes figurant dans nos arrêtés, afin de rendre nos prescriptions contrôlables. Il y a un travail d'acculturation collective à mener, incluant les maîtres d'ouvrage, les collectivités territoriales, les services de l'État, pour progresser dans cet immense chantier. Parfaire nos connaissances grâce aux dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité et à la géolocalisation des surfaces de compensation nous y aidera.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il me reste à vous remercier, en vous priant de nous faire parvenir les documents complémentaires évoqués.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Lors de son audition, le maître d'ouvrage de l'A65 A'liénor Ingénierie, a parlé d'une enveloppe d'un million et demi d'euros supplémentaires par rapport à l'enveloppe globale de compensation qui devrait être utilisée pour relancer la dynamique de biodiversité, avec le sentiment que l'argent était un peu gaspillé. Votre analyse écrite sur ce point nous serait profitable.

*La réunion est close à 16 h 40.*

**Audition de M. Marc Bouchery, directeur général du Syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest et de M. Jean-Claude Lemasson, maire de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu et vice-président de Nantes métropole (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Audition de M. Bernard Godinot, directeur de projet de COSEA, concepteur-constructeur de la LGV SEA (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**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**

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 30*

**Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à  
l'École des hautes études en sciences sociales**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous poursuivons nos auditions en accueillant M. Marcel Gauchet, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et rédacteur en chef de la revue *Le Débat* depuis sa création, en 1980. Je dois vous avouer qu'en tant que viticulteur, j'aime que vous vous définissiez comme un produit de la méritocratie républicaine. Vous êtes l'un des meilleurs théoriciens contemporains de la démocratie, comme en témoigne la vaste réflexion engagée dans votre ouvrage *L'Avènement de la démocratie*, dont le quatrième volume paraîtra tout prochainement. Un tel livre nous rappelle l'humilité que nous devons avoir dans notre mission de courte durée.

Au travers de vos écrits, vous révélez les paradoxes de notre société et de notre démocratie et tentez de les expliquer par des facteurs anthropologiques et historiques ; vous pensez que la démocratie ne se réduit pas à des institutions, mais qu'elle est aussi un état social, une nouvelle « manière d'être de l'humanité », au sein d'une « société des individus ». La liberté de l'individu ne se définirait plus par sa participation à la vie politique, mais par la possibilité qu'il a de s'en retirer, au risque de laisser dépérir les institutions démocratiques et les acteurs collectifs que sont les partis politiques et les syndicats. Alors que notre mission d'information s'interroge sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative, de renforcer les liens de confiance entre les citoyens et leurs élus, votre point de vue va enrichir notre analyse.

**M. Marcel Gauchet, directeur d'études à l'EHESS.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, votre perspective est d'ordre pratique. Elle part d'un constat qui se trouve désormais au cœur de l'action publique, celui de la difficulté à recueillir l'assentiment de l'entièreté des citoyens, au point que notre démocratie s'apparente à certains égards à une « vétocratie » – un candidat à la primaire socialiste proposant même d'en institutionnaliser la pratique, en voulant soumettre à référendum tout texte de loi pour lequel au moins 400 000 citoyens en feraient la demande ! Une telle évolution interpelle les praticiens que vous êtes et touche au cœur des réflexions sur la démocratie.

Une réponse d'apparent bon sens serait d'ouvrir la décision publique à une participation plus grande des citoyens. Est-ce la bonne réponse ? Je ne le crois pas, et je vais tâcher d'argumenter dans ce sens. Non que je sois opposé à la participation démocratique par principe, bien au contraire, mais simplement parce que je crois qu'elle n'est pas la réponse à la demande sociale que ces critiques révèlent.

Le fond du problème, c'est que la légitimité démocratique s'est déplacée, dans un mouvement à bas bruit, dont les acteurs ne sont pas nécessairement conscients. L'élection confère une très forte légitimité de position. Vous noterez que, même avec une cote de popularité très faible, l'élu n'est pas contesté dans l'exercice de ses fonctions, comme cela s'est produit par le passé ; par exemple, même dans les partis les plus extrémistes, on ne demande pas la démission d'un président la République devenu impopulaire. Toutefois, cette légitimité de position, qui est enracinée et qui contribue largement à la pacification politique, ne donne plus la légitimité de décision. Ce constat étant plus ou moins enregistré par les protagonistes du jeu politique, on en arrive à concevoir l'élection comme un pacte sur un programme défini à l'avance, que l'élu devrait appliquer par ordonnances le plus rapidement possible, quitte à se réfugier ensuite dans son « château fort » face aux réactions prévisibles que cette méthode ne manquera pas de provoquer... Le scepticisme que l'on observe dans le camp même de ceux qui proposent une telle démarche traduit bien la perception de cette évolution. Le problème est donc la dissociation entre la légitimité de position, issue de l'élection, solidement enracinée, et la légitimité de décision, dont ne bénéficient plus ceux qui sont pourtant en position de décider, ce qui les empêche de définir des actions légitimes – on le voit dans les grandes comme dans les petites décisions effectuées par le législateur et l'exécutif.

Face à ce problème, la participation des citoyens est-elle la bonne réponse ? Je ne le crois pas, sur la base de l'analyse des expériences très nombreuses qui ont été conduites en la matière.

L'enjeu est de taille, puisqu'il s'agit de la légitimité de la représentation. En réalité, la participation récuse la capacité de la représentation à incarner la volonté populaire. Or toutes les expériences de la démocratie participative – elles sont maintenant très nombreuses à l'échelle du monde – aboutissent au même constat : la participation aux dispositifs mis en place est elle-même très minoritaire ; elle rencontre une demande de militants finalement peu nombreux, et le problème de la représentation se trouve reconduit, *mutatis mutandis*, puisque les participants à ces mécanismes ne sont guère plus légitimes que les représentants élus. Voilà quelques années, il n'était bruit que de la municipalité brésilienne de Porto Alegre et de son budget participatif ; jusqu'à ce qu'un politologue américain, pragmatique, ait l'idée de compter le nombre de participants à ce budget. Or à peine 3 % de la population participaient ! Ce fut une déflagration, et l'on a vu disparaître Porto Alegre de la carte des utopies politiques... De fait, cette démocratie de la représentation des militants, ou circonscrite aux populations directement concernées par les décisions, donc par le jeu des intérêts particuliers, n'est pas la réponse appropriée aux difficultés actuelles de notre démocratie.

Comment définir ce problème ? Je crois qu'il consiste en ce que la majeure partie des citoyens ne se reconnaît pas dans les décisions publiques, qu'elle ne se sent pas engagée par la loi votée au Parlement ni par les décisions du Gouvernement. Pourquoi ? Non pas parce que les citoyens n'ont pas donné leur avis, mais parce que la motivation des choix n'est pas comprise. Apparaît ici une nouvelle dimension du processus représentatif, intuitivement comprise, qui est d'ordre cognitif. En effet, les représentants ne font pas que représenter une volonté abstraite ; leur fonction est également d'établir un diagnostic des problèmes, ce qui est tout aussi important que trancher et prendre des décisions sur la base de ce diagnostic. Or, l'impasse actuelle, la crise de la démocratie que nous vivons, tient à ce facteur : la vie politique est peuplée de solutions à des problèmes qui ne sont ni posés ni compris. Elle fabrique un « marché » de solutions sans comprendre les problèmes auxquels celles-ci répondent. Les citoyens ne s'y retrouvent pas.

Le vrai problème se situe donc dans le fonctionnement même de la démocratie représentative, plutôt que dans le manque de démocratie directe – par exemple avec le référendum, qui existe déjà dans nos institutions, mais qu'on ne saurait utiliser pour répondre à toutes les questions ; un référendum sur un texte comme la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « travail », n'aurait ainsi guère de sens. Le vrai problème me paraît résider dans ce que l'on attend de la démocratie représentative. Les citoyens élisent des représentants non pas pour qu'ils « portent » des solutions déjà écrites, mais pour qu'ils réalisent un travail, en partie explicité en amont lors de l'élection, consistant, une fois élus, à définir les termes au nom desquels les décisions vont être prises. Dans l'esprit des citoyens d'aujourd'hui, les attendus comptent davantage que les décisions elles-mêmes, lesquelles doivent relever d'un compromis en empruntant une voie moyenne entre des principes, des valeurs et des points de vue différents, mais aussi entre des écueils de différente nature.

C'est donc bien l'insuffisance des diagnostics qui illégitime les décisions publiques. Face à la « vétocratie », la part délibérative devient plus importante que la part exécutive : c'est bien de ce côté-là que réside la véritable réponse.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Votre propos va à l'essentiel, notre mission d'information s'interroge effectivement sur l'articulation des légitimités, sur les raisons qui empêchent désormais les décisions d'importance d'être prises, comme l'implantation de grands équipements ou l'adoption de réformes structurelles. Elle cherche à savoir pourquoi la décision publique a désormais tant de difficultés à être appropriée. Vous dites que nos concitoyens n'en comprennent pas les attendus. Toutefois, est-ce un problème spécifiquement français, ou bien plus large ? Est-il conjoncturel, ou bien appelé à durer ?

**M. Marcel Gauchet.** – C'est assurément un problème général aux démocraties occidentales, plutôt que propre à notre pays ; son intensité varie toutefois selon les pays et les traditions nationales ; il se pose avec une grande acuité en France, du fait de l'idée républicaine que nous nous faisons – la France est toujours en avance pour les crises de la démocratie, pas toujours dans les solutions... L'état des lieux de cette crise dans les différentes démocraties occidentales serait d'ailleurs intéressant à conduire. La plus ancienne d'entre elles, la Grande-Bretagne, offre des exemples de blocages tout à fait édifiants : si nous ne parvenons pas à construire un aéroport à Notre-Dame des Landes, les Britanniques ne parviennent pas davantage à étendre l'aéroport d'Heathrow à Londres, pourtant saturé... Les exemples abondent également en Allemagne.

Le problème est-il appelé à durer ? Il est plus difficile de répondre à cette question. Je crois que nous assistons à un basculement du processus démocratique, comme d'autres déplacements se sont déjà produits dans l'Histoire – par exemple le déplacement de la légitimité du Parlement vers le Gouvernement, opéré au XX<sup>e</sup> siècle. Voyez le contraste entre l'évidence, pour le constituant de la III<sup>e</sup> République, de ce que le pouvoir appartenait au Parlement, en tant que souverain représenté, et ce qu'il en est advenu sous la V<sup>e</sup> République. Nous assistons à un déplacement du même ordre, qui engage de nouvelles relations entre les représentants et les représentés, sous un jour inédit.

Mon éminent collègue Dominique Rousseau propose le concept de « démocratie continue », en ciblant l'intervalle des élections : nous élisons nos représentants, mais quelles relations entretenons-nous, de façon continue, avec eux entre deux élections ? La demande d'intelligibilité de la décision publique s'approfondit, de nouvelles exigences confuses apparaissent. Celles-ci ne sont, bien sûr, pas anticipées par la théorie et mettent du temps à

trouver des réponses institutionnelles dans les procédures et les méthodes de la démocratie représentative.

Il nous faut donc trouver des moyens de traduire ces exigences, à partir de solutions relevant d'une invention collective ou d'une offre politique nouvelle. Nous le voyons bien, une carrière s'ouvre aux entrepreneurs politiques qui, même s'ils se présentent parfois sous un jour désagréables, tendent à proposer une offre adaptée à la demande. C'est là une évolution en profondeur de la démocratie, que nous devons anticiper, ou bien la discordance entre les élus et le peuple s'accroîtra – et l'on sait d'expérience qu'il n'en ressort jamais rien de bon.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Pourriez-vous nous en dire davantage sur les notions de démocratie représentative, de démocratie participative et de démocratie continue ? Nous avons entendu des arguments contre la démocratie dite « participative », en particulier l'asymétrie de position entre ceux qui participent souvent et ceux qui ne participent pas. Nous le constatons sur le terrain, par exemple dans les conseils de quartier, où ce sont toujours les mêmes personnes qui s'expriment et qui reposent toujours sur les mêmes logiques de voisinage. Cependant, tous les mécanismes de démocratie participative sont-ils frappés des mêmes maux ? Je pense aux panels, aux conférences de consensus, aux mécanismes de tirage au sort : n'y a-t-il pas des moyens d'objectiver ces démarches et de réconcilier démocratie représentative et démocratie participative ?

**M. Marcel Gauchet.** – Il faut être ouvert à un large échantillon de solutions. Ce que l'on a fait de mieux en matière de démocratie représentative est le sondage délibératif, mis au point par le politologue américain James Fishkin. Il s'agit de recueillir l'avis d'un panel représentatif, après une délibération éclairée par des experts pluralistes permettant à ses membres de s'appropriier les arguments en présence. Les résultats sont remarquables, plus satisfaisants que les consultations binaires des autres sondages. Toutefois, cela ne suffit pas. Ces sondages, lorsqu'ils sont publiés, constituent généralement un élément d'information parmi d'autres. Il en va différemment si un représentant, pourvu de la légitimité que procure l'élection, se saisit des *conclusions du sondage*. *Celles-ci acquièrent alors un autre statut. Les citoyens ne veulent pas être simplement entendus, ils veulent l'être de leurs représentants ! Ils attendent de ces derniers une élucidation des problèmes avec un diagnostic, une connaissance et une définition des enjeux.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Il y aurait donc une double appropriation : d'abord la délibération informée des citoyens, puis celle des représentants qui, ainsi éclairés, décident ?

**M. Marcel Gauchet.** – En effet. Ce sont deux étapes différentes.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Beaucoup critiquent l'insuffisance du travail en amont d'une loi (évaluation, étude d'impact) et l'insuffisance de contrôles de son application en aval. Le renforcement de l'évaluation et du contrôle accroîtrait-il la légitimité démocratique ?

**M. Marcel Gauchet.** – C'est important, en effet, mais l'essentiel réside dans l'élaboration d'un diagnostic partagé. J'ai été frappé que, lors de la discussion de la loi « travail » du 8 août 2016, personne ne fasse le lien avec le rapport de Louis Gallois sur la compétitivité, publié en novembre 2012, en réponse à une commande du Gouvernement. Ce rapport, très dur, avait été accueilli de manière presque consensuelle. Puis, il a été oublié et

personne n'a fait le lien avec cette loi, qu'il annonçait pourtant par certains éléments de diagnostic. Ce décalage dans le temps entre la publication d'une information et les *conclusions que l'on en tire* est saisissant.

De même, traditionnellement, deux visions s'affrontent sur l'école : les uns souhaitent davantage d'enseignants, d'autres plus d'autonomie pour les établissements. Mais existe-t-il un état des lieux sur les raisons de la dégradation de notre système scolaire et les moyens d'y remédier ? Périodiquement, on attend une solution miracle – aujourd'hui, c'est le numérique –, mais les problèmes ne sont pas identifiés. La publication de l'enquête *Pisa*, issue du « programme international pour le suivi des acquis des élèves », constitue chaque année un psychodrame. Alors que l'administration française connaît les paramètres du test, elle ne veut pas pour autant les divulguer pour ne pas fausser les résultats. Or, dans d'autres pays, ils sont pourtant publiés et les enseignants peuvent ainsi mieux préparer leurs élèves...

Pourquoi ne débat-on pas de ce sujet au Parlement ? Pourquoi les partis politiques ne développent-ils pas leur expertise sur ces sujets afin de sortir de l'affrontement entre des solutions auxquelles personne ne croit, car elles dérivent d'une philosophie générale, sans lien spécifique avec le problème posé ? Voilà un exemple d'un débat dans l'impasse, faute d'un diagnostic préalable. Les citoyens attendent de la représentation un tel diagnostic.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Quelle place donner à l'expérimentation ?

**M. Marcel Gauchet.** – Je suis un fervent partisan de l'expérimentation. Cependant, tout dépend de la manière dont celle-ci est effectuée. Une expérimentation bien faite doit révéler l'écart entre les intentions, les anticipations et la réalité, ainsi que mettre à jour les résistances cachées ou les blocages. Elle ne doit pas être limitée à un cercle d'initiés, sinon elle court le risque d'être vite enterrée. Elle doit être publique et faire l'objet d'une véritable discussion.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – On demande beaucoup aux hommes politiques de simplifier, alors que la société est confrontée à des problèmes complexes. L'humilité n'est-elle pas d'expliquer les complexités, de les assumer ? Ou bien la nature humaine a-t-elle horreur de la complexité ?

**M. Marcel Gauchet.** – En tout cas, il est dans la nature de la pensée humaine de rechercher l'économie des moyens dans l'intelligibilité des choses.

La notion de complexité me laisse perplexe. On ne doit pas confondre, dans une loi, les principes généraux, qui sont clairs, et les mesures techniques qui peuvent être plus complexes. Leur intrication est source de confusion. Souvent, la complexité est un rideau de fumée pour dissimuler des compromis non avoués. Certes, le niveau d'information des citoyens a considérablement augmenté, et l'on ne peut que s'en féliciter. Aussi, de plus en plus d'acteurs peuvent faire entendre leur voix quand des décisions les concernent. Faut-il parler pour autant de complexité ? Je n'en suis pas certain. En tout cas, il s'agit de parvenir à des compromis. Et la pire manière de le faire est de se cacher derrière une complexité de langage ou de dispositions qui masquent le sens de la décision.

Le sens est simple, l'application plus compliquée. Le droit est par nature complexe, car il met en forme les relations entre des groupes aux idées et aux intérêts divers.

Il appartient au législateur d'expliciter les principes et de les dissocier des mesures techniques.

**Mme Catherine Génisson.** – Vous avez parlé du basculement de la légitimité du Parlement vers le pouvoir exécutif, ce que nous vivons quotidiennement. N'est-ce pas aussi lié à l'instauration du quinquennat et à l'inversion du calendrier électoral ? Voire, plus fondamentalement, à la pauvreté de l'idéologie politique, c'est-à-dire au manque de propositions ? Les citoyens souhaitent un diagnostic partagé et un lien direct avec leurs représentants. En même temps, le représentant est lié à un groupe politique, dont il est tributaire.

**M. Marcel Gauchet.** – Il y a une contradiction entre les missions attribuées au président de la République dans nos institutions et sa capacité à apporter des réponses. La demande croît, la réponse décroît ! La psychologie des personnes joue, certes, mais il s'agit avant tout d'un problème institutionnel, et le même problème se posera pour le prochain chef de l'État. Nous sommes typiquement dans un cas d'impasse bonapartiste : la réponse spontanée serait de renforcer les prérogatives de l'exécutif, alors qu'il faut au contraire le désencombrer ! Il faut aussi souligner l'épuisement du discours politique, qui oscille de façon spectaculaire entre des programmes démesurés, catégoriels, qui peuvent aller jusqu'à mille pages – à cet égard, nous avons franchi un seuil avec la primaire de la droite ! – et la réduction de la vision politique à des valeurs, dont la définition est par nature élastique.

La légitimité du pouvoir démocratique repose sur la capacité des citoyens à se reconnaître dans l'action menée. La délégation ne suffit pas. L'essentiel est l'effet de miroir entre l'action des représentants et les problèmes que le citoyen identifie, peu importe qu'il soit d'accord ou non. La lisibilité de l'action menée est primordiale. La « pulvérisation » de mesures dans des programmes pas toujours cohérents et l'évocation de valeurs vagues et partagées – nous sommes dans ce que j'appelle l'ère du « monothéisme des valeurs » –, donne une impression de confusion, d'enlisement dans des microdécisions dont la cohérence globale n'apparaît pas, et finalement d'impuissance à définir un projet structuré.

**M. Henri Cabanel, président.** – L'abstention élevée ne remet-elle pas en cause la légitimité des élus ? Faut-il changer le mode de scrutin ? Les élus représentent-ils bien la société ? Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, on compte très peu d'ouvriers, de salariés, d'entrepreneurs...

**M. Marcel Gauchet.** – La représentativité repose-t-elle sur des facteurs sociologiques ? En partie seulement. Certes, il serait choquant que le Parlement soit composé uniquement d'hommes, alors que la société est faite pour moitié d'hommes et de femmes. La parité a réglé la question et ne fait plus débat. Toutefois, une assemblée dont la composition sociologique refléterait exactement celle de la société serait-elle nécessairement regardée comme plus représentative ? Je ne le crois pas. L'important n'est pas tant le nombre d'ouvriers siégeant au Parlement que le fait que les préoccupations de ces derniers soient traitées. Il n'y avait guère d'ouvriers au XIX<sup>e</sup> siècle à la Chambre des communes britannique, pourtant celle-ci s'est distinguée par des rapports remarquables sur la révolution industrielle et sur le prolétariat, dont Karl Marx s'est d'ailleurs inspiré... Et elle bénéficiait d'une légitimité reconnue. La dimension cognitive de la représentation, sa capacité à donner un écho aux problèmes de la société, est fondamentale. Il faut donc panacher les solutions, pour répondre à des exigences contradictoires.

Il en va de même pour les modes de scrutin. Aujourd'hui, le tripartisme de fait de notre pays pose, à l'évidence, la question de la représentativité des assemblées. Faut-il pour autant passer au tout proportionnel, à une démocratie à l'israélienne ? Non plus ! Le scrutin majoritaire a des avantages, qu'il faut conserver. Il faut trouver le bon équilibre. Réduire la représentativité à une question sociologique emporte le risque grave de réduire les représentants au rang de porte-parole de groupes particuliers. Au contraire, un élu doit s'élever au-dessus des intérêts particuliers et se prononcer au nom de l'intérêt général. Sinon, autant remplacer les élus par des lobbyistes professionnels !

**M. Henri Cabanel, président.** – Qu'en est-il de l'abstention ?

**M. Marcel Gauchet.** – Voyez les États-Unis, où elle atteint des niveaux bien supérieurs aux nôtres, sans que le problème de légitimité s'en trouve accentué pour autant, ni que les représentants s'en trouvent plus mal vus que chez nous. Sauf à faire du vote une obligation, la question paraît impossible à trancher. Ce qui nous rend l'abstention insupportable, c'est l'idée qu'il y aurait des citoyens actifs et des citoyens passifs, comme nous en avons connu dans le passé. Toutefois, des citoyens volontairement passifs sont-ils véritablement passifs ? Certains évoquent un système paritaire de fait, d'autres regardent le corps électoral comme un panel d'opinion, globalement représentatif. La question est ouverte. Personne ne peut véritablement la trancher sauf, encore une fois, à rendre le vote obligatoire, ce qui me paraît défendable – sans que je garantisse cependant l'efficacité d'une telle mesure.

**M. Henri Cabanel, président.** – Deux élections donnent lieu à une forte participation, l'élection du président de la République et celle du maire ; il semble que plus on s'éloigne du citoyen, plus la participation diminue. Pourquoi ?

**M. Marcel Gauchet.** – Effectivement, et l'élection présidentielle présente un paradoxe : quel personnage public est-il plus éloigné des citoyens que le président de la République ? La clef, me semble-t-il, est dans ce que le citoyen perçoit de la capacité qu'a l'élu de décider de quelque chose. Dans les faits, on voit que nos concitoyens connaissent mal nos institutions. Des enquêtes montrent qu'ils sont nombreux à ne pas savoir dans quelle région ils vivent – et, même, que la majorité des Franciliens ne savent pas dans quel canton ils habitent... Dès lors que le système n'est pas compris, la mobilisation est faible.

**M. Henri Cabanel, président.** – Vous nous dites, si je comprends bien, que la communication fait défaut. Pensez-vous que les pouvoirs publics devraient se servir davantage des outils numériques ?

**M. Marcel Gauchet.** – Le sujet mérite une véritable réflexion. Je crois que la mise à disposition des données détenues par les administrations constituerait une petite révolution bienvenue : l'État détient une somme d'informations considérable, mais il les garde encore beaucoup pour lui. L'expérience montre que, quand ces données sont rendues publiques, elles sont beaucoup consultées et que la décision civique s'en trouve confortée. Cette information concrète est une façon de rompre avec l'ésotérisme tout à fait déplorable des diverses assemblées départementales et régionales, sans même parler de l'échelon européen. Cela me fait penser à l'ambiguïté d'un argument utilisé pendant les dernières élections régionales : on expliquait qu'il fallait absolument voter parce qu'il s'agissait d'élections déterminantes mais on présentait, dans le même temps, des programmes qui ne faisaient qu'énumérer des mesures tout à fait ponctuelles. À l'échelon européen, on change encore de dimension : combien de citoyens français sont-ils en mesure de citer ne serait-ce qu'une décision du Parlement européen depuis son renouvellement ?

Pour le président de la République, c'est tout autre chose. On le voit à la télévision, il parle quand un événement important se produit ; le citoyen voit ce qui se passe. De fait, tout ce qui peut améliorer l'information sur les choix effectués va dans le bon sens. L'enquête publique constitue, *a contrario*, une procédure tout à fait dépassée – qui n'a de public que le nom, tant elle est affaire d'initiés, alors qu'elle mobilise des moyens importants et qu'elle joue un rôle essentiel à l'échelon local. Cette procédure pourrait être considérablement améliorée, sans bouleversement majeur, au moyen du numérique.

**Mme Catherine Génisson.** – Ne pensez-vous pas que le mode d'élection joue aussi ? On le voit au Parlement européen, où le scrutin proportionnel fait que l'on peut devenir député européen en étant simplement recasé par un parti politique et sans se sentir du tout redevable vis-à-vis des citoyens de l'action menée – et d'ailleurs bien peu de nos compatriotes savent qui sont leurs députés européens.

S'agissant de la représentativité des élus, que pensez-vous de la spécialisation sectorielle que l'on observe partout ? Au Sénat même, ne siègent quasiment que des femmes à la Délégation aux droits des femmes ; quand on est un professionnel du droit, on se retrouve à la commission des lois, quand on est un médecin ou un pharmacien, à la commission des affaires sociales, quand on est un enseignant, à la commission de la culture... N'est-ce pas là un travers qui, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, induit les parlementaires à aborder les questions par leur aspect technique, plutôt que politique ?

**M. Marcel Gauchet.** – Effectivement, il semble que les élus européens se considèrent comme des envoyés en mission de l'Europe plutôt que comme des médiateurs entre l'Union européenne et les citoyens, ce qui appelle réflexion.

Votre seconde question touche à celle, tout à fait décisive, de l'articulation entre la compétence et l'intérêt général dans la représentation nationale ; elle a couru tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, où l'idée de compétence a longtemps justifié le suffrage censitaire, les analphabètes étant jugés indignes de voter. Et elle est encore d'actualité, quand on voit la spécialisation élevée des commissions parlementaires ou, encore, le reproche en incompétence qui est régulièrement fait, par les milieux professionnels, aux ministres qui prennent leurs fonctions. Je crois qu'un panachage est bienvenu, entre des spécialistes et des généralistes qui s'appuient sur le bon sens. Il faut trouver un point d'équilibre, parce que l'on ne peut plus être dans la spontanéité et des compétences sont nécessaires. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'important, en démocratie, c'est le terrain d'entente.

Quant à la notion d'information, elle est à manier avec prudence. Il ne faut pas qu'elle s'apparente à de « l'information propagande », un genre largement pratiqué par les assemblées locales, qui publient régulièrement des plaquettes expliquant tout le bien qu'il faut penser de leur action. Il faut, en revanche, mettre à disposition des citoyens les informations précises qui leur permettent de s'approprier les termes de la décision publique.

**M. Henri Cabanel, président.** – Les citoyens reprochent souvent aux élus d'être éloignés des réalités. Est-ce dû à une certaine professionnalisation de la politique ?

**M. Marcel Gauchet.** – Dans le baromètre de la confiance politique du Cevipof, quelque 89 % des sondés estiment que les hommes politiques ne tiennent pas compte des problèmes de la vie quotidienne. Vous posez donc une question brûlante ! Les hommes politiques sont perçus comme des privilégiés. Toutefois, l'essentiel, selon moi, est une affaire de discours. Une expérience politique saisissante vient ainsi d'avoir lieu : l'élection

présidentielle aux États-Unis. M. Donald Trump a été élu parce que les Américains ont eu le sentiment qu'il parlait comme eux. Lors des débats télévisés, le contraste était saisissant entre son niveau de discours, très faible, et celui, élaboré et sophistiqué, de Mme Hillary Clinton qui manipulait, par ailleurs, considérablement la langue de bois.

Même si cette dernière apparaissait plus convaincante aux initiés, il n'en demeure pas moins que les Américains se sont reconnus davantage dans le discours de M. Donald Trump, suffisamment en tout cas pour permettre à ce dernier de rattraper son retard initial.

Les citoyens veulent retrouver l'écho de leurs préoccupations dans le discours politique. Or celui-ci, par nature, procède par euphémismes, car il est destiné à parler à tout le monde, à ne blesser personne, ce qui n'a rien de coupable d'ailleurs. Toutefois, ce langage est déphasé face aux évolutions sociales récentes. Il convient alors d'inventer un nouveau discours politique pour exprimer ces dernières. Par exemple, alors que les gens sont exaspérés face aux « incivilités » – bel euphémisme – qui affectent la qualité de leur vie quotidienne, ce sujet n'est guère évoqué dans la parole publique, sinon sous la forme d'un discours très enrobé. Les gens ont alors le sentiment que les élus ne vivent pas les mêmes choses qu'eux, même si ce n'est pas vrai. Cela vaut aussi pour l'immigration, l'éducation ou le travail. L'une des erreurs du Gouvernement avec la loi « travail » du 8 août 2016 a été de ne pas donner le sentiment de répondre aux réalités du monde du travail, qui a fortement évolué et n'a plus rien à voir avec le prolétariat du siècle dernier. L'une des fonctions des représentants politiques est d'inventer un langage dans lequel la société puisse se reconnaître, tout en restant respectueux et digne ; un langage qui mette un mot sur les problèmes, sans blesser ni stigmatiser.

**M. Henri Cabanel, président.** – Sans populisme !

**M. Marcel Gauchet.** – Absolument. En effet, si personne ne le fait, d'autres exploiteront cet écart en tenant un langage indigne et violent, potentiellement dangereux. M. Donald Trump a réussi grâce à cette transgression. Hier, un musicien de jazz de retour des États-Unis m'a exprimé sa stupeur face au nombre de ses collègues musiciens, afro-américains ou latino-américains, ayant voté pour Donald Trump. Mais ce dernier a notamment su exprimer le ras-le-bol des citoyens confrontés à l'insécurité quotidienne dans certains quartiers. Peu importe ses écarts de langage, il est apparu comme vrai.

**M. Henri Cabanel, président.** – Et il ne faisait pas partie du système politique...

**Mme Catherine Génisson.** – Le paradoxe est que ceux qui ont le plus protesté contre la réforme des modalités de dialogue social dans l'entreprise par la loi « travail » de 2016, sont ceux qui le pratiquent au quotidien dans l'entreprise.

**M. Marcel Gauchet.** – Tout à fait !

**M. Henri Cabanel, président.** – Le diagnostic est essentiel. Il faut savoir identifier les enjeux et les expliquer.

**M. Marcel Gauchet.** – Cette loi sur le travail illustre une situation inextricable, où il était impossible de s'entendre sur les enjeux du débat. Les deux points essentiels étaient clairs : d'une part, est-il vrai que les patrons n'embauchent pas parce qu'ils craignent de ne pas pouvoir licencier ? D'autre part, comment se passe la négociation dans l'entreprise ? Personne n'était capable de répondre !

**Mme Catherine Génisson.** – Et les patrons passent pour les méchants !

**M. Marcel Gauchet.** – Alors que plus de 70 % des Français ont une bonne impression des patrons des petites et moyennes entreprises...

**M. Henri Cabanel, président.** – Qui représentent 80 % des entreprises !

**M. Marcel Gauchet.** – Le décalage est impressionnant. Le rôle de la représentation politique est justement de dépasser ce décalage.

**Mme Catherine Génisson.** – On en revient encore à la nécessité du diagnostic.

**M. Henri Cabanel, président.** – Monsieur Gauchet, mes chers collègues, je vous remercie.

*La réunion est close à 15 h 00*

**Mercredi 25 janvier 2017**

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 40*

### **Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État**

**M. Henri Cabanel, président.** – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en traitant plus spécifiquement aujourd'hui de la démocratie paritaire, thème que nous avons déjà abordé avec l'audition de M. Jean-François Pilliard, le 11 janvier dernier.

Nous avons le plaisir de recevoir M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État et auteur en 2015 d'un rapport intitulé « La négociation collective, le travail et l'emploi ». Il dispose également d'une grande expérience de praticien en ayant été directeur général du travail pendant plus de treize ans.

Monsieur Combrexelle, vous constatez dans votre rapport que tous les acteurs sont, par principe, favorables au dialogue social, mais que ce consensus « repose sur des malentendus et reste superficiel ». Vous préconisez l'idée d'une démocratie sociale, l'enjeu étant de privilégier la réalité du terrain sur l'uniformité de la loi, qui ne répond pas toujours aux spécificités de toutes les situations. En d'autres termes, il s'agit de privilégier une nouvelle forme d'élaboration de la norme sociale.

Vous proposez ainsi des pistes méthodologiques pour décider plus légitimement et plus efficacement dans le domaine social, ce qui correspond totalement à l'approche de notre mission d'information.

Je vous indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Monsieur Combrexelle, je vous propose d'intervenir à titre liminaire. Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur, Philippe Bonnecarrère, puis à l'ensemble de nos collègues.

**M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État.** – Je vous remercie de votre accueil.

À titre d'introduction, je dirai qu'il faut aborder ce sujet avec beaucoup d'humilité. Il n'y a pas de « recette miracle » permettant de traiter toutes ces questions de démocratie.

Dans mon exposé introductif, je voudrais insister sur quatre points.

Tout d'abord, je souhaite aborder la question des liens entre démocratie politique et démocratie sociale, même si, à mon sens, la seule et unique démocratie est politique.

Sans vouloir paraphraser la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, je rappelle le principe de souveraineté nationale, qui s'exprime au travers de la loi.

D'ailleurs, lorsque l'on a parlé d'inversion des normes en droit du travail, il s'agissait non pas de faire prévaloir la négociation collective sur la loi, mais de mieux articuler la loi avec la négociation collective. Le terme « d'inversion des normes » fait penser à un système de régulation permettant à un accord collectif de déroger à la loi, ce qui n'est pas le cas. L'idée de mon rapport était de réfléchir, dans le droit du travail, à ce qui relève de la loi, des accords collectifs ou d'autres modes de régulation comme le contrat.

Plutôt que de démocratie sociale, je parlerai de démocratie politique, au sein de laquelle il importe d'organiser des modes de régulation, notamment dans le monde du travail.

Ensuite, je tiens à évoquer la mission et le contenu de la loi. J'en parlerai avec d'autant plus de respect que je m'exprime devant une des assemblées qui la produit.

Comme vous l'avez précisé monsieur le Président, j'ai été directeur général du travail et je suis actuellement président de section au Conseil d'État. Ces deux expériences me permettent de dire que l'on a tendance à oublier l'article 34 de notre Constitution.

En matière sociale, cet article dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux ». Pour des raisons diverses, sur lesquelles je reviendrai rapidement, la loi en matière sociale est devenue de plus en plus précise. Or il est extrêmement difficile de faire une loi, censée être générale, face à un monde du travail de plus en plus divers et complexe.

Contrairement à ce que l'on a pu dire dans la période récente, et au-delà de l'aspect idéologique et politique, je pense que la complexité et la diversité de la société sont telles que la loi doit s'en tenir à fixer un certain nombre de principes et savoir renvoyer à d'autres modes de régulation, telles que les accords collectifs. Mais notre pays n'applique pas du tout cette méthode. Il faut donc réfléchir aux rôles respectifs de la loi et des autres modes de régulation, sur le fond et dans le temps. En effet, notre société est victime, notamment en matière sociale, d'une instabilité chronique de la loi, ce qui pose des problèmes de sécurité juridique et d'appropriation des normes par les acteurs.

Par ailleurs, et c'est le troisième point de mon intervention, je veux insister sur l'inflation des normes complexes. Vous avez reçu Marcel Gauchet et il se trouve que j'ai eu

l'occasion d'écrire dans la revue *Le Débat*, qu'il dirige, un article posant ce diagnostic. Pour dire les choses de façon assez directe, force est de constater que la loi est de plus en plus complexe, que ce soit en matière fiscale, sociale ou environnementale. On a tendance à penser que cette complexité est le produit combiné de l'action d'une armée d'énarques et de technocrates plus ou moins responsables, et de ministres et de parlementaires désireux de créer de la norme, conduisant ainsi à une loi longue et complexe.

De mes treize années à la tête de la direction générale du travail, j'ai acquis la conviction que l'administration a, certes, sa part de responsabilité dans cette évolution, mais elle n'est pas la seule. On peut considérer que le code du travail est un peu le miroir de la société, et qu'il n'est pas seulement un ensemble de normes confectionnées par les administrateurs civils de la direction générale du travail pour leur seul plaisir.

Chacun des acteurs, en dehors même de l'administration, a tendance à pousser la norme vers plus de complexité et de la longueur. C'est ainsi que les textes issus de l'administration ressortent, lorsque tout le monde a été consulté, multipliés par deux ou trois, chaque acteur ayant sa propre logique et son propre comportement.

Du côté des organisations professionnelles représentant les entreprises, on a tendance à considérer qu'il y a un problème de sécurité juridique. Pour éviter l'arbitrage du juge, qu'elles assimilent à l'insécurité juridique, elles choisissent de proposer des normes de plus en plus précises.

Par exemple, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui a créé une base de données économiques et sociales unique, à l'initiative des organisations professionnelles et des syndicats, dispose que le comité d'entreprise devait centraliser dans une base de données tous les rapports qu'il recevait et les mettre à disposition des salariés. Au départ, le texte était assez sommaire et il laissait aux partenaires sociaux le soin de mettre en œuvre ce dispositif. Mais les organisations professionnelles ont souligné l'insécurité juridique qu'il représentait selon eux à cause des risques d'interprétation du juge. Elles ont donc milité pour que le texte soit très précis.

Les organisations syndicales, du moins certaines d'entre elles, font aussi, de manière paradoxale, davantage confiance à la loi qu'à leurs propres capacités de négociation. Je vous renvoie à cet égard à l'épisode de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi El Khomri ».

Vous-mêmes, mesdames, messieurs les parlementaires, avez tendance à complexifier sensiblement les choses.

Aussi, s'attaquer, à bon droit et de façon tout à fait légitime, à la question de la complexité de la norme, qui pèse trop sur la société civile, n'est pas une simple question de volonté politique face à l'administration. C'est un processus qui concerne l'ensemble de la société.

Enfin, je voudrais insister sur la question de l'explication et du sens. En droit du travail, tout commence avec le diagnostic, qui doit être aussi consensuel que possible. Dans le domaine social, on appelle cela le « diagnostic partagé ».

Se pose également un problème à la fois de temps et d'explication. En effet, le temps du politique et du social est un temps court. Or, pour élaborer une bonne loi, il faut du temps et de la réflexion et il convient surtout de bien l'expliquer.

Pour faire une réforme, surtout dans une société comme la nôtre, le processus est assez complexe. Par exemple, expliquer la « loi El Khomri » nécessite un peu de temps. Or, nous sommes concurrencés par les réseaux sociaux, qui véhiculent des discours schématiques et réducteurs. Ainsi, la « loi El Khomri » a pâti d'une phrase qui a beaucoup circulé sur les réseaux sociaux : « il suffit d'un accord pour mettre en cause le droit du travail ». Entre nous, ce message était terrible pour les partenaires sociaux, car chacun sait qu'un accord ne suffit jamais.

D'un côté, donc, nous devons expliquer la réforme au corps social, ce qui nécessite un minimum de temps et d'espace, et, de l'autre, nous avons les réseaux sociaux qui sont très efficaces pour caricaturer et dénaturer le sens d'une réforme.

En d'autres termes, lorsque l'on souhaite s'engager sur ces questions complexes de régulation politique et sociale, il faut réfléchir non seulement au contenu de la réforme, mais également à l'explication et à l'accompagnement de celle-ci. Cela a toujours été vrai, mais dans une société où les réseaux sociaux ont une telle importance, les responsables politiques et administratifs ont tendance à sous-estimer cette exigence. Même si le Parlement et les administrations occupent une place sur Internet et ces réseaux, ces institutions sont en retard et moins réactives que la sphère privée. Cette question m'est apparue essentielle dans la structuration de l'opinion publique lors du débat sur la « loi El Khomri ».

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Monsieur le Président Combrexelle, tout d'abord merci d'avoir répondu à notre invitation.

La question sur laquelle se penche notre mission d'information pourrait être résumée ainsi : pourquoi est-ce que cela bloque en matière sociale, mais également en matière d'appropriation des progrès scientifiques ? Pourquoi ne sommes-nous plus capables, dans notre pays, de mener de grands projets structurants ? Au-delà de l'aspect paritaire ou social, pourquoi existe-t-il un tel blocage dans la société française ? Peut-on parler d'un blocage de notre démocratie dite « représentative » ? Quelles pourraient être les mesures alternatives ?

Ma première question portera sur la loi du 8 août 2016, dite « loi travail » ou « loi El Khomri ». Force est de constater que son adoption a été un long chemin de croix et qu'elle a suscité un blocage complet.

Indépendamment de toute appréciation sur la pertinence et le contenu de cette loi, qu'est-ce qui explique un tel niveau de difficulté ? Est-ce une question de méthode ? Ce texte a-t-il été mal préparé ? N'y a-t-il pas eu assez de négociations, d'explications ?

Que reprenez-vous de positif ou d'intéressant dans ce texte pour alimenter le dialogue social ? Quel regard portez-vous sur les difficultés qui ont présidé à son adoption ? Comment faire pour qu'une nouvelle loi portant sur le travail, quel que soit le gouvernement qui la portera, ne se heurte pas à l'avenir aux mêmes difficultés ? En un mot, qu'est-ce qui, finalement, n'a pas marché ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Comme je l'ai dit dans mon propos introductif, dans une société moderne, la loi doit s'en tenir aux principes. Elle n'a pas vocation à tout

réguler, à tout trancher, à tout préciser. Il faut trouver des modes de régulation plus proches du terrain, qu'il s'agisse de la commune ou de l'entreprise. On peut toujours considérer, à propos des réformes, que certaines choses n'ont pas été faites, qu'il n'y a pas eu suffisamment d'explications. Pour ma part, je pense que la difficulté de notre pays en matière sociale tient au fait que, contrairement à l'Allemagne, la France est « intoxiquée » par la norme, laquelle est de nature législative et synonyme d'égalité dans l'esprit collectif. Paradoxalement, même les ultralibéraux se montrent extrêmement attachés au principe d'égalité.

À titre d'exemple, j'évoquerai le cas de la journée de solidarité qui a été mise en œuvre en 2004 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Au départ, cette journée avait été fixée au lundi de Pentecôte, mais cette date a suscité de nombreuses protestations. À Nîmes, cette date était également celle de la fêria. Il n'était donc pas possible de la retenir.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – À cause des retombées économiques...

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – D'autres acteurs ont fait d'autres remarques sur d'autres dates.

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, dite « loi Fillon », qui renvoie beaucoup à la négociation collective, était alors sur le point d'être adoptée : le gouvernement a considéré qu'il ne revenait ni à lui-même ni au législateur de décider que la journée de solidarité devait être fixée au lundi de Pentecôte. Aujourd'hui, chaque entreprise peut donc négocier la date de la journée de solidarité, selon les modalités qui lui conviennent. Il en résulte ce que j'appelle le « syndrome France Info » : chaque lundi de Pentecôte, on entend dire sur les radios, quelles qu'elles soient, que c'est le désordre total, chaque entreprise pouvant faire ce qu'elle veut ! Cela résume bien les difficultés que nous rencontrons. Alors que la complexité de la société justifie de plus en plus que la norme soit décentralisée à l'échelon de la commune ou de l'entreprise, notre société a besoin de lois et d'égalité.

Ce qui est considéré d'un point de vue politique comme la diversité de la décentralisation est souvent perçu par le corps social comme une atteinte au principe d'égalité. Derrière les contestations contre la « loi El Khomri », il y a l'idée que l'on va remettre en cause le code du travail puisque, pour reprendre l'expression d'une centrale syndicale, chaque entreprise aura son propre code, ce qui constituera une atteinte au principe d'égalité. De leur côté, les réseaux sociaux résument la réforme aux atteintes portées au code du travail. Tel est l'enjeu politique.

Les responsables politiques doivent prendre un minimum de temps pour donner davantage d'explications bien sûr, ce qui n'est pas nécessairement facile à faire au cours du journal de vingt heures, mais il me semble qu'ils doivent aussi prendre en compte le fait que l'attente du corps social ne correspond pas forcément aux réformes en cours.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Qu'est-ce qui, selon vous, permettrait d'améliorer la production de la norme ? Est-ce une question de comportement et d'autolimitation des acteurs ou de hiérarchisation plus précise des priorités d'action ?

Dans votre rapport de 2015, vous distinguez les dispositions légales que je qualifierais « d'ordre public », les dispositions contractuelles et un dispositif « râteau »

permettant de prendre en compte les situations n'ayant pas permis d'aboutir à un accord négocié.

Quel conseil donneriez-vous pour que nous soyons collectivement, quel que soit le régime, plus pertinents en cette matière ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Il s'agit plus d'un problème de redistribution des rôles, et donc d'autolimitation des acteurs, que de hiérarchisation des priorités.

À titre d'exemple, permettez-moi d'évoquer la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Tout le monde reconnaît ici qu'il existe des problèmes d'égalité, notamment dans les entreprises. Quasiment tous les ans, quand ce n'est pas deux fois par an, une loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes est adoptée sans que cela change véritablement les choses globalement. Je ne dis pas que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes ne doit pas être fixé dans la loi, je m'interroge sur l'utilité d'ajouter des strates supplémentaires au code du travail lorsque l'on constate que les choses ne s'améliorent pas suffisamment vite.

Ceux qui ont réfléchi à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les entreprises ont constaté que, du fait de mécanismes assez implicites, des divergences apparaissent en termes de carrière et de rémunération dès l'âge de 25 ans ou 26 ans et qu'elles ne font que s'accroître ensuite. Des entreprises peuvent volontairement faire de la discrimination, mais elles sont relativement rares. Les entreprises qui ont essayé de prendre ce sujet à bras-le-corps ont mené des négociations et conclu des accords organisant des conditions de rattrapage en termes de rémunération et de carrière.

Cet exemple me conduit à affirmer qu'il n'y a pas de problème de hiérarchie entre la loi et l'accord. Si nous considérons que la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les entreprises est essentielle, si nous constatons, une fois que le principe d'égalité a été fixé dans la loi, que la situation n'évolue pas assez vite, la réponse n'est pas nécessairement de voter une nouvelle loi, le risque étant, d'une part, que la loi perde de son autorité et, d'autre part, que l'on en arrive à un régime juridique complexe. Il est important que les parlementaires s'interrogent sur ces questions.

En réponse à un problème politique, la loi doit fixer des principes – un membre du Conseil d'État ne vous dira pas le contraire –, mais il faut comprendre que les mécanismes à l'œuvre dans une société appellent parfois une négociation, non une réponse législative ou réglementaire.

J'évoquerai un autre exemple. Lorsque j'étais directeur général du travail, un journaliste m'a interrogé sur le stress au travail et m'a demandé quand une réglementation serait adoptée pour l'interdire ! Le stress dans l'entreprise est un sujet éminemment important et sensible. La loi peut fixer certains principes, mais ce problème appelle davantage une négociation et une régulation de proximité qu'une loi.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Nous sommes conscients que tout ne relève pas du domaine législatif, même si l'autolimitation que vous appelez de vos vœux n'est pas facile à mettre en œuvre...

On rêve souvent, dans notre pays, au modèle de cogestion allemand. Est-il transposable en France, ou le surévaluons-nous ? Pouvons-nous envisager un agenda social à

la française pour avancer, comme nos voisins allemands l'ont fait avec les accords Hartz, ou est-ce une vue de l'esprit ? Il faudrait, dans ce cas, préférer des accords localisés au modèle des grandes conférences sociales de l'époque pompidolienne.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Il faut distinguer le niveau national et celui de l'entreprise. Par ailleurs, il est très difficile de comparer des systèmes sociaux, chaque pays ayant une histoire propre.

Au niveau de l'entreprise, la négociation collective, les instances représentatives du personnel et la participation des salariés au conseil d'administration – qui se pratique surtout dans les grandes entreprises, sur le modèle allemand – sont autant de touches sur un clavier. La plus sollicitée a été, historiquement, celle des instances représentatives : les attributions des comités d'entreprises, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail s'étendent chaque année, produisant une complexité institutionnelle croissante qui nuit à l'efficacité. C'est ce que la « loi Rebsamen » du 17 août 2015, relative au dialogue social et à l'emploi, a tenté de rationaliser, de manière incomplète, afin d'améliorer les conditions du dialogue social.

En matière de négociation collective, la France et l'Allemagne se distinguent moins par l'approche juridique que par l'état d'esprit. En effet, la négociation repose sur le respect et la confiance de part et d'autre ; et je ne suis pas sûr que tous deux soient présents dans la majorité des entreprises françaises. C'est vrai du côté des syndicats, dont la réforme des règles de représentativité vise à renforcer la légitimité. Mais c'est aussi vrai du côté des entreprises : leurs dirigeants ont-ils une vision positive du dialogue social, les directeurs des ressources humaines sont-ils nommés sur le fondement de leurs compétences dans ce domaine ? Ce n'est pas une loi qui restaurera la confiance dans l'entreprise : la « tuyauterie » juridique ne vient qu'après. C'est pourquoi nous avons choisi de traiter de la culture du dialogue social dans la première partie de notre rapport sur la négociation collective, le travail et l'emploi, et des aspects juridiques dans la seconde. Pourtant, seuls ces derniers ont été évoqués dans la presse ; un journaliste a même trouvé habile de notre part de structurer ainsi le rapport, dans l'intention, pensait-il, de ne pas attirer l'attention sur nos préconisations en matière d'accords d'entreprise...

Pour nourrir une culture du dialogue, il serait opportun de mettre en place des instances où syndicalistes, chefs d'entreprise, directeurs des ressources humaines, magistrats et journalistes pourraient se rencontrer, sur le modèle de l'Institut des hautes études de défense nationale. Dans certaines grandes entreprises, le numéro un s'implique directement dans le dialogue social ; l'équipe de management est choisie en fonction de cela et tous les éléments sont mis sur la table. L'impulsion doit partir du dirigeant. Trop souvent, on constate des décalages entre le discours convenu sur le dialogue social et les mesures réellement prises.

La troisième piste se situe au niveau de la cogestion. Il faut faire en sorte que les salariés obtiennent un siège avec voix délibérative dans les conseils d'administration des entreprises. La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite « loi Larcher », avait prévu un calendrier de négociation, sur des thèmes déterminés, sur lequel les partenaires sociaux et le gouvernement devaient se mettre d'accord à l'avance. Cet élément qui, aux yeux de l'auteur de la loi, était essentiel à son équilibre a été, hélas, un peu oublié.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – La « loi travail » n'a-t-elle pas souffert de ses ajouts successifs – je songe aux sujets des indemnités prud'homales et du licenciement économique – au détriment de la visibilité ?

Trahirais-je votre pensée en disant que vous imaginez un dialogue social où l'on fixerait préalablement à la fois le calendrier et les sujets abordés, à raison d'un sujet par négociation ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Du point de vue de l'administration, le calendrier parlementaire apparaît de plus en plus contraint – c'est pourquoi l'on empile les sujets dans chaque texte de loi en discussion. En se donnant au contraire le temps de traiter chaque sujet, comme l'assurance chômage ou le contrat de travail, nous gagnerions en visibilité. La réflexion pourrait être nourrie par des études, de France Stratégie ou du Conseil d'orientation de l'emploi par exemple. Tout le monde en tirerait des bénéfices.

Désormais, même les directions des ressources humaines des grandes entreprises ont du mal à suivre ce qu'il se passe en matière de droit du travail. Il est difficile de s'approprier des lois de 60 pages couvrant tous les sujets. Aller contre cette évolution est de notre responsabilité collective.

**M. Henri Cabanel, président.** – Cela impliquerait de modifier notre pratique législative, qui est calée sur la durée des mandatures.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Trop bavarde et complexe à sa sortie du Parlement, la loi perd de sa légitimité.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – La synthèse de votre rapport préconise de « faire évoluer les conditions de la négociation et ses règles du jeu », jugeant que « les accords de méthode doivent être un préalable à la négociation ». Pouvez-vous nous présenter cette recette que vous semblez avoir dans votre poche ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Elle est plutôt dans la poche des entreprises qui ont su réussir le dialogue social...

En France, il y a une véritable liturgie de la négociation : on commence le dialogue à 18 heures, on finit à 5 heures du matin ; même les interruptions de séance font partie du jeu. Or cette liturgie pesante, du côté patronal comme du côté syndical, ne parle pas aux nouvelles générations et le renouvellement ne s'opère plus dans les syndicats.

Au niveau de l'entreprise, les accords de méthode consistent à s'entendre sur des points d'organisation de la négociation à portée pratique : calendrier, documents de référence, etc. Leur limite est le goût français pour le contentieux. Tel que je les conçois, les accords de méthode sont un outil de « droit mou », informel, et non un instrument du droit destiné à alimenter le contentieux social. Cette idée a été reprise dans la « loi El Khomri » : il s'agit d'éviter que l'accord de méthode ne devienne un « objet contentieux ».

**Mme Françoise Gatel.** – Le champ de la démocratie sociale dans le secteur du travail est complexe : il fait intervenir les syndicats, l'État et le patronat.

On s'interroge aujourd'hui sur la légitimité des élus, mais qu'en est-il des syndicats ? Leurs difficultés à négocier pourraient aussi être dues à leur faible représentativité,

à la lutte pour la survie qui les oppose et les pousse à des postures. La France n'a pas la culture du dialogue positif.

Autre problème, les patrons ont des difficultés à faire passer des messages auprès de leurs salariés. Si l'on dit simplement qu'il faut revenir aux 39 heures hebdomadaires de temps de travail pour répondre à la situation du marché, on se heurte à un véritable mur défensif. Comment s'assurer que l'État fera passer les messages et que les syndicats sauront s'adresser aux salariés sans tomber dans la caricature ?

Lorsque j'étais directrice des ressources humaines, je sentais que certains de mes interlocuteurs syndicaux n'étaient pas dans le dialogue mais dans la posture. Le délégué syndical avait à cœur de montrer aux salariés qu'il n'avait rien cédé. Une démocratie sociale réelle est-elle possible dans ce pays ?

**M. Henri Cabanel, président.** – En d'autres termes, comment retrouver la confiance qui permettrait de mener à bien les négociations ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Ne voyez aucun idéalisme dans mon rapport de 2015. J'ai une expérience de la négociation sociale, ayant même connu la séquestration... J'ai également eu beaucoup de contacts avec les directeurs des ressources humaines et les syndicalistes. Les syndicats ont bien des défauts, mais quand, en leur absence, le négociateur trouve face à lui des coordinations plus ou moins organisées, c'est bien pire. Pour paraphraser Churchill, le syndicalisme reste le pire des systèmes à l'exception de tous les autres.

De plus, je ne nie pas les postures, mais les chiffres publiés chaque année par la direction générale du travail montrent que les syndicats supposés les plus durs signent en réalité un grand nombre d'accords.

Enfin, il est vrai que le taux de syndicalisation est particulièrement faible en France, même s'il baisse dans les autres pays. La réforme de la représentativité était destinée à lui redonner de la légitimité. Néanmoins, lors des élections professionnelles, leurs représentants continuent à recueillir l'essentiel des votes.

Faut-il aller plus loin et, comme en Scandinavie, faire bénéficier les seuls membres des syndicats des accords signés par ces derniers ? Faut-il introduire une obligation d'affiliation ? Ce n'est pas conforme à notre modèle social. Une autre solution consisterait à faire émerger un syndicalisme davantage tourné vers le service et l'accompagnement. Ces sujets mériteraient d'être discutés avec les syndicats eux-mêmes.

**Mme Françoise Gatel.** – Je ne conteste aucunement la légitimité des syndicats, mais je maintiens qu'ils adoptent parfois des postures. Un syndicat a conduit des centaines de milliers de personnes dans la rue contre la « loi travail », alors même qu'il signait des accords au niveau local.

Comment faire émerger un syndicalisme fort ? Comment installer un vrai dialogue social, pour que patrons et syndicats trouvent des solutions communes ? Comment convaincre les représentants des salariés que certains problèmes sont inévitables et doivent être affrontés ? Je suis navrée du défaut d'intelligence collective auquel nous faisons face.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Le principe de l'accord majoritaire, en obligeant désormais les syndicats à se positionner clairement, devrait limiter les comportements de

« posture ». Auparavant, un syndicat était souvent là pour signer, les autres pour manifester leur opposition, au détriment d'une vraie négociation. L'accord majoritaire les responsabilise.

**Mme Sylvie Robert.** – Merci pour cette présentation. Nous vivons un moment particulier, dans lequel prospèrent une assez grande confusion, voire des théories du complot. Cela complique le travail de pédagogie dont vous parliez en introduction et nuit à l'image du législateur dans l'opinion – sans parler du travail de journaliste et de la difficulté qu'a le citoyen à se forger ses propres convictions. La fabrication de la loi en est rendue plus délicate ; nous-mêmes cédon parfois à la tentation d'enrichir les textes en ajoutant des dispositions visant à maîtriser l'application qui en sera faite. Et ce faisant, nous enclenchons un cercle vicieux, ce qui est à la fois frustrant intellectuellement et périlleux pour la démocratie.

Peut-on considérer, dès lors, qu'il manque des moyens pour éclairer le citoyen sur le travail législatif ? Et si tel est le cas, à quel stade de la procédure faudrait-il combler ce manque ? Les textes sociaux, qui font intervenir les partenaires sociaux en amont, soulèvent des questions de temporalité fondamentales, à telle enseigne que personne ne savait plus, à tel stade de discussion de la dernière loi sur le travail, ce qu'elle contenait vraiment.

En résumé, que nous manque-t-il pour retrouver la rigueur perdue, de sorte que chacun, citoyen, élu local, retrouve une forme de confiance dans la démocratie ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Je n'ai pas de réponse miracle, mais je pressens comme vous qu'il manque quelque chose.

La communication politique sur les textes à caractère social reste limitée, et ne touche pas tous les citoyens ; la communication juridique, très contentieuse, ne les intéresse pas non plus.

Il faudrait inventer une sorte de « forum citoyen » permettant aux gens de poser des questions et de leurs apporter des réponses. Il existe certes de nombreuses institutions participant à l'élaboration de la norme : le Conseil d'orientation pour l'emploi, France Stratégie, le Conseil économique, social et environnemental, etc.

Mais l'accompagnement pédagogique des lois est limité. Or nul ne peut, même avec le plus grand talent, expliquer la « loi travail » en moins de trois minutes. Il faut pourtant bien expliquer son contenu aux citoyens qui ne sont ni juristes ni syndicalistes, sans jeter de doute sur l'impartialité de cette information. On a par exemple dit, à tort, que la loi du 8 août 2016 changeait tout à la rémunération des heures supplémentaires. Or, le droit depuis 2008 renvoyait déjà leur majoration à la négociation, sans qu'elle ne puisse descendre sous les 10 % ; faute de négociation, le taux de majoration devait rester de 25 %. La « loi travail » a modifié le numéro de l'article dans le code, mais n'y a rien changé sur le fond. Il reste difficile de l'expliquer au citoyen ordinaire et les institutions existantes ne sont pas organisées pour délivrer cette pédagogie.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Du fait de la puissance des réseaux sociaux, la « loi travail » a fait émerger des expressions très motivées, dans lesquelles les sociologues ont reconnu des biais renforçant l'asymétrie d'information. Autrement dit, avec le numérique, les opinions sont renforcées car elles sont alimentées en arguments qui les confortent. Se constituent ainsi des groupes qui se radicalisent et n'ont aucune raison de recevoir des informations qui infirment leur position. La démocratie numérique est-elle une

solution pour redonner de l'horizontalité dans notre société, ou un souci supplémentaire en tant qu'elle instaure une forme de « vétocratie » – pour reprendre le terme de Marcel Gauchet ?

Vous avez évoqué les accords de méthode en matière syndicale : doit-on, par ailleurs, multiplier les conférences de consensus ? Est-ce envisageable en matière sociale ou serait-ce vécu par les syndicats comme une provocation ou une tentative de contournement ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Au-delà des conférences de consensus, il faut imaginer des instances, permanentes, déconnectées du Gouvernement et permettant de diffuser des informations utiles. L'université – je suis également professeur associé à l'université Paris I – ne joue pas suffisamment son rôle en matière sociale. Or elle pourrait diffuser une parole d'experts sans encourir la suspicion attachée aux représentants du Gouvernement. Sur des thèmes comme le rôle de la négociation, l'hypothèse d'un contrat de travail unique, l'opportunité d'orienter l'effort, comme en Allemagne, vers les « petits boulots » ou au contraire vers la lutte contre la précarité, les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche ont des choses à dire. Pour l'heure, l'université a eu tendance, en matière sociale, à tenir un discours juridico-contentieux. C'est regrettable, car elle pourrait contribuer, non pas à soutenir tel gouvernement ou tel syndicat, mais à enrichir le débat d'idées. Les liens entre l'université et les instances spécialisées – conseil d'orientation pour l'emploi, France Stratégie – méritent d'être développés, et cela présenterait le grand avantage d'éclairer le Parlement.

**M. Henri Cabanel, président.** – Vous suggérez donc d'enrichir le diagnostic, d'expliquer les enjeux d'une réforme, bien avant la discussion de la loi au Parlement. Autrement dit, la réussite du dialogue social nous impose de fonctionner différemment...

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Oui car, à défaut, je crains – et je serais le premier à regretter – que la légitimité du Parlement n'en souffre.

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous vous remercions.

*La réunion est close à 15 h 55*

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

**Mardi 24 janvier 2017**

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 14h50.*

### **Audition du professeur Jean-Philippe Raynaud, chef de service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA) au centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse**

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser M. Alain Milon, président de cette mission, qui m'a demandé de le représenter.

Merci, monsieur le professeur, d'avoir accepté notre invitation ainsi que le changement d'horaire de votre audition lié au report, à sa demande, de l'audition de Mme la directrice générale de l'offre de soins. Comme vous le savez, notre mission d'information s'intéresse à la psychiatrie des mineurs. Plusieurs questions se posent : celle de l'organisation des soins sur le territoire, celle du rôle des différents acteurs, médecine de ville généralistes et spécialistes, hôpital mais aussi médecine scolaire et, de manière récurrente, celle de la formation des pédopsychiatres. Sur ce dernier sujet, vos fonctions vous donnent un point de vue particulièrement intéressant.

Je vous cède donc la parole pour un bref propos introductif à l'issue duquel le rapporteur, Michel Amiel, puis les autres sénateurs vous poseront quelques questions.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

**Professeur Jean-Philippe Raynaud, chef de service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA) au centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse.** – Sur le secteur de la Haute-Garonne, nous disposons de trois secteurs de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et je dirige celui rattaché au CHU. Un autre est rattaché à l'hôpital psychiatrique et le dernier à une association. Nous disposons donc des trois modèles du secteur public de pédopsychiatrie.

En tant que professeur des universités praticien hospitalier (PUPH), j'enseigne la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent dans les deux facultés de médecine de Toulouse puisqu'il n'y a qu'un seul professeur de pédopsychiatrie. Je suis également membre élu par mes collègues du conseil national des universités qui sélectionne les candidats pour être PUPH. J'ai également des fonctions au sein de l'Association européenne de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent.

Je souhaite vous remercier pour cette audition : ma discipline est assez peu écoutée et connue. En tant que régional, je suis également heureux d'être reçu par vous car nous ne rencontrons pas tout à fait les mêmes problématiques qu'à Paris.

Notre discipline est très convoquée, on nous demande d'être sur plusieurs fronts : radicalisation, victimologie... Ce matin encore, je participais avec M. Amiel à une table ronde

sur les personnes victimes d'attentats ou de catastrophes. On attend beaucoup de notre discipline : on lui reproche d'en faire trop – prévention, thérapeutique – mais aussi de ne pas en faire assez. Cette discipline est à la charnière du sociétal et du social. Plusieurs fois, on m'a traité d'assistante sociale, ce que je prends plutôt comme un compliment. Ainsi, nos collègues des urgences nous disent qu'ils n'ont pas le temps d'écouter les patients ; que c'est un travail d'assistante sociale.

L'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) a publié des chiffres très intéressants : en 2015, sur 2 millions de patients suivis en ambulatoire en psychiatrie hospitalière, 25 % sont des mineurs.

La pédopsychiatrie a été créée en France il y a 70 ans à la Pitié-Salpêtrière. Elle se caractérise par sa pluridisciplinarité. C'est pourquoi il faut parler des pédopsychiatres mais aussi des équipes pluri-professionnelles très riches : psychologues, éducateurs spécialisés, infirmiers, rééducateurs... Tous ces professionnels ont une culture et une compétence partagée.

Cette discipline dispose de trois atouts : la proximité sur les territoires, j'y suis très attaché. L'égalité d'accès aux soins : ce service public est gratuit et sans avance de paiement. Lorsqu'on consulte dans un centre médico-psychologique (CMP), nul besoin de fournir sa carte vitale ni sa mutuelle. Enfin, les progrès ont été considérables ces dernières décennies.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Comment concevez-vous le champ de notre mission d'information ? Devons-nous nous en tenir à la psychopathologie avérée ou l'étendre à la souffrance psychique « ordinaire » ou même au bien-être.

En fin de matinée, vous avez parlé de tronc commun pour la formation des pédopsychiatres mais aussi pour tous ceux qui interviennent dans le domaine sanitaire, médico-social, voire social.

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Notre dispositif n'est certes pas parfait mais son maillage territorial est satisfaisant grâce aux centres médico-psychologiques (CMP) et aux centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP). Ce dispositif mériterait des renforts qualitatifs et quantitatifs et j'attends qu'on le conforte, qu'on le valorise.

De nombreux centres experts et centres de compétences se développent actuellement, qui portent notamment sur l'autisme. À Toulouse, nous avons un centre de ce type : un médecin hospitalier de mon service dirige le centre de ressources autisme (CRA) Midi-Pyrénées. Nous disposons aussi de centres experts pour les apprentissages. Mais une fois que les expertises sont réalisées, une fois que les enfants ont été bardés d'évaluations, de questionnaires, de tests, il faut que les prises en charge s'inscrivent dans la durée. Si tel n'est pas le cas, cela ne sert à rien, si ce n'est de fabriquer un sentiment d'insuffisance et de culpabilité chez les parents et les professionnels.

Il y a quelques années, je présidais à l'ARS Midi-Pyrénées un comité territorial « santé mentale des jeunes » pour préparer le projet régional de santé (PRS). Nous avons estimé qu'il fallait un poste d'infirmier par CMP ou par CMPP pour recevoir les adolescents dès que l'infirmier, le médecin scolaire ou les parents le souhaitaient. Nous avons fait cette expérience dans le CMP de Fronton qui a récemment été créé : un adolescent a été hospitalisé aux urgences du CHU cette année, alors que nous comptons 1 200 adolescents hospitalisés

après être passés par les urgences enfants et les urgences adultes, pour motifs psycho-comportementaux. Or, une fois que ces enfants sont aux urgences, les choses se compliquent.

Il faut donc conforter l'existant.

Il existe un *continuum* entre le bien-être, le mal-être et la pathologie. En tant que professeur de médecine, je soigne des pathologies mais les diabétologues font de la prévention et des interventions auprès de populations à très haut risque de diabète. Nos priorités restent les pathologies avérées mais nous savons tous qu'il existe des facteurs de risque et de vulnérabilité. L'ARS Midi-Pyrénées essaye de repérer les adolescents à haut risque de dépression et elle a formé les infirmiers de l'éducation nationale pour les détecter. En même temps, nous avons formé les secteurs de pédopsychiatrie en Aveyron, en Haute-Garonne, en Hautes-Pyrénées et dans le Gers afin qu'ils répondent très rapidement à ces infirmiers lorsqu'ils détectent des adolescents en danger. Nous appelons cela de la prévention interventionnelle mais ce n'est pas forcément la pédopsychiatrie qui intervient.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Depuis 2005, quatre grandes lois ont été votées : la loi sur le handicap en 2005, la loi sur la protection de l'enfance en 2007, la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) en 2009 et la loi de modernisation de notre système de santé de 2016. En outre, les groupements hospitaliers de territoires (GHT) ont été créés.

Pour vous, les GHT doivent-ils être généralistes ou doit-il exister des GHT psy ?

Ces quatre lois ont-elles amélioré le champ de votre activité ?

Ce matin, la table ronde a évoqué l'extrême urgence. À un degré moindre, lorsqu'un mineur se retrouve aux urgences de pédiatrie, il est souvent difficile de savoir qui doit intervenir, surtout lorsque l'hospitalisation est nécessaire. Comment améliorer la prise en charge aux urgences du mineur en situation clinique de psychopathologie ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Dans mon département, nous avons un GHT dont l'établissement porteur est mon CHU. À l'intérieur de ce GHT, nous avons constitué une communauté psychiatrique de territoire (CPT). L'hôpital psychiatrique Gérard Marchant de mon département adhère au GHT mais il est porteur de la CPT. Pour moi, la pédopsychiatrie doit se trouver au milieu des autres disciplines. Il existe huit secteurs d'adultes et d'enfants à l'hôpital psychiatrique et deux – un d'adulte et un d'enfant – au CHU. Il nous est apparu naturel que ce soit l'hôpital psychiatrique qui soit porteur de la CPT. Nous en voyons aujourd'hui les premiers effets : nous avons déposé ensemble un projet avant l'été 2016 auprès de l'ARS pour créer des dispositifs réactifs pour les adolescents afin qu'ils ne restent pas trop longtemps aux urgences. L'ARS, qui nous avait incité à nous réunir pour présenter un même projet, a été extrêmement sensible au fait que nous ayons déposé de concert – hôpital psychiatrique, CHU, association pédopsychiatrique – ce projet. La pédopsychiatrie et la psychiatrie ont toujours été précurseurs en ce domaine car elles travaillent depuis longtemps sur le terrain avec les médecins libéraux, le médico-social, le social.

À mon sens, la psychiatrie doit donc être pleinement intégrée dans les projets des hôpitaux généraux. Étonnement, la partie psychiatrique de l'hôpital de Lavaur est également rattachée à notre GHT et à notre CPT.

Les moyens étant trop limités, nous n'avons d'autre choix que de nous entendre.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Vous avez dit tout à l'heure qu'une fois que les enfants entraient aux urgences, les choses se compliquaient. Qu'entendez-vous par-là ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Il existe un problème d'âge : en-dessous de 15 ans, les jeunes sont dirigés vers l'hôpital des enfants. A partir 15 ans, c'est l'hôpital pour les adultes. Qui a décidé que le seuil se situait à 15 ans ?

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Pensez-vous qu'il serait préférable de retenir l'âge de la majorité ? Nous savons tous que le passage de la pédopsychiatrie à la psychiatrie adulte ne va pas sans difficulté. *Quid* du parcours de soins depuis le plus jeune âge jusqu'à l'âge adulte ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – De zéro à 15 ans, les patients sont pris en charge par l'hôpital des enfants, ce qui n'a jamais posé de problèmes importants. Les équipes d'accueil de pédopsychiatrie savent gérer ces différences d'âge. Certains locaux mériteraient d'être adaptés comme au CHU de Toulouse. À partir de 15 ans, les malades relèvent des urgences psychiatriques adultes. Il y a longtemps, un de mes collègues m'avait dit qu'il faudrait des pédopsychiatres pour gérer les « enfants énergumènes ». Mais il ne comptait par an que trois cas d'enfants posant véritablement problème en raison de leur violence. Pour moi, il n'était pas question de créer une équipe spécifique pour trois enfants par an ! En revanche, un adolescent de 15 ans a du mal à comprendre pourquoi il se retrouve aux urgences psychiatriques d'adultes. Cela pose aussi des problèmes d'organisation. Par exemple, ces hôpitaux ne proposent le plus souvent que des chambres à deux lits : or un mineur ne peut être que seul dans une chambre. Donc, l'hôpital perd un lit et des patients se retrouvent dans les couloirs.

En outre, les équipes d'adultes ne sont pas habituées à gérer les situations de crise des adolescents, même si, à titre personnel, je trouve qu'elles y arrivent assez bien. Mais mes collègues qui gèrent ces services nous demandent de nous occuper de ces jeunes. L'ARS Midi-Pyrénées nous a d'ailleurs sollicités pour mettre en place un nouveau dispositif. Nous proposons ainsi des équipes de liaison : dans les services de médecine, il doit y avoir des psychiatres d'enfants pour s'occuper des patients. N'oublions pas que de jeunes cancéreux peuvent avoir des troubles associés, se trouver en grave dépression et montrer des syndromes de stress post-traumatique car chimiothérapie et radiothérapie sont traumatisantes. Ce sont des catastrophes individuelles que vivent les enfants. Dans mon service, j'ai une équipe extraordinaire de liaison composée de médecins, d'infirmiers et de travailleurs sociaux. En psychiatrie d'adultes, mes collègues sont en train de constituer des équipes analogues car les malades mentaux ont aussi le droit d'être malades dans le droit commun.

Pour améliorer ces situations en amont et en aval, il faut développer l'ambulatoire, même si, bien sûr, les lits restent indispensables : j'ai ainsi déposé un projet de six lits de crise pour adolescents car il n'est pas possible de laisser partir un jeune en détresse en pleine nuit. L'ARS s'est engagée à ce que nos trois secteurs disposent chacun d'une consultation pour adolescents afin de les recevoir dans les 72 heures puisqu'un des grands reproches qui nous est fait tient aux délais d'attente.

Avec des moyens suffisants sur l'ambulatoire, il est possible de désamorcer les montées de crise. Mais il en va de même en somatique : en cas d'AVC, il est préférable d'être hospitalisé immédiatement plutôt que d'attendre le lendemain.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Peut-on parler de virage ambulatoire en pédopsychiatrie ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – La psychiatrie a toujours défendu l'ambulatoire.

Dans mon département, la dynamique n'est pas mauvaise. En revanche, la démographie y est galopante et les problématiques des enfants et des adolescents sont de plus en plus sévères. Je dirige un hôpital de jour : en 20 ans, la précarité s'est installée, nous voyons arriver des familles totalement démunies tant sur le plan social que financier ou culturel. Nous voyons beaucoup de mamans seules, d'enfants issus de l'immigration. Les consultations hospitalières ne sont pas gratuites puisqu'il faut présenter la carte vitale. Lorsqu'une rééducation orthophonique est prescrite, il en coûte 5 euros par semaine. Ces 5 euros sont remboursés trois mois après mais nous avons des familles qui arrêtent de venir à l'hôpital public car elles ne peuvent avancer 20 euros par mois pendant trois mois.

Le rapport de M. Brison et Mme Moro insiste à juste titre sur le nécessaire renforcement de l'ambulatoire. Bien sûr il faut aussi des lits mais sachez que les lits sont aussi des pièges, surtout pour les adolescents, car ils risquent de ne plus pouvoir partir. Je dispose de onze lits d'hospitalisation et nous avons trois à quatre adolescents qui sont là depuis plusieurs années. Imaginez le prix de la journée dans ce CHU de pointe ! Au bout de quelques mois d'hospitalisation d'un jeune, mon équipe estime le plus souvent que nous fabriquons de la comorbidité car il ne pourra plus s'adapter à l'extérieur dans un dispositif médico-social, social ou ordinaire.

**Mme Laurence Cohen.** – Contrairement à notre rapporteur, je ne pense pas qu'il faille parler de virage ambulatoire en pédopsychiatrie.

Je fais partie de celles et ceux qui sont opposés aux GHT s'ils ne reposent pas sur un projet médical partagé. Malheureusement, c'est rarement le cas. Nuancions donc nos propos.

Le grand problème actuel de l'hôpital tient au peu de lits en aval : peut-on dire la même chose pour la psychiatrie ? Vous estimez que certains adolescents restent trop longtemps dans ces lits mais pourquoi ne pas créer des centres adaptés à certaines pathologies ? Devrait-il s'agir de centres spécialisés ou de centres plus généralistes qui traiteraient diverses pathologies mais avec des équipes pluridisciplinaires ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Je parlerai plutôt de deuxième virage ambulatoire. Le premier date des années 1970 avec la création des secteurs et la volonté, que je partage, de sortir les malades mentaux, *a fortiori* les enfants et les adolescents, de l'hôpital psychiatrique ou de l'asile.

Les moyens de l'ambulatoire n'ont pas beaucoup augmenté ces 25 dernières années. On a certes créé un CMP mais on n'a pas pu renforcer les CMP existants. Il est d'ailleurs souvent plus facile d'obtenir des moyens lorsqu'on crée de nouveaux dispositifs que de renforcer ceux qui existent déjà.

Pour vous répondre, nous disposons déjà de toutes les structures nécessaires : les Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) pour les jeunes qui ont des troubles des conduites, les Instituts médico-éducatifs (IME) pour les enfants qui ont des retards mentaux. Mais nous devons aujourd'hui les adapter parce que les définitions ne sont

plus les mêmes que dans les années 1970 ou 1980 et qu'il faut tenir compte des comorbidités. Par ailleurs, grâce aux progrès qui ont été réalisés, les jeunes qui fréquentaient ces structures il y a 20 ans peuvent aujourd'hui être pris en charge en ambulatoire.

La loi de 2005, au sujet de laquelle j'ai été interrogé tout à l'heure, nous a ouvert les portes de la scolarisation qu'on appelait à l'époque « l'inclusion » pour les enfants handicapés et autres. Il faut savoir que le handicap s'est élargi au point que la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) notifie également les cas de dyslexie, de dyspraxie ou de troubles instrumentaux.

Je ne suis pas convaincu qu'il faille multiplier des structures autour de thématiques. Nous n'en avons d'ailleurs pas les moyens.

Je crois plutôt qu'il faut former le plus grand nombre de praticiens. Je voudrais notamment former deux professionnels dans chaque CMP à la gestion des catastrophes et à la victimologie, que ce soit pour se mobiliser comme on l'a vu à Nice ou à Toulouse avec AZF il y a 15 ans, ou pour prendre le relais une fois le feu éteint car nous savons aujourd'hui que ces traumatismes ont des effets à très long terme.

Il y a de très bonnes compétences dans le médico-social, mais il faut les renforcer.

Par exemple, en Haute-Garonne, département très attractif pour les médecins, nous avons huit temps plein de pédopsychiatres budgétés mais non occupés en médico-social. Est-ce qu'on ne pourrait pas les articuler avec le sanitaire, quitte à ce que leur temps soit partagé entre différentes structures, ce qui serait par ailleurs pertinent sur le plan clinique ? En France, on aime bien cliver, par exemple le médical, le médico-social et le sanitaire, et il faut bien dire que le législateur ne simplifie pas toujours les choses en décidant que les budgets sont fongibles dans un sens mais pas dans l'autre...

Par exemple, lorsque le Conseil départemental a créé la Maison des adolescents, on nous a demandé de mettre à disposition des médecins et des infirmiers compétents en pédopsychiatrie. Nous l'avons fait bien volontiers mais cette manière de procéder est assez nouvelle.

Autre exemple, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) de Midi-Pyrénées vient de lancer un appel à projet pour une équipe mobile ITEP. Quand un jeune dans un ITEP n'ira pas bien, cela permettra, avant de l'adresser directement au sanitaire, de demander du soutien auprès de cette équipe mobile qui va se mettre en place le 1<sup>er</sup> avril.

Permettez-moi une parenthèse sur le fait que nous avons beaucoup de professionnels très jeunes car des pédopsychiatres, des éducateurs et des infirmiers très expérimentés prennent leur retraite. Or les élèves infirmiers ne bénéficient que d'une formation de 10 heures à la pédopsychiatrie. Comment voulez-vous qu'un infirmier qui sort de l'école puisse démarrer en pédopsychiatrie et sécuriser des adolescents en étant si peu formé ?

Cette équipe mobile qui va travailler dans le médico-social nous a demandé la mise à disposition d'un pédopsychiatre. La Guidance a, pour sa part, fourni des travailleurs sociaux. Cela permet de créer des liens et de faire des « tuilages », notamment entre les

différentes équipes qui prendront en charge le tout-petit, l'enfant puis l'adolescent. L'état d'esprit commence donc à changer.

**M. Jean-François Rapin.** – Les spécialistes que nous avons auditionnés nous ont expliqué la difficulté de faire des études épidémiologiques en psychiatrie infantile et de l'adolescent.

Vous avez parlé de l'évolution de la précarité ces 20 dernières années. Voyez-vous un lien entre les pathologies et l'augmentation de la précarité ?

Constatez-vous une évolution des pathologies psychiatriques chez les enfants ces 20 dernières années ? Nos modes de vie modernes ont-ils un impact important de ce point de vue ?

Faut-il créer un secteur spécifique pour la prise en charge des adolescents ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – L'unité d'épidémiologie 10-27 de l'Inserm, au sein de laquelle je travaille, fait partie d'une fédération de recherche, l'Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société (IFERISS), qui travaille sur les inégalités sociales en santé. Mes collègues chercheurs montrent depuis des années que plus on est pauvre, isolé, habitant dans les territoires où il y a une moins forte densité de dépistage, de soins, de ressources, d'accès aux informations, plus les risques d'infarctus du myocarde, de cancer, de maladies neurodégénératives, mais aussi de maladies mentales, sont élevés.

Il faut évidemment faire très attention à la manière dont on le présente et c'est pourquoi je préfère le mot précarité à celui de pauvreté.

Nous savons que le Valproate de sodium, ou Dépakine, qui est très souvent prescrit dans l'épilepsie et dans les troubles bipolaires, donne des troubles développementaux sévères. Il est désormais bien connu que lorsqu'il est pris pendant la grossesse, ce traitement « fabrique » de l'autisme.

Les équipes de liaison que nous avons dans deux maternités publiques voient régulièrement de jeunes mères qui ont pris du Valproate pendant toute leur grossesse parce que, pour des raisons d'isolement, de précarité, de manque d'informations ou parfois de jeune âge, elles ont été très peu suivies. Des troubles graves dans le développement de l'enfant peuvent être évités grâce à l'information.

Dans mon unité Inserm, j'ai participé à une étude sur l'autisme avec retard mental qui a montré qu'il est plus fréquent dans les territoires de grande précarité et d'isolement. Cela va à l'encontre de toutes les représentations qu'on a depuis la découverte de l'autisme par Kanner et Asperger car on a toujours pensé que les milieux favorisés étaient les plus touchés.

Il n'y a pas de pathologie de gens surinformés, à part peut-être l'hypocondrie car la consultation des sites internet médicaux rend très anxieux.

L'évolution des pathologies est liée à nos progrès communs. L'éducation nationale dépiste mieux, l'information circule mieux et les médecins généralistes sont bien formés. Cette mobilisation permet de dépister les pathologies de plus en plus tôt et de plus en plus finement. Il y a donc un effet d'augmentation de la prévalence, auquel il faut ajouter

l'élargissement du spectre pour quelques pathologies dont l'autisme, d'où des effets de progression assez vertigineux.

Quand j'ai appris la pédopsychiatrie, on apprenait la névrose et la psychose. Aujourd'hui, on a beaucoup plus de pathologies intermédiaires, avec des troubles de la personnalité et des troubles limite ou *borderline*. Jusqu'à 18 ans, les classifications sont ainsi faites qu'on ne pose pas de diagnostic de trouble de la personnalité, même si l'on voit bien les choses se dessiner. Roger Misès parlait de troubles de la personnalité « en train de se constituer ». Cela permet de travailler de plus en plus tôt et c'est bien utile.

Par ailleurs, il faut prendre en compte la multiplication des addictions et des expérimentations. Je n'ai pas un patient adolescent qui n'ait pas expérimenté ou qui ne consomme pas régulièrement de cannabis. Dans la plupart des cas, ce n'est pas la raison principale de leurs difficultés.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Entre le mal-être ordinaire et la maladie mentale, il y a la tentative de suicide ou le suicide avéré. La prévention du suicide étant un point important pour cette mission d'information, pourriez-vous préciser votre opinion à ce sujet ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Le grand plan lancé il y a 20 ans par Bernard Kouchner a été très suivi et je crois qu'il porte ses fruits. On observe une diminution de 16 % des décès par suicide en 10 ans chez les moins de 25 ans, ce qui est encourageant, particulièrement en matière de prévention de la récurrence, même si la Finlande et le Portugal font beaucoup mieux que nous.

Quant à la prévention primaire, elle se fait chez les plus petits. Un exemple : une association m'a invité dans sa crèche située dans un quartier difficile. J'ai pu apprécier la qualité de la prise en charge des seize enfants qu'elle accueille. L'équipe, qui est constituée exclusivement d'éducateurs de jeunes enfants et d'un psychologue qui vient deux heures par semaine, effectue un travail de prévention, y compris de la radicalisation, du suicide et de certaines pathologies de la personnalité qui s'étaient sur les sentiments d'impuissance ou d'humiliation. Ce n'est pas une crèche « mièvre » mais une crèche qui apprend la confiance en soi. Or on souhaite diminuer sa subvention annuelle de 25 000 euros, ce qui empêcherait son équipe de continuer à travailler comme elle le fait. Dans ce quartier, il y a beaucoup de mères qui élèvent leurs enfants seules, qui ont subi des violences ou sont dans des situations interculturelles. C'est pourquoi il est important que cette crèche survive. C'est d'ailleurs en raison de cette action de prévention que le Conseil départemental lui accorde une subvention.

**M. René-Paul Savary.** – J'aimerais revenir sur le lien entre les conduites addictives, notamment la consommation de cannabis, et les pathologies mentales. Pensez-vous qu'il existe un lien de cause à effet entre la consommation de cannabis et les troubles psychiatriques, ou, qu'à l'inverse, cette consommation serait favorisée par les troubles psychiatriques ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Je pense que les deux sont vrais. Emmanuelle Godeau est médecin de l'éducation nationale et coordonne HBSC, *Health Behaviour in School-Aged Children*, une enquête européenne auto-déclarative s'adressant aux enfants et aux adolescents. Les données montrent qu'un grand nombre d'adolescents ont expérimenté le cannabis et qu'un certain nombre d'entre eux en consomment régulièrement.

Ceux qui consomment beaucoup, c'est-à-dire plusieurs fois par jour et de manière non festive, ont effectivement plus de fragilités, voire des pathologies déjà avérées.

J'ai reçu un adolescent de 13 ans et demi la semaine dernière à qui j'ai proposé un sevrage. Le jeune interne qui m'accompagnait m'a dit que cet adolescent avait fumé avant de venir en consultation alors que je me souviens de l'époque où les adolescents faisaient attention à ne pas avoir bu ou avoir fumé avant un rendez-vous. Il reste que nous sommes très inquiets sur le trouble de la personnalité sous-jacent de ce jeune.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Il faut poser la question brutalement car c'est un enjeu politique, voire électoral à l'heure actuelle. Est-ce que le cannabis génère ou décompense des épisodes sous-jacents ?

**M. Jean-Philippe Raynaud.** – La consommation de cannabis ne fabrique pas de psychose ou de trouble de la personnalité mais elle peut les provoquer ou les décompenser.

Je dirais aussi que c'est aussi un facteur révélateur. Nous ne sommes pas tous égaux. Je pense à ce champion de tennis qui se vante de fumer du cannabis avant de jouer un match de finale à Roland-Garros : il a certainement une constitution biologique, génétique, affective, narcissique qui rend cela possible mais c'est assez exceptionnel.

Tous mes patients qui ont connu des épisodes psychotiques aigus après avoir fumé du cannabis avaient des fragilités.

J'ai participé à l'audition sur la recommandation en vue de la réduction des risques et des dommages organisée par la Fédération française d'addictologie. J'étais le seul pédopsychiatre. Une recommandation assez ouverte a été faite en faveur de la dépénalisation. J'y ai fait ajouter que nous ne savons pas aujourd'hui ce que fait le cannabis sur un cerveau en développement et que nous ne sommes pas tous égaux.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Ne consomme-t-on pas parce qu'on est fragile ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Cela joue certainement mais je pense également que pour certains jeunes un peu fragiles sur le plan narcissique, la consommation de cannabis fait partie de la panoplie de l'adolescent accompli.

J'ai grandi à la campagne où, après les matchs de foot, les adolescents mineurs faisaient des concours de pastis dans le bar du village et ces comportements étaient socialement valorisés.

**Mme Aline Archimbaud.** – Vous avez évoqué le fait que certains enfants ou adolescents restaient à l'hôpital plusieurs années.

Quelles sont les causes de cette situation ? Tient-elle aux pathologies ou aux démarches qui sont mises en œuvre ?

Quels seraient selon vous les moyens de sortir de cette situation ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Ces enfants très jeunes et ces adolescents sont en général polyhandicapés : ils ont par exemple à la fois un retard mental, des troubles

autistiques, de gros troubles du comportement et, bien souvent, ils se trouvent dans des situations familiales complexes, par exemple avec des parents qui n'en peuvent plus.

Du fait de leur polyhandicap, ces enfants connaissent les institutions depuis longtemps et parfois ces dernières n'en veulent plus au motif qu'ils sont trop violents, trop compliqués à gérer ou qu'elles ne sont pas assez équipées.

Notre travail est d'accueillir ces jeunes quand ils sont en phase de décompensation. Mais lorsque nous les avons aidés à retrouver un équilibre, il arrive que toutes les portes se ferment à l'extérieur. C'est parfois du fait du jeune lui-même qui peut avoir laissé un souvenir épouvantable, avec des actes très violents comme d'essayer d'étrangler un éducateur.

Deuxièmement, c'est aussi un problème d'image ou de représentation. À partir du moment où un jeune a passé plusieurs mois en psychiatrie, on a tendance à penser qu'il va être très difficile de le prendre en charge ailleurs qu'en psychiatrie. Mais quand un patient est suivi en soins intensifs ou en réanimation de cardiologie, son médecin traitant prend le relais à sa sortie. De plus, des tuilages sont toujours possibles.

Il y a maintenant des commissions pour les cas complexes mais je dois reconnaître que sur ces trois ou quatre adolescents qui font de séjours longs dans mon service, elles ne nous aident pas beaucoup. Le dernier qui est sorti est parti en psychiatrie d'adulte le jour de ses 18 ans. Nous n'en sommes pas très fiers.

**Mme Aline Archimbaud.** – Où est-il aujourd'hui ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – À l'hôpital psychiatrique Marchant. Je sais par un collègue que cela ne s'y passe pas si mal. C'était aussi le cas chez nous mais le problème est qu'un séjour de 3 ou 4 ans à l'hôpital lui a fait perdre le peu d'adaptation qu'il avait avant.

**Mme Aline Archimbaud.** – Que font les malades toute la journée ?

**Pr Jean-Philippe Raynaud.** – Nos services sont très riches et les malades sont loin d'y être désœuvrés. Ils ont des soins, des ateliers, de la rééducation, des activités ludiques et ils peuvent bénéficier d'une scolarité. Mais il ne faut pas confondre la psychiatrie avec de l'animation. Il s'agit d'abord de soins. Je compare souvent les soins psychiatriques aux soins intensifs : ils sont coûteux et ils demandent beaucoup de personnel ; c'est pourquoi les patients qui vont mieux doivent laisser la place à ceux qui en ont besoin. Nous devons donc aider le médico-social sur ces cas de polyhandicap.

J'ajouterai pour conclure que je suis favorable à la création d'un DES de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Une réforme du troisième cycle des études médicales est en cours. Au niveau européen, les pédopsychiatres sont formés en moyenne en trois ou quatre ans. En France, ils sont formés au maximum en deux ans, ce qui est insuffisant pour leur garantir des compétences solides. Il est clair que nous serons moins nombreux. Il faut donc que nous soyons mieux formés et plus armés.

En Allemagne où existent un DES de psychiatrie de l'enfant et un DES de psychiatrie de l'adulte, on note, premièrement, une reconnaissance de la pédopsychiatrie ; deuxièmement, la transition dans le parcours de soins ; et troisièmement, une amélioration des relations entre la psychiatrie de l'adulte et la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Nous ne sommes pas les parents pauvres mais l'enfant pauvre de la psychiatrie et de la

médecine ! Ce qu'il faut garder en tête, c'est que je reconnais l'autre lorsqu'on est sur un pied d'égalité.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Merci pour cette audition très intéressante.

*La réunion est close à 16 heures.*

**Mercredi 25 janvier 2017**

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**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 Jacques Dayan, vice-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 (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

**Audition des docteurs Maryse Bonnefoy, médecin au centre de PMI de Lyon, Colette Bauby, médecin pédopsychiatre au centre de PMI de Gennevilliers, et Sylvaine Gissinger, pédiatre, représentant le Syndicat national des médecins de la protection maternelle et infantile (SNMPMI)**

**Mme Corinne Imbert, Présidente.** - Mesdames, merci tout d'abord d'avoir accepté notre invitation. La protection maternelle et infantile, compétence des départements est très souvent présente dans nos débats au Sénat. Dans le cadre de notre mission d'information sur la prise en charge psychiatrique des mineurs, la question de la détection précoce et celle des liens entre médecins spécialisés dans la prise en charge psychiatrique des mineurs et les médecins des autres structures de prise en charge, école notamment, se pose de manière aiguë. Nous avons donc souhaité vous entendre afin de connaître votre analyse de la situation et des besoins en matière de prise en charge psychiatrique des mineurs du point de vue de la Protection maternelle infantile (PMI). Je vous passe donc la parole après quoi notre rapporteur, Michel Amiel, puis les autres sénateurs présents, vous poseront quelques questions. Je rappelle que notre audition est ouverte au public et à la presse.

**Docteur Maryse Bonnefoy, médecin au centre de PMI de Lyon.** – Nous parlons ici de notre place de médecins de PMI, médecins assurant des actions de prévention précoce et de dépistage. Des médecins aussi qui doivent être capables d'assurer le suivi et l'accompagnement des publics reçus dans le cadre d'une prise en charge globale. Nous avons cinq publics prioritaires : les jeunes, les femmes enceintes, les enfants de moins de six ans, les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les professionnels des

modes d'accueil de la petite enfance. Nos remarques et nos propositions sont centrées sur les besoins de l'enfant, en particulier des tout-petits, dont le développement au cours des premiers mois de la vie est très sensible. L'enfant est capable de développer des relations d'attachement avec les personnes qui s'occupent de ses besoins primaires et de ses besoins particuliers s'il est en situation de handicap. Mais il faut aussi que ces personnes soient prêtes à partager ses émotions. Le bébé, dès trois mois, manifeste des réponses différentes selon les personnes présentes et développe des liens affectifs spécifiques avec celles qui prennent soin de lui. Les parents sont le plus souvent les premières figures d'attachement. Pour développer l'estime de soi et ses compétences sociales, l'enfant a besoin d'interactions compréhensibles, prévisibles et régulières. Le soin à l'enfant est indissociable du travail auprès de ses parents. Nous constatons régulièrement l'effet positif d'un mode de garde extérieur quand les liens des enfants avec leurs parents sont difficiles et nécessitent une guidance et un accompagnement. La PMI est souvent très présente pour soutenir la socialisation de l'enfant également quand ses parents ont besoin de répit pour des enfants présentant des troubles de développement. Il faut pour autant assurer un soutien et pouvoir offrir une supervision psychologique ou des temps de synthèse avec les professionnels de l'accueil de la Petite enfance et le secteur de la pédopsychiatrie. Notre accompagnement et celui des établissements d'accueil ne peuvent pas se substituer aux soins psychiques. La particularité du champ périnatal est que les frontières du normal et du pathologique sont incertaines : elles se situent dans un registre dynamique où une grande partie du soin consiste à favoriser ou à créer des conditions qu'on juge favorables à la meilleure évolution possible de l'enfant. La famille y joue donc un rôle capital et souvent cette part du soin n'est abordable qu'au plus près de ses conditions de vie. Il faut ainsi tenir compte des aspects développementaux de l'enfant mais aussi des difficultés parentales, sociales ou psychologiques. Nous nous situons ainsi dans ce champ comme professionnels de PMI.

Ma collègue, le Dr Sylvaine Gissinger, va à présent vous présenter les problèmes rencontrés de façon générale, en raison notamment d'un meilleur dépistage des troubles envahissants du développement.

**Docteur Sylvaine Gissinger, pédiatre.** - Les problèmes que nous rencontrons sont parfois majorés en raison d'un meilleur dépistage actuel de l'autisme. En effet, la prise en charge pluridisciplinaire nécessite beaucoup de temps et d'investissement pour les équipes pédopsychiatriques et ralentit, de ce fait, la prise en compte des nombreux autres problèmes ou pathologies que nous rencontrons, à savoir des problèmes d'accordage parents-enfants, la dépression parentale ou de l'enfant, le retard psychomoteur ou psycho-intellectuel, ou encore le trouble du comportement.

La pénurie des pédopsychiatres et des autres professionnels des centres médico-psychologiques (CMP) domine et entraîne des difficultés d'accès aux soins avec des délais de prise en charge allant de six à dix-huit mois, alors que l'adhésion de la famille pour ces soins a dû être travaillée pendant plusieurs mois en amont de l'adresse elle-même. Quel sens cela peut-il avoir pour les familles ? Cette pénurie de professionnels ne peut se compenser par un bon réseau ou un bon maillage seulement ! Les diagnostics et prises en charge en sont retardés, alors que nous connaissons tous l'intérêt d'un diagnostic précoce, décrit et reconnu depuis longtemps. Nous savons tous également que les prises en charge précoces sont hautement souhaitables et recommandées.

Dépister précocement, sans pouvoir proposer une prise en charge précoce, individuelle et adaptée, induit des conséquences lourdes pour l'enfant et sa famille. Du fait de la diminution des CMP, les distances aux soins augmentent ; cette situation est

particulièrement vraie en milieu rural où le regroupement des consultations entraîne de longs trajets pour les familles. Les inégalités entre territoires sont accrues, du fait que les Agences régionales de santé (ARS) ne prennent pas en compte les pédopsychiatres libéraux pour déterminer l'inter-secteur en fonction de la population.

Les services de pédopsychiatrie sont sectorisés. Or, les prises en charge au sein des CMP sont souvent hétérogènes et cette organisation sectorisée ne permet pas toujours de respecter les choix des parents. Nous ne souhaitons pas prendre position pour un type de thérapie unique mais nous aimerions que le choix des parents puisse être pris en compte. La mise en place d'interventions globales est souvent difficile, avec des demi-postes d'orthophonie, de psychomotricienne dans les CMP. Les familles doivent alors aller en secteur libéral pour les soins d'orthophonie et de psychomotricité, ce qui peut induire des délais d'attente importants. Les familles se perdent alors dans un méandre d'interlocuteurs, de lieux ou encore d'organismes parfois décourageants. Mais cette double prise en charge doit rester possible, afin que ni les enfants, ni les professionnels ne soient pénalisés financièrement.

L'impossibilité de prescrire des prises en charge par les psychologues et les psychomotriciens en libéral, faute de leur remboursement, amène à faire des demandes à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) mais cette prise en charge n'est pas toujours acceptée car l'enfant n'est pas toujours dans le champ du handicap. Ne faudrait-il pas mieux être préventif ? Ce passage par la MDPH, dès qu'il y a une difficulté pécuniaire pour la famille, pour avoir les aides financières et humaines n'est pas simple. Tous les enfants relevant de soins pédopsychiatriques ne sont bien sûr pas nécessairement du côté du handicap mais ce passage obligé peut accroître la difficulté pour les familles d'admettre la nécessité de soins pour leurs enfants et retarder, voire compliquer, la prise en charge ou cristalliser le problème de l'enfant qui existe, peut-être, à un instant donné seulement.

La prise en charge de pathologies lourdes retarde, voire empêche, parfois d'autant le travail de prévention pour des situations plus légères qui en ont pourtant vraiment besoin, au risque de voir les pathologies s'aggraver et la santé des enfants se détériorer. Nous assistons à la diminution, voire à l'absence, de la guidance parentale dans les CMP, faute de personnels. Des prises en charge trop cloisonnées entre l'ASE, les services éducatifs, les CMP, entraînant des ruptures ou des retards de prise en charge. Comment peut-on développer les partenariats pour éviter ces ruptures quand les professionnels de chaque service manquent de temps pour les missions primaires ? Actuellement, la priorité absolue accordée au traitement des informations préoccupantes risque de se faire au détriment du travail global dans les services départementaux concernés et peut également aggraver l'état psychologique de certains enfants. Comment répondre aux besoins pour des problèmes plus intenses, plus urgents pour les enfants de l'ASE qui demandent des réponses adaptées ? J'ai en tête l'exemple de ces enfants ayant des pathologies lourdes qui passent de nombreux mois en foyer de l'enfance, sans prise en charge adaptée, faute de place dans un établissement spécialisé.

Nous déplorons le manque de partenariats entre la psychiatrie et la pédopsychiatrie, un manque de pédopsychiatres de liaison avec l'hôpital et en ambulatoire, mais aussi entre les services de psychiatrie adulte et les maternités. Nous déplorons également l'insuffisance des unités mères-enfants, le manque de jardins d'enfants et de familles d'accueil thérapeutique. Nous déplorons aussi la rareté, voire l'absence, de structures adaptées aux soins et à l'éducation des enfants présentant certaines pathologies lourdes, conduisant à des retards de prise en charge ou à éloigner les enfants de leurs parents. Beaucoup d'instituts

médicaux éducatifs (IME) ou d'instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP) sont avec internat en raison notamment des coûts financiers des transports pour les établissements par exemple, même pour de très jeunes enfants. C'est vrai dans les métropoles et plus encore dans les départements ruraux. On adresse d'ailleurs un grand nombre d'enfants en Belgique, faute d'établissements en France. En ce qui concerne les adolescents, il faut réfléchir à la question des tentatives de suicide, des hospitalisations en service adulte, des insuffisances de prises en charge et au passage entre service de psychiatrie de l'enfant vers celui de psychiatrie adulte, qui n'est simple ni pour les jeunes ni pour les parents. On manque également de maisons des adolescents en zone rurale.

**Docteur Colette Bauby, médecin pédopsychiatre au centre de PMI de Gennevilliers.** – Nos propositions sont les conséquences des problèmes que nous venons d'évoquer. Nous sommes des professionnelles de première ligne dont la mission est d'assurer le développement global de l'enfant le meilleur possible. Il est nécessaire d'élaborer des dispositifs qui rapprochent la dimension pédiatrique de la dimension pédopsychiatrique. Pour ce faire, il faut actuellement une convention entre les services de PMI et de pédopsychiatrie mais celle-ci n'est pas pour autant pérenne. Il existe pourtant de multiples exemples de travail en commun, à l'instar de la collaboration conduite dans le Département de la Côte d'Or par le Dr Fritz, alors médecin responsable. Je participe à un groupe d'accueil parents-enfant, qui a commencé ses travaux à Gennevilliers, en janvier 1998 et qui s'est transformé en une unité de petite enfance au sein du CMP qui assure également des consultations, le travail avec une psychomotricienne et une prise en charge beaucoup plus large des enfants. Ces activités font l'objet d'un rapport que je laisse à votre disposition. En France, de nombreux moyens de travail commun ont été créés par des centres de PMI et de pédopsychiatrie : des pédiatres travaillent ainsi dans les CMP et organisent des consultations conjointes tandis que des pédopsychiatres et des psychologues travaillent en PMI. De telles démarches, qui aboutissent à un soin commun et au partenariat si important pour la prise en charge des enfants, doivent être développées. A l'issue de vingt années d'expérience, il me paraît judicieux qu'un pédopsychiatre soit présent à chaque inter-secteur de pédopsychiatrie. A trop séparer ce qui concerne le corps et l'esprit, on fait fausse route. Ces réflexions, qui concernent les tout-petits, sont aussi valables pour les plus grands.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Ne faudrait-il pas qu'il y ait un pédopsychiatre dans chaque service de PMI ?

**Dr Colette Bauby.** – Peut-être. Telle a également été ma réflexion lorsque j'ai préparé cette audition.

**Dr Sylvaine Gissingier.** - En général, les PMI comprennent au moins des psychologues.

**Dr Colette Bauby.** – En effet, la présence de psychologues est plus fréquente dans les PMI. Il faut également augmenter la capacité de formation initiale des différents professionnels spécialisés – les pédopsychiatres, les psychologues, les orthophonistes ou encore les psychomotriciens – ainsi que leur formation continue, de façon à pouvoir recruter plus de professionnels dans les inter-secteurs de pédopsychiatrie, tout en conservant la pluridisciplinarité. Il est nécessaire d'assurer des formations communes entre les professionnels qui s'occupent des enfants. Les professionnels de PMI doivent être formés en même temps que les professionnels de pédopsychiatrie. L'inter-secteur dans lequel je travaille comprend cinq communes, parmi lesquelles Gennevilliers et Clichy. Nous allons y créer une formation, dans le cadre du plan de travail pour les enfants autistes, destinée aux assistantes

maternelles et les professionnels des établissements d'accueil du jeune enfant, ainsi que les enseignants.

Notre troisième piste de propositions vise à permettre et à garantir la compatibilité des prises en charge par les différentes structures que sont les Centres d'Action Médico-Sociale Précoce (CAMSP), les Centres médico-psychologiques (CMP) ou encore les professionnels libéraux. En effet, les établissements ne peuvent tout assurer pour un même enfant qui doit parfois consulter un orthophoniste ou un psychomotricien dans le secteur libéral. Il faut ainsi assurer des possibilités de passerelles et de complémentarité entre les divers organismes qui existent, tout en assurant les possibilités de remboursement. Il faut pouvoir réaliser tout ce qui est utile et nécessaire pour un enfant.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - Est-ce que le réseau peut apporter une ébauche de réponse à vos préconisations ?

**Dr Colette Bauby.** - Ma collègue, le docteur Maryse Bonnefoy, abordera cette question des réseaux dans le traitement de l'autisme.

**Dr Sylvaine Gissinger.** – La question des réseaux se pose également pour le suivi des enfants vulnérables. Certains fonds de l'ARS peuvent abonder le suivi des enfants en secteur libéral s'il n'y a pas d'autres solutions.

**Dr Colette Bauby.**<sup>o</sup> – Il faudrait pouvoir trouver des solutions qui ne soient pas stigmatisantes. Un enfant qui présente des troubles du comportement n'est pas forcément handicapé et il est assez troublant de devoir passer par la MDPH pour obtenir une auxiliaire de vie scolaire qu'on désigne désormais comme une aide humaine.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – J'entends que l'orientation par la MDPH présente une dimension stigmatisante mais elle permet d'obtenir certains financements. Sans doute, trop d'enfants peuvent être orientés vers la MDPH sans relever du handicap au sens strict. Les familles disent parfois l'inverse. De telles situations s'avèrent fort compliquées !

**Dr Colette Bauby.** – L'incitation financière biaise également les choses.

**M. René-Paul Savary.** – La psychologue ne relève pourtant pas de la MDPH !

**Dr Maryse Bonnefoy.** – Demander l'allocation enfant handicapé permet de payer les psychomotriciens ou l'ergothérapeute.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Pensez-vous que ces prises en charge pourraient être financées autrement ?

**Dr Colette Bauby.** – Si les psychomotriciens et les psychologues étaient pris en charge par la Sécurité sociale, il y aurait moins de dérapage.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Nous sommes un certain nombre d'élus départementaux dans notre mission d'information qui sont en prise directe avec la PMI. Votre constat était relativement pessimiste. Aussi, y-a-t-il des facteurs d'espoir dans nos départements ? La question de l'harmonisation des dispositifs sur l'ensemble du territoire national implique celle des moyens. Point n'est en effet besoin d'emboliser la MDPH qui est

suffisamment sollicitée si l'on peut trouver une solution. Il serait également intéressant de renforcer la présence des psychologues à l'école.

**Dr Colette Bauby.** – En effet, les psychologues à l'école seraient indispensables.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - Parmi les préconisations les plus concrètes possibles, le remboursement d'une sorte de panier de soins psychologiques serait une option évitant de passer par les MDPH déjà surchargées et d'éviter que les organes concernés déclinent leurs responsabilités en matière financière. Faire en sorte que les psychologues cliniciens, qui suivent des enfants, puissent être remboursés à hauteur par exemple d'une dizaine de séances, a d'ailleurs fait l'objet de demandes récurrentes durant nos précédentes auditions.

**Dr Colette Bauby.** – A l'instar de ce qui se produit pour les maisons des adolescents (PASSADO). Dans certains cas, une telle démarche pourra s'avérer suffisante.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – C'est si ce panier de prise en charge s'avère insuffisant que la MDPH pourra alors être sollicitée.

**Dr Maryse Bonnefoy.** – L'idée sous-jacente à la constitution de réseaux dédiés aux enfants vulnérables est de proposer aux familles des temps de psychomotricité ou d'ergothérapie qui soient pris en charge. Tous ces actes hors-nomenclature nous posent vraiment problème malgré leur nécessité. Dans les secteurs les plus précaires, le réseau des enfants vulnérables de Lyon propose une prise en charge conjointe en orthophonie et en psychomotricité avec des groupes de parents.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Comment définissez-vous la grande vulnérabilité ?

**Dr Maryse Bonnefoy.** – Dans le réseau préalpin, cette grande vulnérabilité est définie par la prématurité, intervenant avant trente-deux semaines d'aménorrhée, ou les séquelles d'un accident périnatal, ainsi que l'ensemble des enfants présentant une pathologie génétique ou un trouble du développement, voire ceux dont les parents ont eux-mêmes des troubles psychiatriques.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - Cette définition est de nature plus sanitaire plus que sociale ?

**Dr Maryse Bonnefoy.** – La grande précarité est aussi prise en compte.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - Quel regard portez-vous sur l'évolution de votre profession ainsi que sur l'application de la loi du 5 mars 2007 ? Vous avez évoqué les informations préoccupantes dont le traitement peut prendre beaucoup de temps. Cette loi a-t-elle permis des avancées ou, au contraire, engendré des difficultés supplémentaires ?

**Dr Colette Bauby.** – J'ai été médecin dans les Hauts-de-Seine entre les années 1970 et 2010 où le service de PMI a connu une montée en charge durant mes premières années d'exercice. Ce service est malheureusement aujourd'hui en cours de destruction. A terme, il ne restera plus qu'un seul centre de protection maternelle et infantile par ville, quelle que soit sa dimension. De ce fait, le service proposé, tant aux enfants, aux jeunes, aux parents, qu'aux femmes enceintes, n'a plus à rien à voir avec ce qui était proposé il y a une décennie. Le travail de dépistage et de prévention primaire et globale ne peut plus

être conduit, ce qui est extrêmement problématique dans ce département. Notre groupe de travail associant le service de pédopsychiatre à la PMI repose sur une convention qui ne devrait pas être renouvelée, ce qui me paraît fort dommageable.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - L'extinction de la PMI s'impose-t-elle à vous, puisque les médecins ne sont plus attirés par ce métier, ou met-elle en cause une volonté politique ?

**Dr Maryse Bonnefoy.** – La Métropole de Lyon vient de recruter un certain nombre de jeunes médecins et nous accueillons des internes qui peuvent ensuite décider d'opter pour cette spécialité. Je ne pense pas qu'une baisse des vocations soit inéluctable et à l'origine de cette extinction. Avec les difficultés des autres services, notamment hospitaliers ou pédopsychiatriques, la PMI est revenue sur le devant de la scène avec les demandes de dépister les situations le plus précocement possible avec des visites de puéricultrices à domicile. Nous avons ainsi été davantage demandés par la suite.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Heureusement, de nombreux départements possèdent un service de PMI qui fonctionne. Dans vos départements respectifs, certaines missions ont-elles été reprises par d'autres collectivités et, si tel est le cas, pour quelles raisons ? Les bilans sensoriels pour les enfants de quatre ans y sont-ils conduits et selon quel taux ?

**Dr Sylvaine Gissinger.** – On parle désormais d'un bilan sensoriel tandis qu'auparavant, on conduisait un bilan de santé plus global qui impliquait un dialogue avec les parents, le cas échéant. Les exigences ont ainsi été diminuées.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Ce n'est pas vrai que dans ce domaine. On peut également évoquer la diminution de la médecine scolaire.

**Dr Sylvaine Gissinger.** - Le déconventionnement des actes de PMI par la Caisse d'assurance maladie a induit, pour le seul département du Val-de-Marne où je travaillais, une perte d'un à deux millions d'euros ; les actions conduites par les PMI s'en trouvant fatalement diminuées. L'application de la loi du 5 mars 2007 a progressivement congestionné la PMI au profit de la protection de l'enfance. Comme médecin de circonscription d'action sanitaire et sociale, mon temps s'est progressivement accentué vers la protection de l'enfance, au détriment des actions de prévention primaire.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Un tel constat correspond à la situation de nombreux départements qui connaissent une augmentation des informations préoccupantes induisant celle des enfants placés confiés au président du département. A moyens constants, une telle situation est déjà compliquée, alors que dire lorsque les moyens diminuent !

**M. René-Paul Savary.** – Vu le nombre des mineurs isolés dont il faut s'occuper, on atteint manifestement la limite de l'exercice ! Il est nécessaire de trouver des solutions puisque ces nouvelles missions doivent être assumées au détriment des fonctions initialement attribuées aux services !

**Dr Colette Bauby.** – De ce fait, le travail de prévention globale ne peut plus être conduit. L'aide sociale à l'enfance connaît une situation analogue, avec une charge de travail grandissante qui contraste avec une baisse de ses personnels. Ainsi, nous avons accueilli dans notre groupe d'accueil un petit enfant, placé au mois de juin après avoir changé de famille

parce que l'assistance familiale était surchargée. En effet, l'aide sociale à l'enfance n'a eu ni le temps ni les moyens de prévenir la mère elle-même handicapée, physique et mental, de ce changement familial. C'est là un cas de maltraitance institutionnelle !

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – S'agissant à nouveau de la loi du 5 mars 2007 qui a été importante pour la protection de l'enfance, comment effectuez-vous l'examen du quatrième mois de grossesse et que vous apporte-t-il en termes de périnatalité ?

**Dr Colette Bauby.** – Cet examen est très important mais doit être conduit dans le respect des parents par les sages-femmes. Il ne faut pas forcément dévier tout de suite vers la protection de l'enfance. Un tel état d'esprit prévaut depuis plusieurs années.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – C'est certes un risque, du fait de la définition de cet examen par la loi elle-même. Parvenez-vous à organiser cet examen dans les structures qui sont les vôtres ?

**Dr Maryse Bonnefoy.** – Conduire un tel examen est très complexe, en raison du manque grandissant de sages-femmes qui accomplissent un travail remarquable, lorsqu'elles peuvent le faire, notamment dans les milieux de grande précarité. Leur action préventive est remarquable et permet d'éviter le sur-handicap, mais encore faut-il les garder.

**M. René-Paul Savary.** – Vous nous avez brossé un tableau relativement apocalyptique de la situation. Comme président de département, la situation ne me paraît guère aisée mais je ne pense pas qu'elle soit aussi désespérée. Pensez-vous que la formation devrait être différente pour répondre aux nouveaux enjeux et devenir pluridisciplinaire ? Encore faudrait-il surmonter toutes les inerties pour amorcer cette évolution ! Il faudrait que nos propositions permettent d'ébaucher les services du XXI<sup>ème</sup> siècle.

**Dr Sylvaine Gissinger.** - A la fois en matière de formation initiale et continue dans une perspective interdisciplinaire.

**Dr Colette Bauby.** – Également, en matière de formation commune dans des services différents, qu'il s'agisse notamment des services de pédopsychiatrie et de l'aide sociale à l'enfance. Il est très important de disposer de ces formations communes. Il faut également faire attention au maintien et veiller au développement des liens entre ces différents services, que ce soit entre la PMI et la pédopsychiatrie, la psychiatrie adulte et infantile. La situation des territoires est, à cet égard, inégale. Sans solidité de ces liens, il ne peut y avoir de maillage.

**M. René-Paul Savary.** – Dès qu'il manque un acteur, le maillage ne peut fonctionner convenablement. L'un des professeurs que nous venons d'auditionner nous a signalé la confusion dans le jugement des travailleurs sociaux sur la parentalité des parents se trouvant dans une situation difficile. On peut parfois signaler comme maltraitance ce qui relève de troubles mentaux. Confirmez-vous une telle évolution ?

**Dr Maryse Bonnefoy.** – Nos services de PMI ne confondent pas ce qui relève de la maltraitance avec les difficultés de la famille.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Une telle remarque nous a en effet interpellés. Avez-vous l'impression que la loi du 5 mars 2007 a fait surgir la maltraitance de partout ?

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Les propos du professeur soulignent la tendance des travailleurs sociaux à culpabiliser les parents au lieu de voir un trouble chez eux.

**Dr Sylvaine Gissinger.** – D’où l’intérêt des évaluations pluridisciplinaires conduits par la PMI Pour comprendre la situation d’un petit enfant.

**Dr Colette Bauby.** – D’où l’intérêt également d’un travail commun consistant notamment à recevoir ces familles et à comprendre ce qui s’y passe ! On croise nos informations. Dans certaines situations qui ne relèvent ni de la maltraitance ou de l’insuffisance, une guidance parentale, avec un regard bienveillant et positif, va permettre à ces parents de surmonter un certain nombre de difficultés. Un tel regard individualisant implique également du temps et des moyens.

**M. René-Paul Savary.** – Vous ne partagez pas un tel constat par conséquent ?

**Dr Colette Bauby.** – Pas vraiment.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Nous avons trouvé un tel constat caricatural, à l’instar de certaines assertions qui nous ont été faites lors d’une autre audition. Ces dernières évoquaient une défaillance du secteur médico-social alors qu’en tant que responsables départementaux, nous constatons plutôt une défaillance de la pédopsychiatrie ! Notre point de vue sur cette situation diffère nécessairement.

**M. René-Paul Savary.** – Etes-vous bien impliqués dans les schémas départementaux de la petite enfance et de la parentalité ?

**Dr Colette Bauby.** – Le schéma départemental dans les Hauts-de-Seine a précipité la destruction assez importante de ce qui existait il y a une dizaine d’années.

**Mme Laurence Cohen.** – D’un département à l’autre, la situation peut varier. Mais je m’étonne d’une telle décision car le département des Hauts-de-Seine n’est pas un département pauvre !

**Dr Sylvaine Gissinger.** – C’est pour cela que nous avons formulé des recommandations nationales pour la PMI afin d’atteindre cette uniformisation.

**Dr Colette Bauby.** – Et de garantir l’amélioration des normes en vigueur !

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Il existe toutefois un observatoire des normes qui vise leur uniformisation. Toutefois, on ne saurait occulter les disparités territoriales liées à des questions de moyens et consécutives à des choix politiques.

**Mme Christine Prunaud.** – Je trouve que le bilan que vous venez de nous dresser est apocalyptique. Comme élue, je suis choquée par ce que je viens d’apprendre. Dans mon territoire, j’ai l’impression que les choses se déroulent de manière relativement satisfaisante et bénéficient du travail d’équipes constamment motivées. Votre évocation de la situation des Hauts-de-Seine, qui serait selon vous en cours de destruction, semble emblématique de ce qui se passe au niveau national.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Ne faisons pas de cette situation difficile une généralité, mais il est vrai que des lacunes existent et ne peuvent que nous interpeller comme législateurs. Dans mon département nous peinons à recruter des médecins pour les

services de PMI. Au-delà de cela, celle-ci bénéficie de moyens inchangés et je suis très attachée à ce que les bilans sensoriels soient effectués à la totalité des enfants d'une classe d'âge donnée. C'est là une première porte d'entrée.

**M. René-Paul Savary.** – L'esprit de la décentralisation est de confier la responsabilité dans un cadre précis. Plus le cadre est précis, plus la situation se complique et ce d'autant plus lorsque les demandes se multiplient sans que des moyens financiers nouveaux n'y soient consacrés. Le projet de l'enfant, tel qu'en dispose la loi, peut devenir une source de complication à l'échelle locale, du fait de son caractère évolutif et de ses aspects contraignants. A force de trop demander, on ne peut atteindre le résultat escompté.

**Dr Colette Bauby.** – On ne peut pas dire que le tableau est pire qu'il y a plusieurs d'années. Des progrès ont été enregistrés sur ces quarante dernières années, au niveau psychiatrique et dans la prise en charge globale de la santé des enfants. Nous ne souhaitons pas régresser, à l'issue de ces avancées importantes. S'occuper des problèmes des enfants au niveau du collège est déjà tardif, lorsqu'il est possible de le faire dès la petite enfance. Il est dommage d'attendre une dizaine d'années et on ne peut tout rattraper.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Il faut rappeler le contexte qui a présidé à la création de la protection de la petite enfance. Faut-il faire évoluer les missions de la PMI en fonction de l'évolution de la société et des soins ? Je me suis longtemps posé la question avec les directeurs dans les Bouches-du-Rhône.

**Dr Maryse Bonnefoy.** – Il faut toutefois préserver cet unique service de prévention !

**Dr Colette Bauby.** – Avec la santé scolaire !

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – C'est sur cette note d'espoir que nous terminons cette audition. Merci Mesdames de votre participation.

**Audition 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, du Professeur Bruno Falissard, pédopsychiatre et biostatisticien, de M. Franck von Lennep, 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)**

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Si nous avons souhaité vous entendre conjointement, c'est pour aborder une question centrale pour notre mission d'information sur la prise en charge des troubles psychiatriques des mineurs qui est celui de l'épidémiologie et des connaissances statistiques sur les prises en charge. Sur ces deux points, il semble que le niveau d'incertitude soit plus important que pour d'autres disciplines du fait notamment d'une réticence de certains praticiens à fournir des chiffres pour éviter toute stigmatisation de telle ou telle population.

L'épidémiologie est cependant au cœur de toute politique de santé publique, de même que les statistiques de la Drees sont un élément essentiel pour le bilan que l'on peut faire des politiques menées, des réussites, comme des besoins.

Je vous cède donc la parole pour un bref propos introductif à la suite duquel le rapporteur, Michel Amiel, puis les autres sénateurs présents, vous poseront des questions. Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

**Professeur Bruno Falissard, pédopsychiatre et biostatisticien.** – Je tiens à préciser mes conflits d'intérêts : je suis consultant en méthodologie des statistiques pour la plupart des firmes pharmaceutiques et je m'occupe de l'association internationale de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. J'ai donc un lien d'intérêts très fort avec ma spécialité clinique.

Vous nous avez demandé de quels éléments nous disposons sur la prévalence des maladies psychiatriques chez les mineurs en France. De fait, nous avons des informations assez précises sur la prévalence des maladies mais pas sur celle des malades. C'est la même chose pour la plupart des maladies ayant un phénotype dimensionnel. A peu près la moitié d'entre nous avons des signes cliniques et radiologiques d'arthrose du genou, le plus souvent sans le savoir. Il ne s'agit donc pas d'un problème de santé et la société n'a pas à le prendre en charge. C'est la même chose pour les problèmes psychiatriques. La prévalence des maladies psychiatriques dans la plupart des pays occidentaux, à l'exception des addictions, est à peu près constante. Nous avons des données de grande qualité, chaque pays a réalisé une grande étude pour une maladie donnée. En ce qui concerne les addictions, l'observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) produit lui aussi des données de grande qualité. Avoir des données sur les malades est beaucoup plus compliqué. Cela renvoie d'ailleurs à la définition de ce qu'est un malade.

L'apport des études de cohorte dans la mesure de la prévalence des maladies est nul. Ces études ne servent pas à cela. Pour mesurer la prévalence, il faut des études transversales répétées. Les cohortes permettent d'avoir des trajectoires de soins.

Vous nous avez également demandé si le profil des pathologies psychiatriques au sein de la population, en particulier des mineurs, a évolué au cours du temps. L'évolution observée est essentiellement liée aux instruments de mesure, par exemple en ce qui concerne l'autisme. La question se pose de savoir si les troubles du comportement alimentaire ont augmenté. C'est vraisemblable. Mais les données ne montrent qu'une augmentation mineure et on peut donc dire que la plupart des pathologies psychiatriques chez les enfants et les adolescents sont stables.

Les études épidémiologiques permettent-elles de faire des hypothèses sur les causes et/ou les éléments déclencheurs de ces troubles ? Je milite pour l'abandon du mot « cause » en épidémiologie analytique car il est trop chargé de culpabilité et a amené beaucoup de déboires dans le passé. Il existe tellement d'éléments déclencheurs, qui sont en interaction, qu'il est en fait très difficile d'avoir une action de santé publique sur ces éléments, à l'exception de quelques-uns d'entre eux comme par exemple les actes de violence dans l'environnement des enfants en bas âge.

Dispose-t-on d'éléments sur l'évolution dans le temps des troubles psychiatriques des malades ? Nous disposons de données assez solides à partir d'études de cohorte qui montrent que l'on passe de l'anorexie à la boulimie, d'un état dépressif à un trouble bipolaire.

Ces données participent à un étayage des pathologies psychiatriques, contrairement à ce que beaucoup de personnes pensent.

Pour améliorer la prise en charge psychiatrique des mineurs, il faudrait tout d'abord arrêter la déqualification des professionnels que l'on observe en ce moment et qui est une catastrophe sanitaire. Il faut ensuite un socle commun de connaissances entre tous les acteurs car la pédopsychiatrie est un soin pluriel, qui mobilise beaucoup d'intervenants, des enseignants aux psychiatres. Il faut un vocabulaire commun qui n'existe pas aujourd'hui. Cela passe par la formation. Il faut enfin une réorientation des tâches des uns et des autres. Par exemple, beaucoup de pédopsychiatres ont une activité de psychothérapie. Je ne suis pas sûr que cela soit raisonnable. Dans la plupart des pays du monde, les pédopsychiatres peuvent avoir une activité de psychothérapie à la marge mais certainement pas en cœur de métier.

En ce qui concerne la recherche en France dans le domaine de la santé et de la médecine, c'est normalement l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) qui est concerné. De fait, à l'exception de la génétique de l'autisme qui ne sert globalement à rien sauf pour prendre la décision de réaliser une interruption thérapeutique de grossesse lorsque celle-ci est à risque, ce qui est respectable, les résultats des travaux des neurosciences au cours des vingt dernières années n'ont eu aucun impact sur la prise en charge des enfants. C'est un constat. Il faudrait investir l'argent public dans des choses qui servent aux patients. Dans l'immédiat, il faudrait pouvoir évaluer les psychothérapies, savoir quelles sont les pratiques de nos collègues en France. Celles-ci sont-elles conformes à des recommandations nationales ou internationales, plus ou moins valides mais qui existent ? Il faudrait voir l'évolution des patients en fonction de l'utilisation de tels ou tels soins.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Et sur les outils d'évaluation ?

**Pr Bruno Falissard.** – C'est une question qui revient souvent. L'un de nos ministres avait dit il y a quelques années que la souffrance psychique ne se mesure pas et qu'on ne peut donc pas évaluer les psychothérapies. Il est vrai qu'on ne peut pas mesurer la souffrance psychique d'un point de vue philosophique. Mais en pratique c'est possible. En ce qui concerne l'enfant, on est en présence du regard des parents, de l'enseignant, de l'enfant et du soignant. On sait statistiquement que ces quatre regards peuvent avoir des corrélations très faibles. Mais cela contribue à la complexité du tableau clinique. Par exemple, un enfant dépressif peut être vu comme tel uniquement à la maison et donc pas à l'école. C'est la réalité clinique de la dépression. Nous avons aujourd'hui un arsenal d'évaluations qui sont même compatibles avec des théories psychanalytiques. Il y a eu des essais randomisés de thérapies psychanalytiques, y compris de méta-analyses, qui montrent que c'est efficace. Donc la page a été tournée.

**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.** – Je suis d'accord avec les développements du Professeur Falissard. Je m'occupe plus spécifiquement de la santé mentale périnatale.

En ce qui concerne la prévalence des maladies psychiatriques chez les mineurs, il faut bien prendre en compte le fait qu'un enfant évolue. Il y a la perspective développementale, en distinguant les troubles des 0-3 ans, des 3-6 ans, des 6-12 ans et des adolescents. Nous disposons d'un assez grand nombre d'éléments sur la prévalence des troubles chez les enfants à partir de 6 ans. Mais en ce qui concerne les troubles de l'attachement, les troubles du développement précoce, les pathologies du sommeil ou encore

les pathologies interactives, il manque des données consistantes. Il en va de même pour la question de savoir ce que deviennent ces troubles chez les enfants par la suite.

Les études de cohorte nous éclairent beaucoup sur les facteurs qui peuvent interagir sur le déclenchement des troubles. Ce sont des choses difficiles à évaluer mais grâce à des cohortes intéressantes qui permettent un suivi longitudinal des enfants, on pourra mieux connaître les facteurs de risque.

Les troubles psychiatriques évoluent avec le temps et avec la société. Il est très difficile de mettre en évidence les interactions de la société sur le développement des troubles, l'effet de la qualité des soins qui évolue et des diagnostics qui sont de meilleure qualité. Ces facteurs influencent forcément les résultats des études.

Il faut prendre en compte la place des parents et celle des pathologies mentales des parents sur le développement des enfants et la survenue des troubles, du tout-petit à l'adolescent, quelles que soient les études. La santé mentale des parents est primordiale dans le développement des enfants, y compris pour les jeunes adultes. Les études tendent à montrer que les familles monoparentales auraient plus de difficultés. Cela renvoie à l'importance du soutien à la parentalité, du début de la vie à l'adolescence et après.

Le retard de diagnostic des pathologies psychiques est avéré chez l'adulte, notamment pour les troubles de l'humeur. Chez les enfants, c'est peut-être moins évident, il y a aussi la notion de symptôme à recadrer dans la notion de développement puis de pathologie avérée. On parle facilement de pathologie pour les troubles neuro-développementaux. C'est plus compliqué à mesurer pour les autres troubles, le retard de diagnostic étant aussi lié aux difficultés des parents à amener leurs enfants aux soins. Le recours à la psychiatrie reste très stigmatisant.

En ce qui concerne les troubles plus légers, il faudrait pouvoir partager un socle de connaissances communes et de savoir-faire avec les pédiatres et avec les médecins généralistes. En psychiatrie périnatale, nous sommes très en lien avec les sages-femmes, les puéricultrices de la protection maternelle et infantile (PMI). Elles sont nos premiers interlocuteurs. On essaie de les former au fil du temps et des avancées du travail en commun. Elles ont vraiment besoin d'aide au même titre que les pédopsychiatres ont besoin de formations sur l'approche sociale, les moyens d'activer un travailleur social etc., aspects qui ne font pas nécessairement partie de la formation initiale.

**M. Franck von Lennep, directeur de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).** – Nous avons peu investi le champ de la psychiatrie des mineurs ces dernières années. Nous avons fortement investi un certain nombre de problématiques sur la question des majeurs au sens large et sur le suicide en particulier. A la demande de la ministre des affaires sociales et de la santé, nous pilotons l'observatoire national du suicide depuis quatre ans. Il y a des sujets à l'interface avec les mineurs, en particulier les adolescents, tout particulièrement le suicide, sur lesquels nous avons mené des travaux. Mais nous ne pouvons pas travailler sur toutes les thématiques en même temps. La mission que vous menez nous oblige à nous poser des questions sur nos futurs travaux. Lorsque nous envisageons nos futurs travaux, nous établissons la liste des différentes données disponibles et de leurs limites. De manière générale, quelles que soient les pathologies, il est de toute façon toujours difficile d'estimer des besoins de soins. Les économistes de la santé ont des difficultés à aborder la question sous le prisme des besoins au motif que dans le domaine de la santé le besoin est toujours infini. Cela vaut d'autant plus pour la santé mentale

que le diagnostic est compliqué. Sur des données parfois partielles, on a quelques fois des prévalences qui peuvent être assez variables dans la littérature. Cela étant, il nous paraît tout de même important de ne pas uniquement se pencher sur le recours aux soins mais de s'interroger également sur la prévalence des pathologies. Pour avoir une vision transversale, le facteur d'entrée retenu par les études doit être la personne. C'est ce qu'on appelle les travaux en population générale. Cela est assez compliqué pour les enfants. Nous avons des travaux en cours pour mener une grande enquête sur la santé mentale en population générale dans deux ou trois ans. Cela n'a pas été fait en France depuis quinze ans. Mais cela sera probablement ciblé sur les adultes. Même si on voulait intégrer les adolescents, on se heurterait assez vite à la difficulté liée aux relations avec les parents, à la question de savoir s'ils doivent être informés de tout ce qui figure dans le questionnaire et à toutes les implications que cela peut avoir sur la qualité de l'information obtenue. C'est une question à laquelle la Drees s'est confrontée l'année dernière dans des enquêtes relatives à la périnatalité et une autre en cours sur la santé à l'école des élèves de troisième. Nous avons inclus dans cette dernière un auto-questionnaire avec quelques questions sur les pensées suicidaires, les automutilations, etc.

Le deuxième type d'entrée par laquelle la prise en charge des mineurs peut être évaluée est le recours aux soins, soit par les établissements de santé, soit par la ville et le libéral. De plus en plus, ces données sont chaînées, ce qui permet d'étudier les parcours des personnes, y compris maintenant un peu dans le secteur médico-social. Cependant, les enfants qui consultent en ambulatoire dans un établissement ont un numéro anonymisé qui diffère du numéro qui leur sera attribué lorsqu'ils seront hospitalisés. On sait donc compter les recours aux soins en ambulatoire en établissement mais on ne sait absolument pas d'où viennent les enfants et où ils vont après. Il y a certainement ici des choses qui pourraient évoluer, sachant que l'anonymisation se fait aujourd'hui dans des conditions de sécurité élevées.

L'autre manque dans les données est celui des diagnostics en ville. Lorsqu'on essaie d'évaluer comment se forment les parcours, par exemple le recours au psychiatre en aval du médecin généraliste, on ne sait pas quels sont les diagnostics établis chez les médecins généralistes. Des systèmes d'information plus riches existent maintenant à l'étranger. Nous aurons également accès à ce genre d'outils dans une dizaine d'années lorsque les dossiers médicaux alimenteront des bases de données de recherche. Aujourd'hui, on ne sait pas quel est le motif d'un recours aux soins d'un médecin généraliste, ni pour les adultes, ni pour les enfants. Pour avoir cette information, il faut passer par des enquêtes et des cohortes spécifiques, et donc à des outils lourds et coûteux.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Cet état des lieux devrait-il selon vous déboucher sur une préconisation qui serait de « lever ce tabou » sur le premier point que vous évoquez ?

**M. Franck von Lennep.** – En tant que directeur de la Drees, je le pense.

**Pr Bruno Falissard.** – Je le pense également.

**M. Franck von Lennep.** – Nous pensons également, et nous y réfléchissons avec la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam), qu'il faut construire un outil de suivi de la médecine générale au sens large, tout particulièrement du premier recours. L'objectif est de pouvoir alimenter cette base de données avec des diagnostics. Il faut pour cela l'accord des professionnels et en particulier des médecins. Le collège de médecine générale y est assez favorable.

S'agissant du retard de diagnostic, nous n'avons ni données, ni la capacité à imaginer aujourd'hui un outil qui répondrait à la question. En revanche, se pose la question du délai d'attente pour accéder à un psychiatre dès lors que l'on a cherché à prendre un rendez-vous. Sur ce sujet, il existe très peu de données. C'est d'ailleurs le cas de manière transversale pour l'ensemble du système de soins. Il en existe dans le domaine de la cancérologie où l'on utilise des indicateurs. Il en va de même pour certains secteurs de soins comme les IRM où cela fait l'objet de mesures. Une enquête sur une cohorte de l'Inserm est actuellement en cours pour mesurer le délai entre le moment où la personne ou sa famille cherche à obtenir un rendez-vous et celui où le rendez-vous est décroché et pour savoir ce qui se passe entre ces deux moments et les raisons pour lesquelles le rendez-vous n'est pas obtenu. Nous espérons que les effectifs seront suffisants pour pouvoir cibler les enfants sur le thème de la santé mentale. Cela me semble possible car c'est une enquête menée sur 30 000 personnes. C'est une enquête innovante que nous avons débutée il y a trois mois.

La plupart des données sont publiées. Il existe environ 500 000 contacts en établissement de santé, 90 % en ambulatoire et 10 % en hospitalisation partielle ou totale, s'agissant des mineurs. Ces chiffres concernent les établissements qui disposent d'une autorisation en psychiatrie. Les hospitalisations complètes sont en augmentation. La prise en charge en ambulatoire est quant à elle en légère diminution depuis quelques années. Une partie des enfants en ambulatoire sont peut-être passés en ambulatoire mais on ne sait pas les suivre, ce qui pose la question des doubles comptes. Il existe également un peu plus de 20 000 hospitalisations dans les établissements MCO (médecine, chirurgie, obstétrique), dans lesquels on retrouve probablement des séjours qui ont vocation à se dérouler dans ces établissements. En particulier, un cinquième de ces séjours concernent l'alcoolisme, donc plutôt des adolescents entrés par les urgences. D'autres ont peut-être lieu en MCO par manque de places dans les établissements spécialisés en psychiatrie.

S'agissant des chiffres sur l'activité dans le secteur libéral, il faut les demander à la Cnam, en particulier en ce qui concerne les recours aux psychiatres pour les enfants. Pour le moment, nous n'avons pas accès à la totalité des données du Sniram (système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie).

Nous décomptons entre 2 000 et 2 500 pédopsychiatres, dont 778 qui ont la spécialisation, environ 1 200 qui ont une compétence en psychiatrie et 400 qui ont un diplôme non qualifiant. Le nombre de pédopsychiatres qui disposent de la spécialisation est en forte baisse ces dernières années. Leur âge moyen est élevé, avec un grand nombre d'entre eux âgés de plus de 55 ans. La question se pose bien sûr de savoir si ces différentes formes de qualification sont ou non équivalentes et donc s'il faut prendre en compte l'ensemble de ces professionnels en tant que pédopsychiatres. Nous pouvons vous fournir des chiffres plus précis sur la répartition entre l'exercice en établissement et celui en libéral. Dans une perspective de long terme, le volume des psychiatres est relativement stable. L'alerte porte donc surtout sur les pédopsychiatres.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Qu'est-ce que les psychiatres attendent des statistiques et de l'épidémiologie ?

**Pr Bruno Falissard.** – Nous avons vraiment besoin d'évaluer les stratégies de soins non pharmacologiques. L'évaluation des soins se fait par essais randomisés. Lorsqu'il s'agit de médicaments, ce sont les entreprises pharmaceutiques qui financent. Lorsqu'il s'agit de soins non pharmaceutiques, on ne peut bien sûr pas demander aux psychanalystes de payer pour évaluer les thérapies. En l'absence d'évaluation, on considère que ces soins n'entrent pas

dans la « evidence-based medicine » et on propose donc de ne pas utiliser ces soins, ce qui est absurde. C'est le cas dans l'ensemble des pays du monde. C'est peut-être même encore pire ailleurs qu'en France. On sait pourtant quelle méthodologie utiliser pour évaluer des soins non pharmacologiques. Mais c'est un véritable investissement.

S'agissant des trajectoires des patients, il nous faut savoir pour un patient donné de quel diagnostic il fait l'objet à tel âge, où il est pris en charge ensuite, comment il évolue au cours du temps, combien il a vu de soignants, ce que ses parents en pensent. Il s'agit d'un travail de cohorte, qui ne nécessite pas de prélèvements d'ADN... Aujourd'hui dans une cohorte, 75 % du budget correspond aux prélèvements et aux congélateurs.

**Dr Anne-Laure Sutter-Dallay.** - Je confirme que l'on manque cruellement d'évaluation de nos systèmes de soins en dehors des prises en charge médicamenteuses et des vulnérabilités génétiques.

On n'évalue pas non plus le temps qu'il est nécessaire de passer en réunions dans notre discipline et cela nous est reproché à l'hôpital. Or la souffrance mentale doit être métabolisée par les soignants et cela demande du temps et nécessite de l'échange entre membres de l'équipe.

Il faut aussi du temps d'échange entre les différents professionnels, la PMI, les travailleurs sociaux et medico-sociaux, les soignants mais aussi les familles pour trouver la prise en charge adaptée et acceptée par tous. L'utilité de ce temps n'est pas évaluée.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Avec le recul, que pensez-vous de la mesure connue sous le nom d'amendement Accoyer ?

**Pr Bruno Falissard.** - Cela a été un prurit nécessaire et salvateur. Beaucoup de psychothérapeutes ont une formation littéraire et un positionnement philosophique par rapport à leurs soins qui est extrême et qui s'intègre à leur pratique de soignant. Ils ont donc vécu comme un choc l'arrivée d'un arsenal juridique. Mais le public doit savoir à qui il a à faire.

Depuis dix ans cela va mieux.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Qu'en est-il de la formation des pédopsychiatres ?

**Pr Bruno Falissard.** -Quand il s'agit d'une discipline à contours flous, il faut être encore plus rigoureux sur la définition des acteurs qui la pratiquent.

Les pédopsychiatres ont besoin d'une formation aux neurosciences et au système de soins qu'il a en face de lui. Il leur faut aussi une ouverture aux sciences humaines et sociales. Il faut savoir ce qu'est un fonctionnement familial, ce que c'est que l'enseignement face aux élèves. Le déterminisme d'une pathologie ne se trouve pas que dans les neurones. A l'inverse il faut prendre en compte des phénomènes sociaux comme la religion par exemple qui peut protéger des pathologies mentales. On ne peut d'ailleurs étudier cette question car la Cnil s'y oppose.

Il faut donc une culture généraliste large et pas seulement biologique ce qui implique quatre à cinq ans d'études après l'examen classant national.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Quelle est la place de la pédopsychiatrie dans les études médicales aujourd'hui ?

**Pr Bruno Falissard.** - Il y a actuellement sur la planète deux modèles. Les pays où les pédiatres deviennent pédopsychiatres et les pays, comme la France et les États-Unis, où les psychiatres deviennent pédopsychiatres. Je pense que notre modèle est le bon car, comme nous l'avons vu, le pédopsychiatre s'occupe aussi des parents.

**Dr Anne-Laure Sutter-Dallay.** - Je pense important d'améliorer les connaissances des étudiants pendant leurs années de médecine et notamment de mieux les former à l'entretien avec les malades (les enfants) et les familles.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Pourquoi parliez-vous tout à l'heure de déqualification ?

**Pr Bruno Falissard.** - Je suis pour ma part professeur de biostatistique et pas de pédopsychiatrie. En parlant de déqualification, je visais le discours sur l'incompétence supposée de la pédopsychiatrie française, notamment sur l'autisme qui ne correspond pas à la réalité.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Sur certains points comme l'autisme il semble que la Belgique fasse mieux que nous.

**Pr Bruno Falissard.** - Les Belges ont su repenser les tâches des uns et des autres dans le soin. Du coup, ils disposent de plus de personnels pour un coût moindre. Mais cela joue essentiellement pour la prise en charge des enfants lourdement handicapés. Pour le reste, la formation et la pratique des pédopsychiatres de Belgique francophone est proche de celle de leurs confrères français. Les pédopsychiatres néerlandophones sont plus proches pour leur part des pratiques de l'Europe du Nord avec notamment une forte prescription de médicaments.

En France, à l'inverse, on prescrit peu de psychotropes. Moins de 1 % des enfants sont sous psychostimulants contre 10 % aux États-Unis.

**Dr Anne-Laure Sutter-Dallay.** - C'est l'interdisciplinarité qui est importante avec la connaissance et le respect des compétences de l'autre. Aujourd'hui tout le monde croit pouvoir faire de la psychiatrie mieux que les psychiatres et pédopsychiatres.

Il faut mettre en place une coordination des réseaux de soins.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Du bien-être à la maladie avérée, comment articuler les choses le mieux possible ?

**Pr Bruno Falissard.** - C'est un problème dans tous les pays. En tous cas, ce n'est pas aux psychiatres de gérer le bien-être des populations. Tous les psychiatres ne sont pas d'accord avec cette limite. Comme l'expliquait Canguilhem, on passe du côté du pathologique dès lors qu'il y a une plainte. En pédopsychiatrie la seule différence est que cette plainte ne vient pas de l'enfant mais du groupe qui l'entoure.

Quant à la prévention primaire, elle ne relève pas de la psychiatrie mais de la politique de santé publique.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - L'analyse de Canguilhem est-elle toujours d'actualité sur la définition du normal et de la pathologie en psychiatrie?

**Pr Bruno Falissard.** - Je le pense. On a aujourd'hui la tentation, notamment le National Institute of Mental Health américain, du phénotype biologique qui permettrait de déterminer qui souffre ou non d'une pathologie psychiatrique. On pourrait ainsi se placer dans une position d'autorité pour dire à quelqu'un qu'il est malade. Or Salvador Dali était bizarre mais c'était un grand artiste qui ne relevait pas de la psychiatrie. A l'inverse, Antonin Artaud était aussi un grand artiste mais il était en souffrance et relevait d'une prise en charge psychiatrique. La maladie mentale est un effondrement du sujet. Cela renvoie au problème que j'évoquais tout à l'heure, nous disposons de statistiques sur la prévalence des maladies mais pas sur le nombre de malades.

**Dr Anne-Laure Sutter-Dallay.** - Il faut aussi prendre en compte le fait que la maladie des adultes et celle des enfants peut constituer une boucle à la pathologie des uns créant ou renforçant celle des autres.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - La Drees dispose-t-elle d'éléments sur le recours aux psychotropes en pédopsychiatrie ?

**M. Franck von Lennep.** - Nous ne disposons pas de moyens de suivre finement des indicateurs relatifs à la santé mentale à partir des données françaises.

Nous avons néanmoins en cours une mission sur l'évaluation du médicament en vie réelle et les bases de données dans le monde permettent de plus en plus ce type d'évaluation de l'usage des médicaments. On constate néanmoins que ces évaluations sont faites moins dans le domaine de la psychiatrie que dans les autres.

**Pr Bruno Falissard.** - S'agissant de la prescription des psychotropes, mon équipe Inserm avait mené une évaluation de leur usage à la demande du Parlement il y a quelques années. Les médicaments que nous utilisons ne sont en général prescrits qu'en pédopsychiatrie, nous pouvons donc suivre leur prescription à partir des bases de l'assurance maladie.

**M. Henri Tandonnet.** - Quel est l'impact de l'environnement culturel et des nouvelles technologies sur les troubles des enfants et des adolescents ?

**Dr Anne-Laure Sutter-Dallay.** - C'est une illustration de la boucle dont je parlais à l'instant. Les parents en bonne santé permettent une utilisation rationnelle des nouvelles technologies. En soi, elles ne sont cependant pas un élément déclenchant des troubles.

**Pr Bruno Falissard.** - Des études ont montré que la violence par un enfant sur écran aux côtés d'un adulte n'a pas d'impact sur lui mais qu'elle en a un si l'enfant est seul. Plus que les nouvelles technologies en elles-mêmes, c'est l'accès facile à la pornographie, y compris pour de jeunes enfants, qui me paraît problématique.

**Dr Anne-Laure Sutter-Dallay.** - Ceci pose la question de la place de la pornographie dans les familles.

Avec la situation économique et sociale, la santé mentale des parents est un des facteurs prédictifs majeurs de la bonne santé et du bon développement des enfants.

**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 (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 18 h 45.*



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

**Mercredi 25 janvier 2017**

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes  
et de Jean-Pierre Masseret, commission des affaires étrangères -

*La réunion est ouverte 8 h 35*

**Audition de Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement  
européen, M. Jean-Luc Sauron, professeur associé, Université Paris Dauphine,  
et M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 10 h 05*

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes  
et de Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères –

*La réunion est ouverte 14 h 35*

**Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni  
en France (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Europe croissance - Communication de MM. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat**

**M. Jean Bizet, président.** – L'Europe compétitive et créatrice d'emplois devra être l'un des axes forts de nos conclusions. Je remercie donc André Gattolin, Xavier Pintat et Jean-Noël Guérini d'avoir approfondi cette question.

Le chemin de la croissance et de l'emploi passe par un approfondissement du marché unique, l'harmonisation des marchés de capitaux, un marché unique du numérique et l'union de l'énergie. Ce peut être la vocation d'un petit groupe d'Etats déterminés, autour du couple franco-allemand, de construire une Europe plus compétitive en développant des actions communes dans ce sens et en progressant dans la convergence sociale et fiscale. L'Union européenne pourra appuyer efficacement leur démarche en poursuivant son soutien à l'investissement à travers un fonds Juncker de deuxième génération.

**M. André Gattolin.** – Le numérique est désormais tellement présent dans notre économie et notre société toute entière, qu'il n'est pas si facile de l'appréhender en quelques minutes. Je m'y essaie pourtant.

L'Europe, comme le reste du monde, est en pleine mutation numérique. La question qui se pose à elle, c'est comment ne pas subir ce bouleversement, mais bien en être un acteur des transformations économiques et un architecte de la société qui en sortira. Le numérique peut être un moteur pour la croissance sur notre continent !

Cette question se pose depuis plusieurs années déjà et a permis l'adoption en 2015 de la stratégie pour un marché unique numérique de l'Union européenne. Cette stratégie, si nous en avons dénoncé les limites dans le cadre des travaux que nous avons menés avec Colette Mélot, nous l'avons soutenue. Je pense qu'il faut que nous continuions à le faire pour permettre son achèvement. Je prends deux exemples très différents, mais qui illustrent les défis qui sont encore devant nous.

Le premier, c'est le statut de la donnée. La donnée est au centre de l'économie numérique. Elle en est le pétrole. Il y a la donnée personnelle, la donnée privée ou encore la donnée sociale. Or, elle n'est pas encore complètement encadrée juridiquement et surtout les conditions de sa circulation et de son usage ne sont pas assez définies. Il y a un régime européen de la donnée qui doit être renforcé, car on ne peut accepter que nos données partent aux États-Unis, où les grands groupes les exploitent et en tirent seuls le bénéfice.

Le second exemple, c'est la qualification des salariés. Le numérique transforme un grand nombre de métiers. Il faut accompagner ce changement. Et s'il détruit beaucoup d'emplois, il en crée aussi. Il y a et il y aura de nouveaux métiers. Il faut que l'ensemble des salariés européens soient formés à ce nouvel environnement. C'est une question de compétitivité pour notre économie et un enjeu pour des centaines de millions d'Européens.

Je pense aussi que l'internet mondial tend à se différencier d'une région du monde à une autre. Les États-Unis dominent bien sûr ce secteur, puisqu'ils en sont les initiateurs. Mais en réaction, la Chine et la Russie sont en train de régir différemment le fonctionnement d'internet à l'intérieur de leurs frontières. L'Union européenne doit, elle aussi, affirmer sa souveraineté en conformité avec ses valeurs démocratiques.

Elle doit tout d'abord édicter ses règles. Comme l'expliquait Benoît Potier quand nous l'avons auditionné, de par sa nouveauté, le numérique ne fait que peu l'objet de normes nationales. Alors, n'attendons pas et faisons le choix d'une régulation unifiée avec des normes et des standards européens !

Pour affirmer sa souveraineté, l'Europe doit aussi mieux protéger ses intérêts, ses entreprises et ses citoyens. J'évoque avec vous un aspect qui me tient à cœur, celui de la cybersécurité. On s'inquiète aujourd'hui de l'ingérence d'un État dans les élections d'un autre. Pour souligner le risque, je rappelle que plusieurs pays d'Europe tiendront chacun des élections majeures en 2017 : la France et l'Allemagne, bien sûr ; mais aussi les Pays-Bas et peut-être l'Espagne et l'Italie. Et si cet exemple est patent, il y a aussi ce qu'on dit moins. C'est-à-dire la cybercriminalité, les attaques contre les entreprises pour leur voler leurs idées, leurs brevets, parfois détourner des fonds et j'en passe. Je crains que nous ne soyons sur ce point encore trop candides. Et, sans tomber dans une forme de paranoïa, je pense qu'une véritable culture de la cybersécurité doit se développer en Europe.

Demain, nous emploierons des millions d'objets connectés. Imaginez qu'on puisse détourner une voiture connectée, arrêter un pacemaker à distance ou s'appropriier les données de santé d'une personne. Qu'advierait-il ?

Enfin, mon troisième et dernier point concerne un projet industriel pour le numérique en Europe. Je pense que sur ce point, je rejoins les propositions de Jean-Noël Guérini sur la compétitivité. On ne développera pas de grands acteurs européens du numérique si nous n'en faisons pas plus en la matière.

L'intelligence, nous l'avons. La connaissance, nous l'avons. La créativité, nous l'avons. Des start-ups, nous en avons (la France avait le troisième contingent au sommet de Las Vegas derrière les États-Unis et la Chine). Mais elles ont du mal à grandir. Et quand elles y parviennent, elles sont rachetées par les leaders du marché, les américains. Résultat : les fameuses licornes, nous en avons peu ; et des poids lourds du secteur susceptibles de rivaliser avec les géants mondiaux, nous n'en avons aucun.

C'est pourquoi, la politique de la concurrence ne doit pas seulement se limiter à l'harmonisation du marché intérieur qui devient un self-service pour une partie de la planète et une prétendue défense du consommateur. Nous devons aussi favoriser le développement industriel. L'Union doit, soit développer des outils propres à soutenir l'objectif stratégique d'une industrie du numérique, soit autoriser les États à le faire.

Le poids et l'importance du budget européen sont très faibles et le plan Juncker présente certaines limites. Si le numérique est l'enjeu avec un grand « E », pourquoi ne pas prévoir que les États puissent pratiquer des aides d'État, ce qui n'est actuellement possible que dans le cadre de l'exception culturelle ? Pourquoi pas aussi envisager des crédits d'impôts sectoriels pour aider ces nouveaux acteurs économiques ? Le périmètre et le volume de ces aides pourraient être fixés par un accord entre l'Union et chaque État membre. Si l'Union européenne a un retard, c'est moins dans les usages de la technologie que dans les moyens mis pour développer cette économie, contrairement à ses concurrents.

**M. Xavier Pintat.** – Après André Gattolin, qui a évoqué le numérique, j'évoquerai pour ma part un autre secteur d'importance vitale tant pour l'économie que pour la sécurité de l'Europe : le secteur énergétique.

En effet, la refondation de l'Union européenne ne sera durable que si elle repose sur une économie forte. L'« Europe croissance » doit être fondée sur quelques piliers solides : l'Union de l'énergie est l'un de ces piliers.

Lancée, sur le fondement du traité de Lisbonne, par une communication de la Commission européenne du 25 février 2015, l'Union de l'énergie est la condition d'une Europe compétitive, indépendante de ses voisins, procurant un bénéfice directement perceptible au consommateur, tout en donnant corps aux objectifs climatiques que l'Union européenne s'est fixés, dans le cadre de l'accord de Paris.

L'Union de l'énergie doit apporter des réponses aux dysfonctionnements constatés du système électrique européen et permettre d'unifier des réglementations et marchés, actuellement encore cloisonnés, ce qui a d'importants coûts économiques, sociaux et environnementaux.

L'Union de l'énergie a aussi évidemment une dimension géostratégique.

En 2014, l'Union européenne a importé 53 % de sa consommation intérieure d'énergie.

Plus de 90 % du pétrole est importé, alors qu'il conserve un rôle stratégique pour les transports, l'industrie et la défense. Pour se fournir en gaz, l'Union dépend à près de 70 % de deux pays – la Russie et la Norvège.

Cette concentration des sources d'approvisionnement, auprès d'un nombre limité de partenaires, est un facteur de fragilité.

Les craintes concernant la sécurité de l'approvisionnement ont été renforcées par les conflits gaziers à répétition entre la Russie et l'Ukraine, depuis les années 2000, et leurs répercussions possibles dans les pays limitrophes.

C'est pourquoi une diversification des sources d'approvisionnement a paru souhaitable, notamment vers la Méditerranée, ainsi qu'un accroissement de la solidarité entre États membres, par multiplication des interconnexions.

L'Union de l'énergie était déjà un objectif ambitieux avant le Brexit. Demeure-t-elle réalisable sans le Royaume-Uni, l'un des principaux acteurs économiques et énergétiques de l'Europe ?

Le Royaume-Uni est l'un des principaux « hubs » énergétiques de l'Europe et il était, au moins jusqu'à récemment, l'un des plus engagés dans la réduction de ses émissions de CO<sub>2</sub>, avec des projets tels que le développement de l'éolien en mer, le remplacement du charbon par le gaz, et l'augmentation de la part du nucléaire dans la production électrique grâce notamment au projet Hinkley Point.

Selon les règles en vigueur, s'agissant des secteurs non couverts par le marché européen du carbone (transports, bâtiment, agriculture), les pays qui ont plus de PIB par habitant se voient attribuer des objectifs plus ambitieux que les autres, pour l'atteinte de l'objectif global de réduction de gaz à effet de serre dans ces secteurs (- 30 % en 2030).

Le départ du Royaume-Uni nécessitera donc un rééquilibrage douloureux entre États membres, sauf à revenir sur l'objectif global, ce qui constituerait un signal très négatif, alors que les incertitudes sur l'avenir de l'accord de Paris sont déjà grandes.

Mais surtout, le Brexit affaiblit considérablement le poids de l'Union européenne dans les négociations internationales, et notamment son rôle de leader dans le domaine climatique, pour lequel elle perd incontestablement une part de sa crédibilité.

Dans ce contexte, la solidarité européenne dans le domaine de l'énergie doit être sans failles.

Je voudrais simplement suggérer ici trois orientations.

En premier lieu, une réflexion globale sur la diplomatie énergétique européenne est nécessaire.

Les grands États font de cette diplomatie une composante essentielle de leur politique étrangère.

L'Union européenne, a malheureusement connu en la matière des orientations discordantes, par exemple lors de la mise en œuvre du projet Southstream, finalement abandonné par la Russie, au profit d'un projet de gazoduc vers la Turquie.

La Commission européenne a dénoncé six accords bilatéraux conclus entre des États membres et la Russie, comme non conformes aux normes européennes.

Southstream a par ailleurs contribué à mettre en sommeil le projet européen Nabucco, qui devait permettre une diversification des sources d'énergie.

La question se pose aussi à propos du projet Nordstream 2, consistant à renforcer les capacités du gazoduc déjà existant entre la Russie et l'Allemagne et dont la Commission estime qu'il ne ferait qu'accroître des capacités de transport qu'elle juge déjà excessives.

Sur le fond, nous ne pouvons pas, dans le cadre du travail que nous menons, nous prononcer sur la pertinence de tel ou tel projet énergétique.

Mais, comme nous l'avons rappelé lors du vote de la résolution européenne, adoptée par le Sénat le 11 avril 2016, à l'initiative de la commission des affaires européennes, la Commission européenne doit agir dans le respect du principe de subsidiarité et, en l'espèce, du droit des États membres, garanti par les traités européens, à déterminer la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

Il ne s'agit donc pas de donner tout pouvoir de contrôle à la Commission, mais d'inciter les États membres à mieux coordonner leurs initiatives dans le domaine énergétique, en particulier à l'international. C'est aussi un enjeu de puissance pour l'Europe.

En second lieu, l'Union européenne doit conserver son rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique, en encourageant le développement de certaines technologies d'avenir.

Parmi l'ensemble des chantiers lancés par l'Union européenne - dont la réforme essentielle du système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre - l'accent devrait être mis sur le développement de certains secteurs d'avenir, dont le potentiel de croissance est important.

Je pense ici à toutes les technologies qui permettent d'accroître l'efficacité énergétique, au bénéfice du consommateur, notamment les réseaux électriques de distribution dits « intelligents » (smart grids), utilisant des technologies informatiques d'optimisation de la rencontre entre offre et demande, ou encore les dispositifs de stockage de l'énergie, qui nécessitent encore d'importants efforts de recherche & développement.

L'effort de coordination européenne dans ce domaine n'est toutefois pas à la hauteur de la concurrence internationale.

Nous risquons ainsi, comme dans le numérique, de ne pas pouvoir développer suffisamment rapidement des chaînes industrielles véritablement compétitives, nous laissant longtemps encore dépendants des technologies chinoises ou américaines.

Enfin, dans cette période difficile du Brexit, la poursuite d'une politique volontariste de l'Union européenne en direction d'une transition énergétique compétitive doit aller de pair avec suffisamment de circonspection dans les réformes qui touchent à certains grands équilibres politiques, économiques et sociaux. Tel devrait être le cas par exemple en ce qui concerne les tarifs réglementés de vente d'électricité pour les consommateurs résidentiels.

Là où les Etats ont estimé devoir les maintenir, ceux-ci protègent les citoyens-consommateurs contre des fluctuations de prix trop importantes dans ce domaine si sensible pour la vie quotidienne, et il conviendra de le garder bien présent à l'esprit.

Voilà, Messieurs les Présidents, mes chers collègues, les premières orientations qu'il me semblerait utile de privilégier dans ce nouveau contexte.

**M. Jean-Noël Guérini.** – Messieurs les présidents, mes chers collègues, au-delà du marché unique du numérique et de l'Union de l'énergie qui peuvent incarner une nouvelle ambition industrielle européenne, l'Union européenne doit se doter d'instruments au service de cette politique.

Trois leviers devraient aujourd'hui être actionnés : la concurrence, la fiscalité et l'investissement.

En ce qui concerne la concurrence, nous ne pouvons continuer sur la base schizophrénique actuelle, qui consiste à ouvrir toujours plus nos marchés et, dans le même temps, à empêcher la constitution de grands groupes européens.

André Gattolin a abordé, il y a quelques instants, la question du numérique. Jamais, compte-tenu des règles actuelles de la politique de la concurrence européenne, un Google européen n'aurait pu émerger. L'action de la Commission apparaît aujourd'hui contre-productive, quel que soit le secteur.

En matière agricole, un groupe de travail mis en place par la Commission est ainsi arrivé à un constat déjà partagé par la plupart des acteurs : la politique de la concurrence favorise à juste titre le consommateur mais empêche tout regroupement de producteurs.

Dans ces conditions, il s'agit de promouvoir une politique de la concurrence dynamique. Elle passe par une révision de la notion de marché pertinent. Le marché européen n'est pas isolé, il s'intègre au marché mondial. La politique de la concurrence doit être au service de la politique industrielle européenne et non lui porter préjudice. Elle doit faciliter l'émergence de champions européens.

Il paraît également opportun de demander une révision des critères d'examen par la Commission européenne des aides d'État :

- la concurrence internationale devra être prise en compte dans l'analyse préalable des éventuelles sanctions ;

- l'aide d'État devrait également être envisagée comme un levier pour l'investissement privé dans des secteurs à fort potentiels de croissance : je pense aux biotechnologies, au numérique, aux technologies « vertes », industrie 4.0... ;

- à l'image des dérogations en faveur des réformes structurelles et de l'investissement dans le Pacte de stabilité et de croissance, les aides d'État pourraient être autorisées si elles concourent directement aux objectifs industriels de l'Union européenne.

L'Union européenne s'est dotée, en 2008, d'un « Small business act » (SBA) en faveur des petites et moyennes entreprises. Mais l'ensemble tient plus d'une série de recommandations que de normes favorables aux PME, contrairement au Small business Act américain.

Il convient d'aller plus loin et d'envisager, comme le font les États-Unis, de réserver une partie de la commande publique des États membres à leurs petites et moyennes entreprises.

Rappelons que les entreprises employant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros, représentent 99 % des entreprises européennes et emploient presque 70 % de la main d'œuvre du secteur privé.

Le SBA européen doit par ailleurs être enrichi de dispositions facilitant l'accès aux financements, l'aide à l'exportation et le développement de guichets uniques.

Toute ambition industrielle passe également par un rapprochement des fiscalités. Un grand groupe européen ne pourra réellement se développer et tirer profit des potentialités offertes par plusieurs États membres que s'il peut s'appuyer sur une fiscalité à la fois favorable à l'investissement et harmonisée de part et d'autre de l'Union. Après une tentative avortée en 2011, la commission a publié le 26 octobre dernier une proposition de directive européenne tendant à uniformiser l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Cette approche doit également permettre de lutter contre la concurrence fiscale entre États membres et les phénomènes d'optimisation.

Une harmonisation progressive de la fiscalité des entreprises, du travail et du capital devrait être recherchée. Le couple franco-allemand peut faire, à cet égard, figure de laboratoire.

Le troisième moyen d'action concerne l'investissement.

La création du Fonds européen d'investissement stratégique par l'actuelle Commission constitue un premier pas. L'augmentation annoncée de sa capacité d'intervention va incontestablement dans le bon sens. Elle doit être doublée d'une vaste réflexion européenne sur la levée des obstacles réglementaires aux investissements.

Cela passe notamment par l'achèvement du projet d'Union des marchés de capitaux, en insistant sur l'utilisation de l'épargne individuelle, la mise en avant du financement durable en faveur de l'investissement dans les technologies vertes ou l'encouragement au développement des technologies financières ou FinTech, qu'il s'agisse du paiement ou de l'affacturage en ligne ou du financement participatif, avec la création d'un cadre européen adapté, assurant la protection des acteurs.

Au-delà de l'aide à certains secteurs, il apparaît indispensable que l'investissement public européen soit au service de la création de véritables écosystèmes, à l'image de la Silicon Valley.

Il s'agit d'y réunir grandes entreprises, start-up, universités, centres de recherche et financiers.

Ces écosystèmes devront, par la suite, être mis en réseau au niveau européen. Cette connexion pose la question d'un statut européen d'entreprise extraterritoriale. Elle devra être accompagnée d'une coordination des programmes de recherche entre les universités européennes.

**M. Jean Bizet, président.** – Je remercie nos trois rapporteurs pour ces contributions. Quelqu'un souhaite-t-il ajouter quelque chose ?

**M. André Gattolin.** – Je pense qu'il faut rester prudent vis-à-vis du plan Juncker. Certes, la première phase a bien marché et particulièrement pour la France. Mais si plusieurs projets ont été retenus, c'est parce qu'ils existaient déjà avant l'adoption du plan et qu'ils ont bénéficié d'un fort abondement de fonds de la part de la Banque européenne d'investissement. Pour les deuxième et troisième phases, cela pourrait être plus compliqué, en particulier pour la levée de fonds privés avec un effet de levier qui pourrait être moins efficace. Je crois que ce plan est important, mais il ne peut être un substitut à une véritable stratégie industrielle pour l'Union européenne.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est vrai qu'il faudra que nous soyons inventifs, plus sélectifs et aussi plus prospectifs. Dans le domaine agricole, il y a des choses à faire et j'y travaille. Pour les start-ups, peut-être pourrions-nous nous appuyer sur les incubateurs qui sélectionnent déjà les plus prometteuses d'entre elles.

Merci pour ces propositions qui vont nourrir notre travail final.

### **La relation franco-allemande - Communication de MM. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret**

**M. Jean Bizet, président.** – Dès le lancement de nos travaux, nous avons souhaité réserver une place spécifique à la relation franco-allemande. Sans le moteur franco-allemand, l'Europe n'avance pas. Dans un monde où la fragmentation menace, c'est au couple franco-allemand, comme par le passé, de montrer la voie de l'unité européenne et de proposer des projets mobilisateurs.

Or aujourd'hui la relation paraît déséquilibrée au profit de l'Allemagne et les deux pays ont bien du mal à être à l'initiative ensemble. C'était donc tout l'intérêt du déplacement que nous avons effectué à Berlin d'échanger avec nos amis allemands, notamment avec le ministre des Finances M. Schäuble. Je remercie nos collègues Claude Kern et Jean-Pierre Masseret d'avoir approfondi la question pour nous faire des propositions concrètes. Nous entendrons aussi avec l'intérêt l'analyse avertie de notre collègue Jean-Marie Bockel qui a participé à notre déplacement.

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Avant que mon collègue Jean-Pierre Masseret ne revienne plus précisément sur les enseignements de la mission de notre groupe à Berlin des 15 et 16 janvier, je souhaiterais tenter de remettre en perspective le fameux « couple franco-allemand ».

Nous connaissons son acte de naissance emblématique, à savoir le Traité de l'Élysée signé le 22 janvier 1963 qui poursuivait trois objectifs : sceller la réconciliation franco-allemande, créer entre les deux pays une véritable amitié et favoriser la construction de l'Europe unie, qui est le véritable but des deux peuples.

Nous nous rappelons aussi des riches heures de ce couple qui a joué un rôle majeur dans les grandes avancées de la construction européenne : l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht ou plus récemment, la mise en place de l'Union bancaire.

Nous nous plaignons à y repenser mais il faut avouer que depuis quelques années, il est aussi possible de s'interroger sur la réalité du couple franco-allemand au sein duquel les signes de déséquilibres se multiplient. Lors de crises récentes – celle de la Grèce et puis celle des migrants – les décisions fondamentales semblaient prises par l'un des deux au sein du couple.

De façon plus structurelle, on constate aussi depuis dix ans une forte divergence entre nos deux économies en termes de croissance, de chômage, de compétitivité et d'équilibre financier.

Peut-on encore parler d'un couple franco-allemand ? Quel peut-être son rôle ? Ces questions se posent désormais. C'était d'ailleurs le thème d'un dîner réunissant un grand nombre d'eurodéputés des deux pays que nous avons organisé, lors du déplacement de notre groupe de suivi à Strasbourg le 21 novembre dernier.

Je ne m'appesantis pas davantage sur l'état des lieux car nous le connaissons et nos travaux visent surtout à réfléchir à la « refondation de l'Europe après le Brexit », c'est à dire à l'avenir.

Sur ce point, je souhaiterais partager avec vous plusieurs observations.

Tout d'abord, qu'on le déplore ou que l'on se félicite, il n'existe pas d'alternative au moteur franco-allemand pour l'Europe. Est-ce à dire qu'il est appelé à fonctionner de toutes façons et que nous n'avons pas de souci à nous faire ? Je ne crois pas. Bien au contraire, cela signifie que si le moteur franco-allemand est en panne, c'est l'Europe qui est menacée. Le poids de notre coresponsabilité est donc considérable.

Ensuite, je ne peux m'empêcher de rappeler ce qui fait l'importance vitale de ce couple franco-allemand pour l'Union. Il y a déjà, tout simplement, le poids de nos deux puissances cumulées qui font de la France-Allemagne le troisième bloc économique mondial derrière les États-Unis et la Chine. C'est une réalité qui est loin d'être négligeable au moment où l'on assiste à une forme de retour de l'équilibre des puissances entre des États-continentaux.

Mais, plus fondamentalement, si la France et l'Allemagne jouent ce rôle au sein de l'Union européenne ce n'est pas parce que ces deux pays seraient différents des 25 ou 26 autres. C'est au contraire parce qu'ils sont différents l'un de l'autre. Lorsqu'un compromis franco-allemand existe, il n'est en général pas trop loin d'un point de ralliement possible, d'une base de travail acceptable à la fois par l'Europe dite « du nord » et l'Europe dite « du sud ». C'est une réalité qu'il nous faut sans cesse rappeler à nos partenaires. Car certains, en particulier parmi les nouveaux pays qui n'ont pas toujours l'expérience de ce moteur franco-allemand, peuvent en douter. Et puis, faisons aussi notre *mea culpa* en reconnaissant que parfois, les accords entre la France et l'Allemagne ont davantage consisté en un compromis entre deux intérêts nationaux plutôt que définis dans l'intérêt européen.

Un autre ressort du moteur est qu'en voyant la France et l'Allemagne faire l'effort de transcender leurs différences, les autres États membres sont encouragés à faire de même. Tel est le rôle d'entraînement du fameux moteur. Il en est ainsi depuis le début de la construction européenne, fondée sur la volonté de réconciliation entre les pays.

Enfin, si le moteur franco-allemand est essentiel, il ne doit néanmoins pas être exclusif. Il doit être ouvert sur d'autres partenaires sous différents formats : triangle de Weimar avec la Pologne, zone euro, espace Schengen, etc.

De même, le couple franco-allemand est sans doute le point de départ idéal pour nouer les fameuses coopérations renforcées pour faire avancer l'Europe dans certains domaines où il est difficile d'avancer à 27.

Quand je dis que le couple franco-allemand ne doit pas être exclusif, c'est que j'espère qu'il ne soit pas le seul moteur disponible pour faire décoller l'Europe. Le moteur franco-allemand est indispensable et sans doute irremplaçable. Cela ne signifie pas qu'il soit toujours suffisant !

Je cède la parole à Jean-Pierre Masseret qui rentre de Berlin en espérant qu'il nous apporte de bonnes nouvelles.

**M. Jean-Pierre Masseret.** – Je vais vous faire un rapide compte rendu des entretiens que nous avons eus à Berlin sur ces deux thèmes : le Brexit et la Refondation de l'Union européenne.

Sur le Brexit, il est clair que nos interlocuteurs allemands partagent nos vues. C'est-à-dire qu'il est nécessaire d'être ferme dans la négociation, qu'il n'est pas question que la situation de la Grande-Bretagne dans la période transitoire ou dans l'après Brexit soit plus favorable que lorsqu'elle était membre de l'Union européenne. Donc les quatre libertés ne sont pas négociables, il faudra tenir bon sur ce point.

Mais dans le même temps, nos interlocuteurs allemands lorsqu'ils abordent les questions de défense ou de sécurité, ou encore de diplomatie, rappellent que, dans ces domaines, la Grande-Bretagne est un vrai partenaire. On l'a vu tout à l'heure avec l'ambassadeur de Grande-Bretagne. On voit bien que dans la résolution des défis que représentent l'évolution de l'OTAN, la diplomatie, les relations avec la Russie, la situation en Syrie et en Irak, la Grande-Bretagne a un rôle à jouer ce qui peut lui permettre de peser sur les discussions et les négociations du Brexit. C'est un élément qui peut contribuer à diviser les 27 États membres, et on peut compter sur la Grande-Bretagne pour user de toutes les ressources possibles pour défendre au mieux ses intérêts. Il faut avoir cela présent à l'esprit : le couple franco-allemand partage une même vision du Brexit mais, dans la discussion, il lui faudra vraiment tenir bon et ne pas se laisser diviser lors de négociations sur des questions ponctuelles, sur l'un ou l'autre des sujets que je viens de mentionner.

Nous ressortons d'ailleurs des entretiens de Berlin avec la conviction que, pour l'Allemagne, l'intérêt premier est l'intégrité de l'Union européenne et l'union des 27 États membres. Il a même été dit que ceci primait sur les intérêts économiques de l'Allemagne, voire des autres pays membres. On entend là que des évolutions sont possibles, que des discussions peuvent être ouvertes pour maintenir la cohésion des 27 États membres.

Sur la Refondation, j'ai trouvé nos partenaires allemands probablement moins volontaristes que les Français. Nous sommes beaucoup plus volontaristes, nous avons des visions politiques que l'on souhaite voir traduire dans l'organisation du projet européen. Les Allemands m'ont semblé moins allants. Il nous a été répété systématiquement qu'avant d'envisager des évolutions ou une refondation de l'Union européenne il était nécessaire de respecter les règles actuelles, c'est-à-dire de respecter les limites encadrant le déficit et la

dette publics. Wolfgang Schäuble, ministre de l'économie, l'a rappelé mais peut-être pas de la façon la plus ferme. Il a en effet reconnu lors de la discussion que les États membres n'étaient pas tous dans la même situation et qu'il y avait peut-être une marge de discussion, sans toutefois aller plus loin sur cette voie.

En tout cas, pour nos interlocuteurs, le couple franco-allemand est indispensable. Mais, comme notre collègue vient de nous le dire, le couple franco-allemand ne fonctionne plus. Il y a un effacement de la France. Or, l'Allemagne n'a pas forcément envie d'occuper un poste de leader, telle n'était pas son intention initiale. Dans ce contexte, l'effacement de la France porte préjudice au couple franco-allemand ; et nous attendons tous d'ailleurs qu'après les élections en France et en Allemagne en 2017 puisse s'établir un projet pour cinq ans porté par nos deux pays.

La rencontre avec les fondations allemandes, qui jouent des rôles importants dans ce pays a été très intéressante. Nous avons dressé le constat, partagé, que l'Union européenne était en perte de vitesse, qu'elle avait perdu la confiance des peuples, que les espérances étaient évanouies et que la légitimité même de l'Union européenne était contestée par les peuples et par des dispositions gouvernementales assez inquiétantes.

En termes de méthodologie, on nous a beaucoup parlé de la « politique des petits pas ». Si cette voie ne doit pas être négligée elle n'est pas suffisante. La politique européenne apporte de la valeur ajoutée à des politiques nationales, sans doute ! Mais pour ma part je pense qu'il faut avoir une vision plus générale. On ne peut pas se satisfaire d'aborder la Refondation de l'Union européenne par des « petits pas » un peu technocratiques. Il nous faut avoir une vision politique ! Et la France et l'Allemagne ont les moyens de poser le problème de la Refondation à partir des valeurs universelles de l'Europe. Il faut bien que l'Europe se distingue dans l'organisation du monde pour en être un acteur respecté et respectable, et ses valeurs sont précisément les instruments et les outils à partir desquels cela est possible.

Au-delà de ces « petits pas », une réflexion sur les enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle m'apparaît nécessaire. Qu'est-ce que le monde du XXI<sup>e</sup> siècle ? À quoi ressemble le monde tel qu'il est en train de s'organiser ? Ce matin, nous entendions Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, et des professeurs. Nous sommes d'accord, je crois, pour dire que nous sommes en train de solder l'après-guerre et il s'agit d'organiser maintenant cette relation mondiale géopolitique nouvelle. C'est là que l'Union européenne doit avoir un projet fondé sur des valeurs intégrant les problématiques que nos collègues ont évoqué dans leur communication : la politique industrielle, la politique numérique, les problèmes de formation etc.

Il serait souhaitable qu'à l'automne prochain, la France et l'Allemagne soient capables de poser, ce qu'on appelle aujourd'hui, une feuille de route, fondée sur des valeurs, qui offre des perspectives, qui donne une vision non technocratique, une vision encourageante aux citoyens européens. On ne peut pas aujourd'hui faire l'impasse sur les approches « identité et souveraineté nationales » et sur la façon dont on fait aujourd'hui démonstration qu'à cette identité nationale, une identité européenne s'ajoute et qu'à une souveraineté nationale une souveraineté européenne vient s'ajouter, de façon à ce que les politiques nationales et les politiques européennes convergent et aillent dans le même sens !

**M. Jean-Marie Bockel.** – Ce déplacement à Berlin était effectivement très intéressant. À titre personnel, je l'ai d'ailleurs mis en regard du déplacement effectué en décembre au titre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées,

qui nous avait permis d'aborder les enjeux de défense avec nos collègues du Bundestag. Lors de la réunion de décembre, qui a eu lieu avant les terribles attentats qui ont frappé Berlin, nos collègues allemands étaient dans l'état d'esprit visant à s'impliquer davantage sur les enjeux de défense, à renforcer notre partenariat dans le domaine de la sécurité. Lors de la réunion de janvier, il m'a semblé qu'il y avait en toile de fond la réflexion sur le différentiel économique entre la France et l'Allemagne qui évidemment freine les choses.

Pour autant, je m'attendais à ce que nous soit présentées des positions plus fermées sur le partenariat franco-allemand. Je travaille sur ce thème depuis déjà 35 ans, et depuis quelques temps il me semblait percevoir une moindre adhésion, une moindre croyance à cette démarche franco-allemande, au-delà même du différentiel économique que j'évoquais tout à l'heure. Les Allemands étaient sur d'autres tropismes, vers l'Europe centrale notamment. J'ai donc été presque surpris à Berlin d'avoir des interlocuteurs qui malgré les différences, malgré les freins, semblent de nouveau croire au moteur franco-allemand. Cela vaut d'ailleurs pour les interlocuteurs de haut niveau qui nous ont reçus mais aussi pour les parlementaires que l'on peut rencontrer dans d'autres enceintes.

Dans le cadre des auditions de notre groupe de suivi qui sont très denses, nous entendons parfois des propos inverses qui pouvaient laisser penser qu'on ne pouvait plus parler de couple franco-allemand. Rappelez-vous de l'audition d'Hubert Védrine. Ces propos sont souvent très intéressants mais peut-être pas toujours justes. Plusieurs fois, lors de nos entretiens à Berlin, je me suis dit que les raisonnements qui battaient en brèche le couple franco-allemand étaient mis à mal. Il est évident, que lorsque nous rencontrons nos interlocuteurs allemands, chacun envie de faire un pas vers l'autre. Wolfgang Schäuble a été formidable dans ce domaine, nous tendant des perches, prenant le temps de nous recevoir longuement. J'ai vraiment perçu comme un signal, comme une opportunité, comme l'ouverture d'une fenêtre pour une action franco-allemande. Cela me semble très important. C'est ce type de démarche qui peut contribuer à refonder l'Europe.

Par ailleurs, les fondations étaient là dans leur diversité politique et leurs discours étaient convergents en ce sens.

**M. Jean-Pierre Masseret.** – Un complément simplement. Je n'ai peut-être pas assez dit que la grande préoccupation des Allemands est la sécurité, l'immigration et le terrorisme. Cela a pris le pas pratiquement sur tous les enjeux, même économiques.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je partage tout à fait cette remarque.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous avons effectivement ressenti à Berlin une certaine inflexion dans le discours de nos amis allemands. Bien sûr, le respect des règles actuelles reste essentiel mais la lutte contre le terrorisme devient une priorité et il est donné crédit à la France d'être toujours demeurée très engagée dans ce combat.

Nous avons aussi perçu que tout en reconnaissant l'importance des relations avec nous, l'Allemagne s'inscrivait aujourd'hui dans une relation sans doute moins exclusive.

*La réunion est close à 16 h 45*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 30 JANVIER ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*À 9 heures*

Salle n° 263

*à 9 heures :*

- Examen du rapport et du texte de la commission sur les propositions de loi n° 249 (2016-2017) tendant à améliorer la situation des entreprises agricoles dans leurs territoires et n° 316 (2016-2017) relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle (M. Daniel Gremillet, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :  
Lundi 30 janvier 2017, à 12 heures

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur les propositions de loi tendant à améliorer la situation des entreprises agricoles dans leurs territoires et relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle ;

*à 10 h 30 :*

- Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, sur le paquet « Énergie » de la Commission européenne.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

Auditions sur les cyberinterférences dans les processus électoraux

*à 9 h 30 :*

- M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

*à 10 h 45 :*

- M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE).

- Désignation de rapporteurs sur le contrat d'objectif et de moyens 2017-2019 de l'Institut français, en application de l'article 1er de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

*à 16 h 30*

½ Clemenceau côté écran

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

## **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers avec des représentants des syndicats infirmiers :

. Mme Claudine Villain, secrétaire nationale de la CFDT santé-sociaux ;

. M. Patrick Bourdillon, secrétaire de la CGT santé-sociaux à l'hôpital d'Avignon ;

. Mme Nathalie Depoire, présidente de la coordination nationale infirmière ;

. M. Thierry Amouroux, secrétaire général du Syndicat national des professionnels infirmiers (CFE-CGC).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi (n° 318, 2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, 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.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 30 janvier, à 12 heures

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 324, 2016-2017) sur la proposition de loi (n° 233, 2016-2017) visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicoptéré.

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 10 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Laurent Stefanini, Ambassadeur, délégué permanent de la France auprès de l'Unesco, accompagné de M. Daniel Janicot, Président de la Commission nationale française pour l'Unesco.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 319 (2016-2017), présentée par Mme Colette Mélot et M. Richard Yung au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la réforme européenne du droit d'auteur.

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Audition de M. Philippe Martin, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (ouverte au public et à la presse).

- Vote sur la proposition de nomination du Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.

## **Commission des finances**

**Mardi 31 janvier 2017**

*de 15 h 30 à 16 h 40*

Salle n° 131

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 207 (2016-2017) visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 207 (2016-2017) visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

*à 9 h 30 :*

- Contrôle budgétaire - Communication de M. Philippe DOMINATI, rapporteur spécial, sur la préfecture de police de Paris

*à 10 h 30 :*

- Audition de Mme Françoise BANAT-BERGER, directrice des Archives nationales, M. Pierre-Frédéric BRAU, président de l'association des archivistes français, M. Hervé LEMOINE, directeur, chargé des archives au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication, Mme Sophie MOATI, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, et M. Gilles MORIN, président de l'association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les Archives nationales (captation vidéo).

*à 15 h 30*

Salle demi-Clemenceau côté vestiaire

Ouverte à la presse – Captation vidéo

En commun avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et de M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 31 janvier 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 332 (2016-2017) de la commission sur la proposition de loi n° 126 (2016 2017), présentée par MM. François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et plusieurs de leurs collègues, tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale (rapporteur : M. François Pillet).

**Mercredi 1er février 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 334 (2016-2017) de la commission 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 (rapporteur : M. Alain Vasselle) (procédure accélérée).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 159 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (rapporteur : M. Christophe André Frassa).

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. François Noël Buffet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 295 (2016-2017), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme de la prescription en matière pénale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 30 janvier 2017, à 12 heures

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 315 (2016 2017), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 30 janvier 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur le proposition de loi n° 207 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 30 janvier 2017, à 12 heures

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du 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**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 16 h 30*

Salle 6241 (salle de la commission des affaires économiques) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 15 h 30*

½ salle Clemenceau – côté vestiaire

- Audition de M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et de M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen, en commun avec la commission des finances (ouverte à la presse – captation vidéo).

**Jeudi 2 février 2017**

*à 8 h 30*

Salle A 120

- Suivi des résolutions européennes : rapport d'information de M. Jean Bizet.
- Programme de travail 2017 de la Commission européenne : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.

**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**

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 16 h 30*

Salle n° 67

- Audition de M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire 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 31 janvier 2017**

*à 18 heures*

Salle n° 131

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Laurent Cavrois, président de Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique (LISEA), et M. Thierry Charlemagne, directeur de l'environnement et du développement durable (LISEA), membre de l'Observatoire environnemental de la Ligne à Grande Vitesse SEA Tours-Bordeaux.

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2017**

*à 14 heures*

Salle Médicis

*à 14 heures :*

- Réunion à huis clos sur la préparation du déplacement sur le site de l'aéroport du Grand Ouest (le vendredi 17 février 2017) ;

*à 14 h 45 :*

- Audition de M. Philippe Barbedienne, directeur de la Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

*à 16 heures :*

- Audition de M. Vincent Le Parc, directeur d'Aéroports du Grand Ouest, M. Nicolas Brousse, directeur général adjoint chargé de la maîtrise d'ouvrage du futur aéroport du Grand Ouest, et Mme Aurélie Riffart, responsable environnement d'Aéroports du Grand Ouest (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

*à 17 h 30 :*

- Audition de M. Bruno Gazeau, président, et de Mme Anne-Marie Ghémard, vice-présidente, de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

**Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France**

**Mercredi 1er février 2017**

*à 15 heures*

Salle n° 131

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

*à 15 heures :*

- Audition de Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

*à 17 heures :*

- Audition du Professeur Christian Muller, psychiatre, président de la Conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissements (CME) de centres hospitaliers spécialisés (CHS) en psychiatrie.

*à 18 h 30 :*

- 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**

**Mercredi 1er février 2017**

*à 17 h 30*

Salle Clemenceau, configuration demi-salle, entrée côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe de MM. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille 2.

**Jeudi 2 février 2017**

*à 13 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (le Cevipof).