

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4133

- *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 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4133*
- *Proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle - Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 4143*
- *Paquet « Énergie » de la Commission européenne - Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat..... 4143*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 4161

- *Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie..... 4161*
- *Cyberinterférences dans les processus électoraux – Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publiée ultérieurement)..... 4172*
- *Désignation de rapporteurs 4172*
- *Questions diverses..... 4172*
- *Cyberinterférences dans les processus électoraux – Audition de M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE) 4172*
- *Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)..... 4173*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4175

- *Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers avec des représentants des syndicats infirmiers..... 4175*
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes – Examen du rapport et du texte de la commission..... 4184*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4195

- *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 4195*
- *Nomination d'un rapporteur 4205*

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE 4207**

- *Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières..... 4207*
- *Article 13 de la Constitution - Audition de M. Philippe Martin, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité. 4217*
- *Vote sur la proposition de nomination du Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité 4228*
- *Désignation d'un rapporteur 4228*

COMMISSION DES FINANCES..... 4229

- *Contrôle budgétaire – Politique des dividendes de l'État actionnaire - Communication 4229*
- *Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis..... 4236*
- *Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Examen du rapport pour avis 4236*
- *Contrôle budgétaire – Préfecture de police de Paris – Communication (sera publié ultérieurement)..... 4241*
- *Archives nationales – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)..... 4241*
- *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 (sera publié ultérieurement)..... 4242*

COMMISSION DES LOIS 4243

- *Proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale - Examen des amendements au texte de la commission..... 4243*
- *Questions diverses..... 4250*
- *Proposition de loi tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques – Examen des amendements au texte de la commission..... 4251*
- *Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (deuxième lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4257*
- *Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (nouvelle lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4260*
- *Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4267*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 4275

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances relative à l'autoconsommation d'électricité et 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..... 4275*

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 4283

- *Audition de représentants de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) : M. Marc Bouron, directeur général de Cofiroute, M. Nicolas Orset, directeur adjoint de la construction du groupe Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), M. Arnaud Hary, directeur du développement des concessions de Sanef, et M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général..... 4283*
- *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, vice-président de Nantes Métropole et élu du syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest..... 4295*

MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 4311

- *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 (sera publié ultérieurement)..... 4311*

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE 4313

- *Audition conjointe sur la détection précoce des troubles psychiatriques 4313*
- *Audition de Mmes Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité, Françoise Pétreault, sous-directrice de la vie des établissements, et Brigitte Moltrecht, médecin conseillère technique, de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche..... 4322*
- *Audition de Mmes Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale, et Céline Descamps, chargée de mission au bureau R4 (prises en charge post aigües, pathologies chroniques et santé mentale), de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS)..... 4333*
- *Audition du Professeur Christian Müller, psychiatre, président de la Conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissements (CME) de centres hospitaliers spécialisés (CHS) en psychiatrie (sera publié ultérieurement)..... 4347*

- *Audition du Professeur Marion Leboyer, directrice de la fondation FondaMental et responsable de la recherche à l'Hôpital Chenevier-Mondor de Créteil (sera publié ultérieurement)..... 4347*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 4349**

- *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 4349*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 6 FÉVRIER ET A VENIR
..... 4369**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 1^{er} février 2017****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***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 - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous allons examiner le rapport et le 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. – Nous examinons aujourd'hui une proposition de loi adoptée par les députés en première lecture qui porte sur deux sujets différents : la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et le développement des techniques de protection des plantes alternatives aux produits phytopharmaceutiques traditionnels, comme le biocontrôle.

La proposition de loi Faure-Potier a été déposée fin décembre en reprenant intégralement les dispositions votées en loi Sapin II sur la question de la protection du foncier agricole. Ces dispositions avaient été censurées par le Conseil constitutionnel qui estimait qu'il s'agissait de cavaliers législatifs. C'est dommage, car nous étions parvenus avec les députés à un certain consensus sur cette question et la solution, qui avait été trouvée au Sénat, convenait à tout le monde. Si la commission mixte paritaire sur la loi Sapin II n'avait pas abouti, ce n'était pas à cause des dispositions agricoles.

Dans le même esprit, j'ai déposé en décembre une proposition de loi sur la préservation du foncier agricole reprenant également les articles que nous avons voté en loi Sapin II sur ce sujet.

La proposition de loi Faure-Potier comprend ensuite un volet sur les produits phytopharmaceutiques visant à encourager le biocontrôle à travers une dispense d'agrément pour les entreprises assurant l'application de ces produits et une dispense de certiphyto pour les salariés intervenant en application de produits de biocontrôle. Un autre article proposait de ratifier l'ordonnance sur les certificats d'économies de produits phytopharmaceutiques (CEPP), dispositif expérimental prévu par la loi d'avenir agricole de 2014 pour encourager les méthodes alternatives aux pesticides. Ces dispositions ne figurent pas dans ma proposition de loi, tant les deux sujets sont éloignés. L'intégration dans le texte du volet phytopharmaceutique s'analyse plutôt comme une astuce de procédure, permettant, au cas jugé très probable au moment du dépôt de la proposition de loi le 21 décembre 2016 où le Conseil d'État annulerait l'ordonnance sur les CEPP, de reprendre l'intégralité des dispositions annulées dans une proposition de loi en cours de discussion, plutôt que de devoir reprendre une procédure parlementaire depuis le début. Et, comme prévu, le 28 décembre

2016, le Conseil d'État a annulé l'ordonnance sur les CEPP pour un motif de procédure : l'absence de consultation préalable du public.

Nous allons examiner les deux volets de la proposition de loi. Le volet foncier vise à instaurer quelques freins devant le phénomène inquiétant, qui se développe rapidement, d'acquisition de terres agricoles dans un but spéculatif.

La maîtrise des terres agricoles est indispensable à l'agriculteur pour assurer la pérennité de son exploitation. Certes la propriété des terres n'est pas le seul moyen à sa disposition car le statut du fermage est très protecteur pour le locataire. Le faire-valoir indirect n'a d'ailleurs pas cessé de progresser, passant de 50 % en 1980 à plus de 75 % en 2010. Si l'on exclut du calcul les mises à disposition de terres par des associés, le taux est plus faible : un peu plus de 60 %, mais le faire-valoir indirect reste prépondérant. Or, détenir au moins une part du foncier paraît indispensable à l'équilibre économique des exploitations, ne serait-ce que pour apporter des garanties réelles lorsque l'agriculteur doit solliciter les banques pour obtenir des emprunts pour son exploitation.

D'après une étude de la fédération nationale des SAFER, le prix des terres agricoles est plutôt bas en France par rapport aux pays voisins : 6 000 € par hectare pour les terres libres (si l'on ne prend pas en compte les vignes) contre 12 000 € environ au Danemark, 20 000 € en Italie ou même 50 000 € aux Pays-Bas. Nous sommes pratiquement au même niveau que la Pologne. Cette situation attire naturellement les investisseurs qui anticipent des gains dans le cadre d'un vaste mouvement de hausse des prix des terres agricoles. Ces investissements sont portés par des sociétés, qui achètent les terres bien au-dessus de leur valeur et contribuent au mouvement de hausse des prix, ce qui accroît les difficultés des agriculteurs, en particulier des jeunes, qui veulent acheter une partie de leur foncier.

D'après les SAFER, les achats de terres par des personnes morales ont été multipliés par quatre en 20 ans, et représentent aujourd'hui 13 % des surfaces et 26 % de la valeur des échanges. L'affaire de la vente à des investisseurs chinois, à travers une société, de 1 600 hectares de terres dans le Berry, sans possibilité d'intervention de la SAFER, a fait brutalement prendre conscience que nous n'étions pas dotés des instruments juridiques adaptés pour contrôler ce type d'opération. En effet, la loi d'avenir agricole de 2014 a étendu le droit de préemption des SAFER mais sans aller jusqu'à permettre une préemption partielle de parts sociales de sociétés agricoles. Au final, des montages sociétaires permettent d'échapper au contrôle des SAFER sur les cessions de terres agricoles, faisant échec à l'objectif de donner la priorité aux agriculteurs et en particulier à ceux qui s'installent. En l'occurrence, dans le dossier des investisseurs chinois, la cession de 99 % des parts sociales avait suffi pour empêcher l'intervention de la SAFER. En loi Sapin II, nous avons donc adopté un mécanisme permettant d'accroître le droit de regard des SAFER. Les députés avaient adopté en première lecture un dispositif assez bancal, obligeant les sociétés à distinguer dans leurs comptes les actifs fonciers des autres actifs. Au Sénat, nous avons privilégié un autre mécanisme qui repose, schématiquement, sur deux piliers : obliger les sociétés à acquérir des terres à travers une société dédiée au portage foncier puis étendre le droit de préemption des SAFER aux cessions partielles de parts sociales. C'est ce mécanisme qui est repris dans cette proposition de loi.

L'article 1^{er} oblige en effet à passer par une société de portage foncier pour l'acquisition de terres agricoles par des personnes morales, avec plusieurs garde-fous : cette obligation ne s'applique pas aux GFA, GFR, GAEC ou EARL, pour ne pas pénaliser ces structures, qui ne sont pas des supports adaptés pour la spéculation foncière et ne présentent

donc pas de risque. Ces sociétés ne sont donc pas obligées de créer une structure de portage et pourront acquérir des terres directement. Cette obligation ne s'applique pas non plus lorsque la surface totale détenue est inférieure au seuil du contrôle des structures.

L'article 3 étend le droit de préemption des SAFER aux cessions partielles de parts sociales, lorsque cette cession a pour effet de donner à l'acheteur une majorité ou une minorité de blocage. Ce choix répond au constat de l'insuffisance de la réforme de 2014, qui n'avait prévu de droit de préemption que pour les cessions totales de parts sociales. Dans l'affaire des 1 600 hectares du Berry acquis par des investisseurs chinois, il suffit d'acquérir 98 ou 99 % des parts pour échapper à ce droit de préemption.

Une préemption sur une cession partielle de droits sociaux fait l'objet de critiques par les juristes, dans la mesure où l'un des principes de base du droit des sociétés, l'*affectio societatis*, suppose que les associés fassent société sur la base d'une volonté commune. La préemption s'oppose à la volonté des parties lors des cessions de parts et peut conduire à des associations forcées au sein de la société lors de la rétrocession des parts. Pourtant, il existe d'autres types de droit de préemption en cas de cessions partielles de parts sociales : la loi MOLLE de 2009 avait ainsi permis l'exercice du droit de préemption urbain sur les cessions de la majorité des parts de SCI, hors SCI familiales. La loi ALUR permet aussi dans certaines conditions d'exercer le droit de préemption en cas de cession d'une minorité de parts d'une SCI. L'atteinte au droit de propriété que représente la préemption paraît donc justifiée par le but d'intérêt général que représente la préservation d'exploitations agricoles existantes ou l'encouragement de l'installation de jeunes agriculteurs, qui sont des objectifs majeurs pour l'agriculture française.

L'article 4 oblige les personnes qui apportent leurs terres agricoles au sein d'une société à conserver cinq ans les parts sociales correspondantes, pour éviter que des apports soient faits sur des durées courtes pour contourner le droit de regard des SAFER.

Les articles 2 et 5 sont de coordination : le premier article permet aux SAFER de monter au-delà de 30 % dans le capital des GFA et GFR et le second de conserver durant cinq ans maximum les parts sociales acquises par préemption, le temps d'organiser la rétrocession.

Les articles 6 et 7 reprennent des dispositions annexes votées en loi Sapin II et annulées par le Conseil constitutionnel. L'article 6 supprime le répertoire de la valeur des terres agricoles qui devait être établi par les commissions départementales d'aménagement foncier (CDAF) et qui n'a jamais vu le jour au profit du barème, établi par le ministère, et qui décline les prix par département et région naturelle. Il s'agit là d'une mesure de simplification qui ne pose pas de problème. L'article 7 assouplit les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent accorder sur leurs réserves foncières aux agriculteurs des concessions temporaires de terres à usage agricole. Il ne pose pas non plus de problème.

L'article 7 *bis* a été ajouté par les députés pour supprimer deux commissions qui interviennent en matière de baux ruraux. La simplification proposée ne paraissant pas très pertinente, je vous proposerai de supprimer cet article. En effet, le recours à la commission nationale des baux ruraux (CCPNBR) peut être utile pour ne pas laisser les préfets seuls trancher les litiges en matière de fixation des *minima* et *maxima* encadrant les prix des fermages. Des décisions prises par l'autorité administrative en dehors de consensus professionnels risquent de donner lieu à des contentieux sur les arrêtés préfectoraux, qui constituent autant de facteurs d'incertitude pour les agriculteurs.

Ensuite, le transfert des missions des comités techniques départementaux (CTD) aux commissions départementales des baux ruraux (CCPDBR) n'est pas très pertinent : les CTD doivent statuer sur les demandes de travaux sur les terres louées. Elles examinent des situations individuelles. A l'inverse, la mission des CCPDBR est plutôt de définir la politique départementale des baux ruraux et non de régler des cas particuliers. Par ailleurs, ces commissions réunissent plus d'une douzaine de participants, contre six pour les CTD. Enfin, des conflits d'intérêt pourront être soulevés en cas de saisine ultérieure du tribunal paritaire des baux ruraux (TPBR) sur des litiges dont a eu à connaître la CCPDBR, dans la mesure où les membres de cette commission sont souvent les mêmes que ceux des tribunaux.

J'en viens maintenant à la partie sur le biocontrôle et les produits phytopharmaceutiques.

Les articles 8 et 9 allègent les exigences qui pèsent sur les professionnels qui utilisent des techniques alternatives aux produits phytopharmaceutiques classiques, pour développer plus rapidement ces alternatives, en particulier le biocontrôle. Le biocontrôle a fait l'objet en 2014 d'une définition légale : il s'agit des « agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ». Quatre catégories de produits de biocontrôle sont identifiées aujourd'hui : les macro-organismes, qui font l'objet d'une réglementation spécifique ; les micro-organismes ; les médiateurs chimiques, comme les phéromones et les kairomones et, enfin, les substances naturelles d'origine végétale, animale ou minérale.

L'article 8 supprime l'exigence d'un agrément pour les entreprises qui assurent l'application de produits de biocontrôle ne faisant pas l'objet d'une classification ou de produits considérés comme des substances de base, comme la prêle.

L'article 9 supprime l'exigence d'un certiphyto pour les personnes physiques chargées de l'application de ces mêmes produits. Ces solutions paraissent sages : on ne va pas demander une formation de deux jours pour un salarié temporaire chargé de poser des pièges à pyrales, que l'on peut trouver aussi en jardinerie. Je proposerai donc sur les articles 8 et 9 une adoption en l'état, sous réserve de deux amendements purement rédactionnels.

L'article 10 est plus substantiel, puisqu'il réintroduit les dispositions de l'ordonnance de 2015 sur les certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP), qui vient d'être annulée par le Conseil d'État pour un vice de procédure. Il est issu d'un amendement du Gouvernement déposé en séance.

Sur le fond, le texte met à la charge des distributeurs de produits phytopharmaceutiques destinés aux professionnels, une obligation de mettre en place des actions visant à réaliser des économies de produits phytopharmaceutiques. Cette obligation est exprimée en nombre de CEPP devant être détenus. Elle est calculée sur la base des ventes servant d'assiette à la redevance pour pollution diffuse (RPD) et proportionnelle aux quantités de substances actives dans les produits. En pratique, le ministère de l'agriculture a fixé un objectif global de réduction de 20 % des quantités de produits phytopharmaceutiques par rapport à la moyenne des ventes des cinq dernières années, soit 17,65 millions de CEPP à engranger d'ici la fin 2021.

Les modalités de distribution des CEPP ont été précisées par un décret de 2016 qui prévoit une procédure de reconnaissance des actions permettant d'obtenir des CEPP. Pour l'instant 20 fiches-action ont été validées et 50 autres sont en attente. Une pénalité sera

appliquée en 2022 s'il manque des CEPP. Le décret fixe le montant de la pénalité à 5 euros par CEPP manquant et plafonne la pénalité à 5 millions par opérateur.

Les fabricants et distributeurs de produits phytopharmaceutiques ont exprimé leur désaccord avec le dispositif des CEPP. Ce mécanisme est d'abord contesté sur le plan des principes car il instaure une sorte de responsabilité du fait d'autrui aux distributeurs, alors même que la décision finale d'achat de produits phytopharmaceutiques relève des agriculteurs. Ensuite, le mécanisme des CEPP est contesté au nom de la distorsion de concurrence entre distributeurs français et étrangers, le calcul des obligations se basant sur la redevance pour pollution diffuse, qui ne s'applique pas aux distributeurs installés hors territoire national. Enfin, le mécanisme des CEPP fait l'objet d'une critique quant à la complexité du mécanisme et aux effets pervers qu'il pourrait entraîner.

Les critiques du mécanisme des CEPP ne sont pas toutes pleinement justifiées. En particulier, la mise en œuvre des CEPP n'est pas si difficile : une fois validées, les fiches-actions donnent des indications claires permettant de savoir comment obtenir des CEPP et les procédures de distribution des certificats sont dématérialisées. Par ailleurs, lorsqu'on analyse finement le mécanisme des CEPP, on se rend compte que, certes, ils peuvent avoir pour effet de réduire les quantités de produits phytopharmaceutiques utilisés, ce qui est le but, mais ne l'imposent pas mécaniquement : l'obligation créée par l'article 10 porte seulement sur la mise en place des actions d'économie de produits phytopharmaceutiques, mais n'interdit pas d'utiliser ces produits, notamment si la pression parasitaire l'exige.

Ma préoccupation principale porte sur les effets économiques pour les agriculteurs et les distributeurs du dispositif des CEPP : la sanction pour non atteinte des objectifs pourrait conduire à renchérir le coût des produits utilisés, qui est toujours supporté *in fine* par l'agriculteur. Plutôt qu'une écologie punitive, je suis favorable à une écologie positive, qui donne des incitations par la récompense plus que par la sanction. Je doute de la pertinence du mécanisme de sanction prévu au nouvel article L. 254-10-4 du code rural et de la pêche maritime et je proposerai donc de le supprimer. En revanche nous conserverions le reste du dispositif des CEPP et en particulier les fiches-actions. Les ressources de la RPD pourraient d'ailleurs être utilisées pour inciter les agriculteurs à adopter ces actions sur leur exploitation.

Au final, je propose d'adopter cette proposition de loi, assortie des amendements que j'ai évoqués. À l'article 8, je présenterai un amendement pour permettre l'utilisation de produits de substitution lorsqu'il n'existe pas de produit de biocontrôle sur le marché : il faut en effet pouvoir utiliser des produits phytopharmaceutiques s'il n'existe pas de produits biocontrôle.

Je m'excuse d'avoir été un peu long sur un sujet complexe.

Mme Sophie Primas. – La première partie de cette proposition de loi a provoqué de multiples réactions de la part des propriétaires, mais votre amendement permet de préserver les terres agricoles : c'est une bonne chose tant pour la production que pour la transmission.

Je suis très favorable au biocontrôle mais je m'interroge sur l'article 9. Pourquoi proposer que les utilisateurs de biocontrôle n'aient plus besoin de certiphyto ? Cette formation permet en effet une meilleure utilisation de ces produits. N'oublions pas non plus qu'il existe des substances naturelles extrêmement dangereuses : des précautions sont donc nécessaires.

Les propositions de notre rapporteur sur l'article 10 vont dans la bonne direction : l'écologie positive est préférable à l'écologie punitive. Mais l'alinéa 8 est aussi bien trop complexe : il faudrait à mon sens le supprimer.

M. Bruno Sido. – De façon générale, il est dommage que nous ne disposions pas du texte des rapporteurs lorsqu'ils présentent un texte.

Comme l'a dit Mme Primas, les certiphytos sont importants ; la formation dure deux jours, et elle est automatiquement validée, sans examen final. Il est dommage de la supprimer.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les rapports ne peuvent être en ligne avant d'être présentés. En revanche, vous pouvez toujours vous rapprocher des rapporteurs avant la présentation en commission.

M. Henri Cabanel. – Il est important de donner un nouveau droit de préemption aux SAFER même s'il aurait aussi fallu aborder la question de leur financement, car nombre d'entre elles connaissent des difficultés budgétaires. Certaines sont obligées de se transformer en opérateur immobilier pour disposer de moyens suffisants. Pourquoi ne pas rapprocher les SAFER des établissements publics fonciers (EPF) ? Pour une part, la taxe spéciale d'équipement ne pourrait-elle pas abonder le budget des SAFER ?

La formation certiphyto dure deux jours et permet de rappeler les bases et l'utilisation des produits. Mais ce certiphyto est-il vraiment nécessaire lorsqu'il s'agit de lutter contre le ver de la grappe en viticulture ? Il s'agit en effet de déposer des capsules de phéromones tous les quatre pieds de vigne, ce qui implique beaucoup de main d'œuvre sur une durée très courte. En outre, ces produits sont totalement inoffensifs, puisqu'ils induisent une confusion sexuelle des papillons, ce qui évite le recours aux insecticides classiques.

L'article 10 prévoit une expérimentation pour réduire l'utilisation des produits phytosanitaires. Depuis quelques années, le métier de distributeur a changé, puisqu'il intègre le conseil afin de réduire le recours à ces produits. En viticulture, certains cépages sont plus sensibles que d'autres lors du traitement de l'oïdium. Pour l'instant, les distributeurs ne proposent qu'un traitement uniforme : les traitements doivent donc encore évoluer. Le CEPP pourrait les inciter à donner davantage de conseils pour réduire le recours aux phytosanitaires.

M. Daniel Dubois. – Je comprends l'émotion soulevée par l'achat de 1 600 hectares par des Chinois. Mais nous restons relativement indifférents lorsqu'ils acquièrent des vignobles ! L'émotion est donc à géométrie variable.

In fine, ce texte oppose le droit d'exploiter au droit de propriété. Je ne veux pas remettre en cause le bail rural, mais Mme Primas a rappelé que les propriétaires fonciers s'émouvaient de cette proposition de loi. Nous savons tous qu'un bail rural divise la valeur vénale du bien par deux. D'ailleurs, la plupart des exploitants agricoles propriétaires qui prennent leur retraite ne mettent pas leurs biens en bail rural.

M. Bruno Sido. – Que font-ils ?

M. Daniel Dubois. – Ils biaisent, ils ont recours à des sociétés.

Dans le cadre de la loi d'avenir agricole, j'avais déposé un amendement sur les minorités et les majorités de blocage, afin d'éviter que des sociétés puissent contourner le

droit de préemption des SAFER. Je vais donc voter l'amendement de notre rapporteur. Il n'empêche que nous n'échapperons pas à un débat plus global sur le droit de propriété et le droit d'exploiter.

Mme Élisabeth Lamure. – Je regrette que nous traitions les questions agricoles de façon parcellaire, sans cohérence d'ensemble. Nous aurions ainsi besoin d'une loi sur le foncier. Il faut favoriser ceux qui exploitent et éviter la spéculation. Mais dans certaines régions, les prix sont astronomiques. Dans mon département, nous avons la Côte-Rôtie. A l'occasion du marché aux vins qui s'est tenu il y a dix jours, les jeunes viticulteurs m'ont dit leur inquiétude devant le prix du foncier : 1,5 million d'euros pour un hectare ! Les jeunes ne peuvent agrandir leur domaine et la SAFER n'a pas les moyens de préempter. Se pose aussi le problème de la transmission des domaines familiaux.

La SAFER reste un bon outil, mais son fonctionnement est trop administratif. Lorsqu'une maison se vend avec quelques milliers de mètres carrés agricoles, le notaire doit consulter la SAFER pour savoir si elle souhaite préempter. Elle a deux mois pour répondre, ce qui retarde l'acte et pénalise vendeur et acquéreur. Pour obtenir une réponse plus rapide, il faut déboursier une centaine d'euros. C'est marginal, mais difficilement acceptable.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Je voterai ce texte. À l'avenir, la libération du foncier va s'accélérer. Dans ma région, des espaces risquent de ne pas trouver preneur.

Certains agriculteurs qui arrivent à la retraite et qui se sont battus pour consolider les baux ruraux prétendent, aujourd'hui, qu'ils en sont victimes.

Devant la libération du foncier, il faut renforcer les pouvoirs des SAFER afin de garantir l'usage agricole. En outre, de nouvelles formes de propriété pourraient porter atteinte à la qualité des productions. Les SAFER doivent donc avoir un droit de regard sur les transactions, y compris celles réalisées par des sociétés.

En revanche, la réflexion sur les barèmes agricoles aurait mérité d'être approfondie.

M. Gérard César. – Je suis favorable à la rédaction de compromis que propose notre rapporteur sur les SAFER. Les SAFER utilisent-elles la procédure de révision des prix ?

M. Gérard Bailly. – Peut-on interdire aux SAFER de réclamer une rémunération pour accélérer le traitement des dossiers ? Comme ce texte renforce le pouvoir des SAFER, demandons leur de mettre fin à cette pratique inacceptable.

Je n'ai pas bien compris l'expérimentation proposée : concerne-t-elle les fabricants, les distributeurs ou les exploitants ?

M. Alain Bertrand. – En Lozère, les SAFER permettent l'installation de plus de la moitié des agriculteurs. Elles doivent donc disposer des moyens nécessaires pour poursuivre cette œuvre utile. N'oublions pas non plus qu'elles aident les collectivités qui veulent créer des zones d'activité ou construire de grands ouvrages. Lorsque le président Valéry Giscard d'Estaing a décidé de construire l'A75, j'étais commissaire du Gouvernement et nous avons conclu avec la SAFER un protocole d'indemnisation des propriétaires qui a donné satisfaction à l'ensemble des parties. Les SAFER sont indispensables et doivent donc à ce titre disposer des moyens budgétaires idoines. En revanche, je ne crois pas qu'il faille les rapprocher des EPF, car certains sont dirigés par des fonctionnaires qui n'y connaissent rien.

Pour le phytosanitaire, des efforts sont nécessaires, comme l'a dit notre rapporteur.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les SAFER procèdent à des révisions de prix, mais elles sont souvent déboutées par le commissaire du Gouvernement.

M. Bruno Sido. – Ce sont les patrons !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Sur 120 000 transactions annuelles, les SAFER interviennent par préemption dans 0,6 % des cas, et une fois sur quatre à la demande des collectivités territoriales. Au total, elles achètent 80 000 hectares. Les SAFER sont aujourd'hui utilisées par les maires et les acteurs ruraux pour l'aménagement du territoire, ce qui est relativement nouveau.

Cette loi ne va pas traiter la rémunération demandée par les SAFER pour accélérer les procédures d'examen mais, comme vous, je trouve cette pratique déplorable.

J'attends une grande loi sur le foncier, la propriété, la fiscalité et le statut de l'agriculteur.

J'aurais voulu déposer un amendement sur les certiphytos, pour distinguer les utilisateurs occasionnels des autres, mais je ne se suis pas parvenu à une rédaction satisfaisante. Le biocontrôle n'exclut pas le phytopharmaceutique. J'espère d'ici mardi vous proposer une solution.

L'article 10 prévoit une expérimentation : ne prévoyons pas d'ores et déjà des contraintes mais plutôt des incitations. En outre, si nous ne modifions pas sa rédaction, nous risquons de voir les distributeurs retirer de la vente certains produits pour éviter d'engager leur responsabilité. En cas d'urgence sanitaire, les agriculteurs ne pourraient traiter efficacement leurs cultures. Il faut encourager avec des fiches-actions plutôt que de pénaliser. J'ai procédé à dix auditions sur cet article et aucun de mes interlocuteurs n'a dénoncé la complexité du dispositif, car ils ont déjà anticipé les évolutions réglementaires. En revanche, ils craignent d'être pénalisés. Gardons les notions de conseil, de partage et d'appropriation des niveaux de risque en fonction des produits utilisés.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nous ne voulons pas multiplier les contrôles. Les GAEC, GFA et EARL sont déjà exclus du dispositif. L'amendement n°COM-7 rectifié propose d'exclure également d'autres formes sociétaires de l'obligation de filialisation de manière à ce qu'elles puissent utiliser leur droit de préemption en tant que locataire en place en cas de vente des terres en tant que locataire en place ou cas de vente des terres.

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

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

Articles 2 à 7

Les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 sont successivement adoptés.

Article 7 bis (nouveau)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Dans la moitié des départements, les comités techniques ne se réunissent pas. En revanche, là où ils le font, ils se révèlent utiles, car ils permettent de parvenir à un accord entre les propriétaires et les bailleurs. Il n'en coûte rien et l'activité des tribunaux s'en trouve allégée. L'amendement n°COM-3 propose donc de supprimer cet article afin de conserver les comités qui fonctionnent.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

L'article 7 bis (nouveau) est supprimé.

Article additionnel avant l'article 8

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n°COM-4 permet l'utilisation des produits phytopharmaceutiques conventionnels autorisés lorsque l'application de produits de biocontrôle ou de préparations naturelles ne permet pas de lutter contre une maladie végétale connue.

Ce dispositif répond à une préoccupation exprimée notamment par le Sénateur Louis-Jean de Nicolaÿ dans une question au Gouvernement discutée en octobre 2016, concernant le traitement des buis, mais cela pourrait également concerner d'autres espèces végétales.

La loi biodiversité interdit à partir du 1^{er} janvier 2019 l'utilisation de produits phytopharmaceutiques pour traiter les jardins d'agrément des non professionnels. Cette interdiction est déjà en vigueur pour les collectivités. Or, les buis sont attaqués par le champignon cylindrocladium, sur lequel aucun traitement ou méthode alternative n'est efficace. En outre, il n'est pas possible de prendre un arrêté de classement comme espèce nuisible soumis à des mesures de lutte obligatoire de ce champignon, car les conditions d'un tel classement ne sont pas remplies.

Comme on ne peut se résoudre à laisser disparaître le buis, il est proposé d'autoriser les produits conventionnels, tant que l'on ne dispose d'aucune solution alternative, dans le but de préserver la survie de l'espèce végétale concernée.

M. Jackie Pierre. – Sauvons les buis !

L'amendement n° COM-4 est adopté et l'article additionnel est inséré.

Article 8

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

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

Article 9

L'amendement rédactionnel n° COM-6 est adopté.

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

Article 10

Mme Sophie Primas. – Je propose de retirer mon amendement n°COM-1 au profit de celui du rapporteur.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je vous en remercie.

L'amendement n° COM-1 est retiré.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n°COM-2 supprime les alinéas 13 à 16 afin d'encourager sans pénaliser. Les fiches-actions sont en revanche conservées.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

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

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

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

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

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	7 rect.	Dispense de filialisation pour les acquisitions de terres déjà louées par des sociétés.	Adopté
Article 7 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	3	Suppression de l'article.	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	4	Utilisation de produits phytopharmaceutiques par les collectivités et les particuliers en l'absence de solutions de biocontrôle..	Adopté

Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	5	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	6	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIZET	1	Suppression de l'expérimentation des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques	Retiré
M. GREMILLET, rapporteur	2	Suppression de la sanction pour insuffisance ou de certificat d'économie de produits phytopharmaceutiques.	Adopté

Proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle - Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Jean-Claude Lenoir, Daniel Gremillet, Mme Sophie Primas, MM. Daniel Dubois, Henri Cabanel, Franck Montaugé et Michel Le Scouarnec comme membres titulaires, et de Mme Delphine Bataille, M. Martial Bourquin, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Elisabeth Lamure, MM. Joël Labbé, Jean-Jacques Lasserre et Jackie Pierre comme membres suppléants.

La réunion est suspendue à 10h05.

Paquet « Énergie » de la Commission européenne - Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat

La réunion est ouverte à 10h30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), ainsi que Mmes Virginie Schwartz, directrice de l'énergie, et Carole Lancereau, cheffe de la cellule internationale, pour entendre les premières réflexions des services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer sur le paquet de mesures relatives à l'énergie, autrement appelé « paquet hiver » (*Winter package*) ou « paquet pour une énergie propre » (*Clean Energy Package*), que la Commission européenne a présenté le 30 novembre dernier. La commission des affaires européennes du Sénat travaille actuellement à la rédaction d'une

proposition de résolution européenne sur ce sujet, dont notre commission sera prochainement saisie et dont notre collègue Ladislav Poniatowski sera le rapporteur.

Ce paquet de mesures s'inscrit dans le cadre de la priorité donnée par la Commission présidée par Jean-Claude Juncker à l'Union de l'énergie, qui doit elle-même permettre de mettre en œuvre l'accord de Paris sur le climat et d'atteindre les trois grands objectifs visés à l'horizon 2030 : la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 %, l'augmentation de la part des énergies renouvelables à au moins 27 % de la consommation d'énergie de l'Union ainsi que l'amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27 %, que la Commission entend désormais porter à 30 %.

Nous n'avons pas encore pu analyser dans le détail la totalité des mesures présentées par la Commission européenne : il est question de pas moins de huit propositions d'actes législatifs (révision de règlements ou de directives) dont certaines ne sont, aujourd'hui encore, pas disponibles en français, auxquelles s'ajoutent de nombreux autres documents non législatifs (communications, rapports, études d'impact, enquêtes sectorielles, etc.). Nous pouvons néanmoins d'ores et déjà évoquer un certain nombre de sujets. Je n'en mentionnerai pour ma part que deux, parmi tant d'autres, mais le rapporteur, Ladislav Poniatowski, pourra vous interroger sur d'autres points.

Premier sujet, la Commission souhaite que les consommateurs puissent plus facilement produire leur propre énergie, la stocker, la partager, la consommer ou la vendre sur le marché. C'est là un objectif louable – qui rejoint d'ailleurs celui du projet de loi portant ratification de l'ordonnance du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité que nous examinerons cet après-midi en commission mixte paritaire – mais certains éléments de langage de la Commission tels que retranscrits dans la presse pourraient inquiéter ceux qui, comme moi, sont viscéralement attachés au modèle français d'accès au réseau. C'est d'ailleurs un sujet que nous avons déjà abordé au cours des débats en commission et en séance sur l'autoconsommation. En cherchant à favoriser le développement de « communautés énergétiques locales » qui auraient le droit de mettre en place leur propre réseau et de vendre et acheter leur électricité sur tous les marchés organisés, ne craignez-vous pas qu'à terme le principe fondateur de la péréquation tarifaire ou le monopole des gestionnaires de réseaux ne soient remis en cause ?

Le second sujet a trait à la mobilité électrique, qui me tient aussi à cœur. La Commission envisage une règle de déploiement de bornes de recharge ou de réalisation de travaux de précâblage dans les bâtiments qui me semble, en première analyse, à la fois ambitieuse et atteignable – je ne rentre pas dans les détails mais indique simplement qu'elle ne s'appliquerait, pour le bâti existant, qu'aux bâtiments commerciaux comportant plus de 10 places de stationnement (une borne pour au moins pour 10 places) et uniquement à compter de 2025, et que les États membres pourront exclure les PME ou les bâtiments publics. Que pensez-vous d'une telle disposition ?

M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat. – Monsieur le Président, merci de cette audition sur cet important paquet législatif du 30 novembre 2016, intitulé « une énergie propre pour tous les européens », qui comprend sept textes législatifs, quatre communications et de nombreux rapports, pour un millier de pages au total.

Les textes législatifs de ce paquet ont plusieurs objets :

- l'atteinte de l'objectif d'efficacité énergétique de l'Union européenne pour 2030, que la Commission européenne propose de fixer à 30 %, au lieu des 27 % initialement prévus par le Conseil européen, ces économies d'énergie étant appréciées par rapport à des scénarios de référence. Cela implique la révision de la directive « efficacité énergétique » de 2012 et de la directive sur la performance énergétique des bâtiments ;

- la révision de la directive sur les énergies renouvelables, afin d'inclure notamment l'objectif contraignant de 27 % d'énergies renouvelables pour l'Union européenne en 2030, tel que défini par le Conseil européen d'octobre 2014 ;

- présenter de nouvelles dispositions sur l'organisation du marché de l'électricité, pour en réformer le fonctionnement, ainsi que sur la sécurité d'approvisionnement ;

- prévoir un règlement sur la gouvernance, sujet de débat important au Conseil européen, qui instaure l'obligation de plans nationaux « énergie climat » pour la période 2020-2030, couvrant différentes dimensions de l'Union de l'énergie.

La présidence maltaise de l'Union européenne n'a pour le moment engagé les discussions que sur les textes relatifs à l'efficacité énergétique, les autres volets devant être abordés dans un deuxième temps. Dès lors, l'objectif d'une adoption du paquet à la fin de l'année 2017, d'abord évoqué par la Commission européenne, semble difficile à atteindre, d'autant qu'il y a des interférences entre le volet climat du paquet et d'autres dossiers en cours, notamment la proposition de réforme du système centralisé d'échanges de quotas dit « ETS » et la question du partage de l'effort de diminution des gaz à effet de serre.

Pour détailler les différents éléments du paquet en commençant par son volet « efficacité énergétique », nous soutenons l'ambition du projet de directive, qui permet de placer l'Union dans la dynamique de l'accord de Paris, et en particulier la proposition d'un objectif renforcé de 27 % à 30 %.

Il peut d'ailleurs être utile de le comparer aux objectifs nationaux, notamment ceux fixés pour la France dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est-à-dire une réduction de la consommation d'énergie finale de 20 % entre 2012 et 2030, qui implique pour la France une baisse de la consommation énergétique finale d'environ 23 % en 2030 par rapport à 2005. Ainsi, avec ses propres objectifs, la France irait au-delà de l'objectif européen, car celui-ci correspond à une baisse de la consommation énergétique finale de 17 % en 2030 par rapport à 2005.

Le texte prévoit également la prolongation des principaux outils existants depuis 2012 et conforte ainsi, dans son article 7, le dispositif français des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Néanmoins, globalement sur la directive « efficacité énergétique » et sur la directive « performance énergétique des bâtiments », nous avons à ce stade des réserves d'examen, notamment sur les infrastructures de recharge des véhicules électriques, et plus généralement sur des objectifs techniques. Il faudra veiller à ce qu'il existe une flexibilité suffisante pour la mise en œuvre des outils. Certains objectifs semblent en effet à ce stade trop souvent énoncés sur la base de l'utilisation de moyens technologiques, et non au regard d'un résultat à atteindre. En particulier, les textes comportent des obligations spécifiques et parfois très précises pour les bâtiments neufs ou existants et la formulation de certains objectifs techniques ou certaines installations techniques, par exemple s'agissant du précâblage ou des

prises, nous semble très perfectible. Il faut, de manière générale, favoriser la flexibilité et faire jouer la subsidiarité.

S'agissant du volet prévoyant la révision de la directive « énergies renouvelables », il faut rappeler qu'au terme d'un grand débat, le cadre « énergie climat » adopté par le Conseil européen d'octobre 2014 a fixé un objectif d'au moins 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'Union à l'horizon 2030, contraignant au niveau européen, mais ne l'a pas décliné en objectifs nationaux. Et ce, contrairement à la législation antérieure qui prévoyait notamment en 2020 un objectif de 23 % en France.

La proposition de directive vise à intégrer la période postérieure à 2020. Si la Commission s'est abstenue de décliner nationalement l'objectif de 2030, elle y reprend en revanche les objectifs nationaux définis pour 2020 et en fait des seuils minimum au-dessous desquels chaque État membre ne peut pas descendre, ce qui paraît être de bonne politique. Dans le cas où cet objectif n'est pas atteint, un mécanisme de pénalité incitative est proposé : l'État membre concerné devrait contribuer à un fonds européen géré par la Commission européenne pour financer des appels d'offres. Cette disposition est prévue dans le règlement sur la gouvernance.

Il nous semble que les dispositions sur les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables devraient être revues pour permettre d'atteindre nos objectifs tant nationaux que collectifs. La question fait l'objet d'un débat depuis plusieurs années. Si l'Europe veut atteindre ses objectifs, elle doit s'en donner les moyens. Nous considérons donc que la directive devrait explicitement indiquer que les mécanismes de soutien auxquels les États membres ont recours doivent être adaptés aux spécificités de chaque État membre et en particulier, devraient reconnaître la nécessité pour les États membres de pouvoir recourir à des appels d'offres par technologie, afin d'atteindre leurs objectifs, et non imposer une obligation d'appel d'offres technologiquement neutres.

Le projet de directive introduit un nouvel article sur l'autoconsommation afin de favoriser son développement, l'orientation d'un renforcement de la décentralisation irrigant la directive. Les mesures proposées sont globalement en ligne avec le cadre mis en place en France dans le cadre de la loi pour la transition énergétique pour la croissance verte et de l'ordonnance relative à l'autoconsommation, à l'exception, toutefois, de la disposition consistant à rémunérer systématiquement l'énergie injectée, qui est en opposition avec l'ordonnance qui permet aux petits consommateurs d'injecter leur surplus à titre gratuit.

Vous avez évoqué, Monsieur le Président, la question des communautés énergétiques locales. Il faut en effet bien examiner les incidences concrètes du texte, notamment par rapport à nos règles nationales relatives à l'autoconsommation collective, à l'expérimentation de dispositifs de flexibilité locale et aux réseaux fermés de distribution. Nous avons donc déjà des dispositifs destinés à favoriser la flexibilité et la décentralisation mais le réseau est un élément important de sécurité, de développement économique et de solidarité territoriale. Les principes fondateurs de péréquation sur le réseau électrique devront, en tout état de cause, être préservés. Néanmoins, notre questionnement ne porte pas sur la philosophie du dispositif de la Commission, mais sur ses modalités de mise en œuvre.

En ce qui concerne les garanties d'origine, qui a fait l'objet de discussion au Sénat dans le cadre de la loi ratifiant l'ordonnance « autoconsommation », la proposition de la Commission prévoit que les producteurs d'installations bénéficiant de dispositifs de soutien ne puissent pas valoriser leurs garanties d'origine, ce qui évitera toute double rémunération.

Mais, dans le même temps, pour assurer la traçabilité de l'électricité verte soutenue, la Commission propose que ces garanties d'origine reviennent à chaque État membre, qui sera responsable de les vendre aux enchères. Les autorités françaises soutiennent ces dispositions, qui sont en ligne avec le texte adopté par le Sénat.

Le texte de la Commission comprend également des dispositions nouvelles pour la production de chaleur et de froid. C'est un des secteurs auquel la France accorde la plus grande importance depuis de nombreuses années, et nous nous félicitons de cette reconnaissance. Toutefois, il faudra veiller à ce qu'il permette une grande flexibilité aux États membres afin de garantir que les mesures prises soient bien adaptées aux spécificités locales.

Le texte prévoit notamment l'augmentation de 1 % par an du taux d'énergies renouvelables pour la chaleur. Cette augmentation correspond à la fourchette basse de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et est cohérente avec les objectifs nationaux pour 2030. En revanche, l'ouverture proposée des réseaux de chaleur à des nouveaux producteurs peut constituer une difficulté de mise en œuvre : il faudra en particulier veiller à l'équilibre économique des concessions déléguées par les collectivités locales.

En ce qui concerne les transports, la Commission européenne propose une obligation d'incorporation des énergies renouvelables dans les carburants pour les fournisseurs. Cette obligation viserait l'incorporation de biocarburants avancés ou de carburants renouvelables avancés, avec en parallèle une sortie progressive des biocarburants de première génération. Il est également prévu d'élargir l'assiette au transport aérien, voire maritime.

La priorité donnée au développement des biocarburants avancés est cohérente avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'élargissement aux carburants avancés renouvelables peut être soutenu. En revanche, la sortie progressive des biocarburants en concurrence alimentaire est une question complexe qui peut faire réagir, compte tenu du volume important qu'ils représentent aujourd'hui et de la filière industrielle et agro-industrielle qui s'est développée. De même, l'incitation à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les secteurs aérien et maritime peut être soutenue, des initiatives se développant déjà en France.

S'agissant de l'organisation du marché de l'électricité, le paquet inclut une directive et deux règlements sur le marché de l'électricité et la sécurité électrique, à un moment charnière pour ce marché.

Le fonctionnement actuel des marchés de l'électricité, caractérisé par des prix très bas ces dernières années et une faible visibilité, interroge en effet sur sa capacité à susciter les investissements requis, et même à rentabiliser les capacités existantes nécessaires à la sécurité d'approvisionnement. Le nouveau cadre doit répondre à cet enjeu. Nous partageons l'ambition de la Commission de définir une architecture de marché rénovée, mieux adaptée aux enjeux de la transition énergétique, mais il nous semble qu'elle privilégie les signaux de court terme, et peut-être pas suffisamment les outils de long terme.

Cette proposition va redonner vigueur au débat qui agite le système électrique autour des instruments les mieux à même d'assurer la sécurité d'approvisionnement, notamment les mécanismes de capacité : faut-il privilégier un système centralisé ou décentralisé, recourir à des réserves stratégiques, à quel niveau faut-il les mettre en œuvre – national, bilatéral, par grande région européenne –, etc. ? Il faut développer la flexibilité tout

en renforçant les signaux de long terme, et lorsque les études d'adéquation en démontrent le besoin, permettre aux États membres de prendre les mesures qui s'imposent car, au final, ce sont bien les États qui sont responsables de la sécurité d'approvisionnement de leurs citoyens.

Il convient aussi de tenir compte des réalités physiques et économiques ; on ne peut pas tout régler par un « master plan » européen, même s'il existe des collaborations à renforcer. L'analyse de la direction générale de la concurrence de la Commission, d'ailleurs divergente de celle de la direction de l'énergie, a montré que, dans certains cas, les mécanismes de capacité peuvent être nécessaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement. À cet égard, les niveaux européen et régional sont complémentaires du niveau national lorsqu'il s'agit d'analyser les risques et de décider de la mise en place d'un mécanisme de capacité, mais ne peuvent s'y substituer.

Il y a un désaccord sur la révision des mécanismes. Il est nécessaire de prévoir des révisions, notamment pour éviter toute surrémunération. La direction générale de la concurrence s'est prononcée sur un principe de validité pendant dix ans, qui pourrait d'ailleurs être réduit à huit ans. Mais la proposition de la Commission envisage un réexamen annuel des mécanismes qui représenterait un travail considérable s'il était fait de manière approfondi, et créerait une incertitude néfaste aux investissements de long terme en capacités de production, d'effacement ou de flexibilité.

J'ajoute que nous sommes favorables à l'ouverture aux capacités étrangères des mécanismes nationaux, prévue par le paquet. Par cohérence avec nos autres objectifs, nous accueillons favorablement l'idée de la Commission que les mécanismes ne permettent pas de soutenir les centrales émettant plus de 550 grammes de CO₂ par kilowattheure, ce qui exclurait de fait les centrales à charbon non dotées d'un système de captage ou les centrales à gaz très peu performantes. Les contrats de long terme peuvent également faciliter l'investissement dans de nouvelles capacités de production et répondent au fort besoin de visibilité exprimé par les consommateurs industriels.

La Commission souhaite par ailleurs remettre le consommateur au centre du dispositif. À cet égard, certaines des dispositions proposées concernent les effacements de consommation, afin de renforcer l'émergence d'une nouvelle offre de service pour les consommateurs.

Il existe cependant une divergence ancienne entre la Commission et la France sur les tarifs réglementés de vente. La Commission propose de les supprimer dans un délai rapide – cinq ans – en gardant des dispositions en faveur des consommateurs vulnérables. Nous sommes d'avis contraire. Nous considérons que si les tarifs réglementés sont bien conçus, c'est-à-dire contestables par les fournisseurs alternatifs, s'ils sont clairs et transparents, ce qui est le cas en France, ils ne s'opposent pas au développement de la concurrence mais contribuent au contraire à renforcer la confiance dans le marché. Nous les avons certes éteint progressivement pour les consommateurs professionnels mais une suppression pour les consommateurs domestiques, outre ses effets négatifs propres, représenterait un travail considérable, avec une probabilité de ratés de 100 %, dès lors que des millions de clients seraient concernés. Nous avons donc un double désaccord avec la Commission, pratique et de fond.

Nous souhaitons également avoir des outils efficaces de lutte contre la précarité énergétique, en tenant compte des spécificités nationales.

Enfin, sur la sécurité d'approvisionnement, il existe un débat sur les interconnexions électriques. Pour la France, c'est un sujet important et nous soutenons leur développement, mais il est nécessaire de conserver une approche rationnelle, fondée sur une analyse coûts/bénéfices au cas par cas, plutôt que de retenir un objectif uniforme d'interconnexions, qui a pu être utile mais est sans doute moins pertinent aujourd'hui.

Sur la gouvernance, la proposition de règlement de la Commission repose sur deux piliers : des obligations de rapportage (*reporting*) et la définition d'un processus politique entre les États membres et la Commission en vue d'atteindre les objectifs de l'Union de l'énergie, y compris ceux du cadre 2030.

La Commission propose des plans nationaux énergie-climat pour la période 2020-2030 qui couvrent les cinq dimensions de l'Union de l'énergie. S'ils intègrent bien les différentes obligations de rapportage existantes sur les gaz à effet de serre, l'efficacité énergétique et les renouvelables, la simplification espérée n'est pas au rendez-vous.

Le périmètre des plans correspond à peu de choses près aux dispositifs introduits par la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte : stratégie nationale bas carbone, PPE, stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et stratégie nationale de recherche énergétique. Si nous avons tous les outils pour répondre à la demande de la Commission, cette dernière demande cependant un projet de plan pour le 1^{er} janvier 2018, après évaluation environnementale et consultation du public, ce qui suppose du temps pour être réalisé correctement.

Selon la Commission, ces plans devront lui être soumis, dans le cadre d'un processus itératif, et feront l'objet d'une consultation des États membres voisins. Il y a là un débat car autant nous sommes favorables à l'élaboration d'un plan et à sa communication, autant nous estimons qu'un processus itératif de validation par la Commission n'est pas souhaitable puisqu'il reviendrait à nier les spécificités nationales et le principe de subsidiarité et créerait de la bureaucratie, voire des phénomènes de rejets préjudiciables. En outre, le calendrier proposé n'est pas tenable. Il conviendra de laisser aux États plus de temps pour la co-construction avec les parties prenantes et la consultation du public. Il sera important enfin de trouver un équilibre entre la nécessaire qualité de ces documents et la recherche d'une charge administrative supportable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie de cette présentation. J'ai omis la question des tarifs réglementés dans ma présentation, mais je pense qu'elle sera abordée par mes collègues...

M. Ladislas Poniatowski. – Dans ce paquet Énergie, il y a beaucoup d'éléments. Vous n'avez pas totalement répondu à la question du Président Lenoir sur les « communautés énergétiques locales ». Ne craignez-vous pas une remise en cause de la péréquation tarifaire à laquelle les parlementaires, et les sénateurs au premier rang, sont particulièrement attachés ?

Vous avez évoqué la proposition de la Commission de mettre fin aux tarifs réglementés de vente et dit votre opposition mais n'avez pas fait état d'une autre proposition de la Commission consistant à remplacer les tarifs sociaux par d'autres mesures. Quelle serait la nature de ces autres mesures ? La généralisation programmée du chèque énergie répondrait-elle à une telle demande ?

En matière d'énergies renouvelables, trois questions : êtes-vous favorables à l'ouverture partielle des mécanismes d'aide nationaux aux énergies renouvelables étrangères et si oui dans quelle proportion ? Quelle est votre position sur la limitation de la priorité d'injection aux installations existantes, aux petites installations et aux démonstrateurs ? Enfin, qu'en est-il de l'idée d'une contribution financière obligatoire d'un État membre qui n'atteindrait pas ses objectifs d'énergies renouvelables à un fonds géré par la Commission, dont j'avais cru comprendre qu'elle était abandonnée ?

En matière de régulation des marchés et des réseaux, trois questions là aussi : estimez-vous que la position de la Commission sur les mécanismes de capacité, qu'elle ne voit que comme un instrument temporaire, est de nature à fragiliser le système français et confirmez-vous bien que ce système est déjà conforme à l'obligation de prévoir explicitement la participation de capacités étrangères lorsqu'une interconnexion existe ? Êtes-vous favorables à l'harmonisation des critères de défaillance nationaux ? Enfin, et même si vous avez déjà largement répondu sur ce point dans votre présentation liminaire, que pensez-vous des réflexions que la Commission poursuit sur l'opportunité de porter l'objectif d'interconnexion électrique de 10 % à 15 % et, plus généralement, considérez-vous qu'un objectif uniforme à toutes les frontières soit opportun ?

M. Roland Courteau. – Monsieur le directeur général, je vous ai écouté avec d'autant plus d'attention que je n'ai pas lu les mille pages du paquet. Certaines initiatives méritent d'être saluées comme en matière d'information des consommateurs, de facturation ou d'utilisation généralisée d'outils indépendants de comparaison. D'autres points nécessitent des clarifications. La France doit continuer de défendre l'idée selon laquelle les États membres peuvent choisir leur mix de production et recourir à des appels d'offres spécifiques par technologie. Il n'est pas acceptable que la Commission impose aux États membres d'ouvrir une partie de leurs mécanismes de soutien à des projets situés dans d'autres États membres.

Sur les mécanismes de capacité, la Commission souhaite les limiter voire les supprimer. Doit-on dès lors considérer que ce que nous avons fait dans ce domaine ne serait pas ou plus euro-compatible ? Quelle est la position de la France sur cette vision négative des mécanismes de capacité ?

En matière de précarité énergétique, la Commission prévoit des avantages sociaux ou des mesures d'efficacité énergétique. Le chèque énergie, qui sera généralisé en janvier 2018, sera-t-il bien couvert par ces dispositions ? L'article 5 prévoit que la protection des consommateurs vulnérables se fera par d'autres moyens que par la fixation d'un prix de fourniture déterminé par les pouvoirs publics. Ainsi, les tarifs réglementés disparaîtraient. Confirmez-vous que lorsque ces tarifs réglementés ne sont pas inférieurs au prix de production, ils sont bien compatibles avec un marché concurrentiel et qu'ils seront donc défendus par la France ?

Sur le règlement des litiges, la référence à un Médiateur serait supprimée. Quelle est votre position ?

Qu'en serait-il du rôle des gestionnaires de réseaux avec la création des communautés énergétiques locales ?

Je voudrais dénoncer le manque d'ambition en matière d'économies d'énergie ou de développement des énergies renouvelables. Ce n'est pas un bon signal envoyé par la

Commission au reste du monde. La France s'est donnée des objectifs plus ambitieux, je m'en félicite.

Enfin, s'agissant des biocarburants, je partage vos préoccupations. Il faudra veiller, d'abord, à ne pas faire la place aux énergies fossiles dès lors que les volumes de biocarburants dits avancés seraient insuffisants, mais aussi être très attentifs aux pertes d'emplois qu'entraînerait la suppression des biocarburants de première génération. Au total, les sujets d'inquiétude sont donc nombreux, voire très nombreux.

M. Gérard César. – Quels enseignements tirez-vous de la récente vague de froid en France et en Europe pour la gestion du système électrique ? Êtes-vous satisfaits des interconnexions avec les autres pays ? Quel rôle ont joué les énergies renouvelables (photovoltaïque, éolien, hydraulique) au cours de cette période ?

Un déploiement des compteurs communicants de type *Linky* est-il envisagé dans les autres pays européens ?

Mme Delphine Bataille. – La Commission européenne ne semble pas favorable aux mécanismes nationaux de capacité. Le dispositif français, destiné à affronter les pics de consommation et à assurer notre sécurité d'approvisionnement électrique, est-il menacé ? Et qu'en serait-il des mécanismes d'effacement ?

La précarité énergétique augmente et concerne aujourd'hui huit millions de personnes, soit 15 % des foyers qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie. En France, nous avons plusieurs dispositifs de lutte contre cette précarité énergétique, à commencer par les tarifs sociaux et le chèque énergie, qui est en cours d'expérimentation. Vous avez souligné votre volonté de tenir compte des spécificités nationales. Quelles sont les mesures prévues dans le paquet pour lutter contre la précarité énergétique ?

M. Franck Montaugé. – Existe-t-il un bilan de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité ?

Sur les enjeux en matière de climat, et sur la valeur ajoutée que peut apporter l'Union européenne au regard de l'objectif de limiter le réchauffement climatique à deux degrés, on ne va pas dans la bonne direction. En matière d'énergies renouvelables, moins de 3 % de la consommation mondiale d'énergie est issue de ressources renouvelables, même si l'on constate une progression depuis 2000. La part des énergies fossiles sur une période longue de 15 ans représente encore 87 %. La question centrale est le prix qu'on accorde à la tonne de carbone. Comment l'Union européenne peut-elle peser sur ce sujet ? La technique de capture et de stockage de carbone, qui n'est pas abordée dans le paquet, est aussi déterminante.

Sur la question des biocarburants, nous sommes en retard en France. Les États-Unis en font une variable d'ajustement de leurs revenus agricoles. Nous avons un débat par rapport à l'utilisation de production agricole à des fins autres qu'alimentaires. Quelle est la position de l'Union européenne sur ces sujets ?

M. Yannick Vaugrenard. – Ma première question portera sur le fonctionnement des institutions. La Commission propose de relever l'objectif d'économies d'énergie de 27 %

à 30 % ; le Parlement européen vise quant à lui un objectif de 40 % mais quel est l'objectif du Conseil européen, qui représente les États membres ? C'est selon moi à lui de décider !

Sur les énergies renouvelables électriques, chacun sait que le problème réside dans le stockage. Existe-t-il un programme de recherches fondamentale ou appliquée en la matière ? Ne serait-il pas intéressant d'avoir un *leadership* européen sur ce sujet ?

Sur la précarité énergétique, Delphine Bataille a rappelé les chiffres. Il y a huit millions de personnes en situation de précarité énergétique. Dans les propositions de la Commission, il est indiqué qu'il faut éviter les coupures d'électricité. Plutôt que de les éviter, ne faudrait-il pas plutôt les interdire, en faisant preuve de vigilance par rapport à des abus qui demeureraient marginaux ? La Commission et l'Europe s'honoreraient à être en avance sur ces questions.

Sur les tarifs réglementés, c'est une question politique fondamentale. La France ne doit pas accepter que l'Europe impose des choses inacceptables. Nous avons une histoire sociale, de solidarité humaine et territoriale qui s'est traduite par des tarifs réglementés et un mécanisme de péréquation tarifaire. Il faut le réaffirmer. Revenir sur ces dispositifs porterait atteinte à nos libertés publiques et aux avancées dans ce domaine qui sont partagées de manière transpartisane.

Sur l'accessibilité citoyenne, pour la Commission européenne, tous les consommateurs devraient pouvoir produire de l'électricité pour leur consommation ou la revendre. Ce n'est pas crédible. Tout le monde n'est pas propriétaire. Certains habitent en appartement, en HLM, d'autres sont en situation de précarité énergétique. Il y a une inégalité des citoyens par rapport à cet objectif.

Il y a une distanciation de plus en plus forte entre les citoyens européens et les institutions européennes. Au vu du volume et de la complexité des textes présentés par la Commission, comment pensez-vous vulgariser les propositions qui sont faites et les décisions prises en matière d'énergie pour que le citoyen s'en imprègne ? Sur le plan démocratique, cet accès aux données me paraît indispensable !

M. Henri Tandonnet. – J'ai bien écouté l'exposé de monsieur le directeur général, mais je n'y ai pas entendu l'expression « énergie nucléaire ». A-t-elle été effacée du discours ? La position de la France en la matière est-elle défendue dans les mille pages de ce paquet ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Merci, monsieur le directeur général, pour cette présentation. Je partage la remarque qui a été faite par certains de mes collègues sur le volume du paquet présenté par la Commission. D'un point de vue démocratique, on est très loin des préoccupations des habitants du continent européen. On se demande même où peuvent vivre les personnes qui rédigent de tels documents. Certainement pas sur la même planète que nous !

Ce que je retiens de votre présentation, c'est qu'avec ce paquet énergie, on va encore un peu plus loin dans la remise en cause de l'organisation française, telle qu'issue de la Libération, de la production – y compris du nucléaire – et de la distribution de l'électricité dans notre pays. C'est un coin supplémentaire enfoncé dans notre modèle, au nom de la concurrence, sans d'ailleurs que l'on en mesure réellement les effets. Et quand on les mesure,

dans la vie réelle et concrète des gens, on se rend compte que ce n'est pas forcément une bonne chose.

Comme d'autres, je partage le fait que la mise en cause des tarifs réglementés est absolument inacceptable. C'est même inacceptable qu'on puisse nous encourager à aller en ce sens.

Sur la question de la précarité énergétique, douze millions de nos concitoyens sont concernés. J'ignore si ce paquet évoque la question de l'isolation des bâtiments et des habitations et s'il propose des moyens de financement pour aider, au sein des États membres, à cette isolation.

Enfin, s'agissant du transport, on parle beaucoup des prises pour les véhicules électriques mais, dans le même temps, l'Union européenne continue à organiser, au nom de la concurrence, la désorganisation des transports en commun : elle encourage le trafic routier de camions et met, parallèlement, en péril l'organisation d'une entreprise comme la SNCF. Il y a une contradiction majeure à vouloir atteindre des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effets de serre tout en contribuant à mettre des camions sur nos routes.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Pourriez-vous expliciter cette notion d'ouverture des mécanismes de soutien aux capacités étrangères ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Avant de vous donner la parole, monsieur le directeur général, je ferai deux remarques. Une question, d'abord : quel est le calendrier proposé par la commission ? Elle a présenté ce paquet fin novembre mais quelle date est envisagée pour son adoption ?

Une observation, ensuite : j'ai beaucoup apprécié les interventions de mes collègues. Il y a un vrai consensus sur le fond et un réel attachement au modèle français comme à un certain nombre de ses principes, que je fais miens sans relâche, tels que la péréquation tarifaire. Nous avons un modèle, et il n'est absolument pas question de nous en laisser imposer par qui que ce soit un autre sous prétexte qu'il fonctionnerait ailleurs. Je renvoie, par exemple, à nos débats sur le numérique : on se rend compte aujourd'hui que le maillage territorial en la matière eût été meilleur si l'on avait instauré un système de péréquation. De même, nos territoires seraient gravement lésés si on laissait prospérer certaines idées. Quand j'entends les propos tenus par des personnes aspirant à exercer des responsabilités nationales, je m'inquiète de certaines dérives.

De même, s'agissant des tarifs réglementés, nous avons entendu, lors de la réunion des présidents commissions des affaires économiques des Parlements de l'Union européenne sur l'Union de l'énergie à Bratislava, que la fin des tarifs réglementés était inévitable. Ces tarifs concernent douze millions de points de livraison (autrement dit, douze millions de compteurs) ! On a vu, dans un récent passé, l'ampleur de l'oscillation des prix du marché de l'énergie. Quand les prix du marché augmentent, notre modèle apporte une grande sécurité aux ménages, qui ont contribué à la construction de nos infrastructures. Il ne serait pas admissible qu'on puisse remettre en cause l'accès aux tarifs réglementés. Dans les lois que nous avons votées, nous avons toujours veillé à ce que ce système de tarifs réglementés soit protégé. On parle ici des ménages et ceux-ci ont besoin d'être protégés. J'étais donc très satisfait d'entendre un consensus large sur ces questions fondamentales.

M. Laurent Michel. – Si vous le voulez bien, nous allons nous répartir les réponses, avec Virginie Schwartz, par grandes thématiques.

Sur le prix du carbone, lors de ma présentation, j'ai rappelé que la réforme du marché de quotas européen était en cours. Cette discussion s'inscrit dans une réflexion plus globale sur le prix du carbone et l'idée qui le sous-tend, c'est-à-dire un objectif ambitieux de réduction des gaz à effet de serre imposé d'une manière ou d'une autre. Cette question fait l'objet de travaux européens et nationaux pouvant prendre plusieurs formes. Aujourd'hui, la forme la plus connue, c'est le système central d'échanges de quotas auxquels sont soumis les gros émetteurs de carbone, qu'ils soient producteurs d'électricité ou industriels.

Une proposition de la Commission européenne est sur la table depuis l'année dernière. Elle apporte des éléments positifs, comme la création d'une réserve de stabilité dans laquelle on pourra loger les quotas en cas de surcapacités, ce qui permettra au signal-prix de conserver son efficacité. De même, les allocations de quotas se feraient sur la base de la production réelle plutôt que par rapport à la production historique.

Néanmoins, les détails doivent toujours être précisés. Et il est important d'y être vigilants car ils peuvent en réalité déterminer le véritable niveau d'ambition. Les principaux points en discussion sont les suivants : le volume de quotas et la manière dont on le gère ; le volume de quotas gratuits pour les entreprises exposées aux fuites de carbone, voire la possibilité de remplacer, pour certains secteurs, le système de quotas gratuits par un mécanisme dit « d'inclusion aux frontières », dans lequel les importateurs paieraient le prix du carbone – cette proposition figure notamment dans la position actuelle du Parlement européen sur le sujet ; enfin, un certain nombre de questions se posent sur le rythme de l'ambition, autrement dit, sur le pourcentage de baisse annuelle du plafond de quotas attribués.

Diverses propositions sont sur la table. Au niveau européen, d'abord : il existe une proposition de la Commission, et une autre du Parlement européen. Au niveau national, ensuite, c'est par exemple le cas de l'Allemagne avec son « paquet énergie-climat » interne.

En termes de calendrier, l'objectif est d'obtenir un accord au niveau européen sur le sujet, soit au Conseil dans sa formation environnement du 28 février, soit au plus tard à la fin du semestre. Nous avons fait des contre-propositions pour dynamiser le système et trouver des points d'équilibre. La question des mécanismes de solidarité avec les pays de l'Est de l'Europe fait toujours débat. Il faut, sur ce sujet, un mécanisme robuste, équitable, c'est-à-dire, par exemple, que ceux qui produisent reçoivent des quotas alors que ceux qui ferment n'en reçoivent plus.

Mais il faut également souligner qu'il ne s'agit pas de la seule façon de promouvoir un prix du carbone. Une politique de taxation de l'énergie peut également être mobilisée en ce sens. Mais l'approche purement européenne, qui s'était matérialisée par une proposition de directive, a échoué en raison de l'exigence d'unanimité imposée, en matière de fiscalité, par les traités européens. Cette directive prévoyait, entre autres, d'introduire un minimum de composante carbone dans la fiscalité de l'énergie.

Il faut donc, dans ce domaine, se tourner vers des approches nationales. La France a introduit en 2014 la composante climat-énergie (CCE) dans ses taxes sur l'énergie. Une trajectoire a été fixée dans la loi relative à transition énergétique pour la croissance verte et un vote intervient régulièrement en loi de finances – on en est aujourd'hui à 30 euros la tonne en 2017.

L'Europe peut également établir des critères en matière d'émissions de carbone dans les prises de décision des acteurs publics et privés. C'est par exemple l'approche retenue dans un décret d'application de la loi de transition énergétique à paraître sur la prise en compte des émissions de gaz à effets de serre dans les investissements publics. Il faudra évidemment que ce décret soit appliqué. Cette approche renvoie également aux obligations nouvelles de *reporting* imposées aux entreprises et aux investisseurs institutionnels, qui les incitent à prendre en compte le prix du carbone, qu'elles fixent parfois du reste en interne, dans leurs décisions.

Sur l'objectif du Conseil en matière d'efficacité énergétique, celui-ci était de 27 % en 2014. Il était cependant précisé que cet objectif pourrait faire l'objet d'une révision. Le Parlement européen souhaite un objectif plus ambitieux. La Commission européenne propose 30 %. La France propose d'accepter ces 30 %. Des débats sur ce sujet vont avoir lieu au sein du Conseil.

Sur les technologies et la recherche, en matière de stockage et de biocarburants notamment, il s'agit d'un élément important des politiques internationales, européennes et nationales. Internationales, car dans le cadre de la mission innovation mise en place en application de l'Accord de Paris, un certain nombre de pays se sont engagés à doubler leurs efforts de recherche pour l'énergie verte. Au niveau européen, un certain nombre d'outils existent déjà, qui devraient d'ailleurs être révisés. On peut mentionner le SET plan, qui est un programme de recherche stratégique sur l'énergie en général et sa durabilité. Je pense également au mécanisme de soutien, dit « NER 300 », dans le cadre duquel 300 millions de tonnes de quotas de CO₂ ont été mis de côté pour soutenir, par le produit de leur vente, des projets de démonstrateurs industriels. Il est prévu, dans le système de quotas pour la période 2021-2030, de porter ce volume de quotas dédiés au financement de la recherche à 400 millions de tonnes. S'agissant des politiques nationales, le programme des investissements d'avenir (PIA) soutient de nombreux projets en matière de stockage d'énergie ou de biocarburants mais aussi de réseaux intelligents et de technologies d'efficacité énergétique. S'agissant du stockage, l'on peut notamment mentionner le « *power to gas* », qui transforme l'électricité en gaz pour le stocker ensuite dans le réseau. Tout cela est à poursuivre.

J'en viens au nucléaire. Il n'y a pas d'objectif en la matière. Il y a un objectif européen sur le renouvelable à l'horizon 2030, et un souhait des États membres de disposer d'une latitude suffisante, en vertu du principe de subsidiarité, tenant compte de leur historique et de leur contexte national, sur la part du nucléaire dans leur mix énergétique. Il n'y aura donc, sur le nucléaire, aucune contrainte, ni dans un sens, ni dans l'autre. En revanche, les États membres devront rendre compte, dans les plans énergie-climat nationaux, des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs en matière d'efficacité énergétique, d'émissions de carbone et d'énergies renouvelables. Un sujet pouvant toucher au nucléaire, mais qui n'est pas propre au nucléaire, concerne la faisabilité des contrats longs d'investissement dans les grandes infrastructures de production. Aujourd'hui, financer un petit parc éolien ne pose pas de difficultés. Il en va autrement du financement d'un parc d'éoliennes en mer, par exemple, comme du renouvellement ou de la prolongation d'un parc nucléaire.

Sur les énergies renouvelables, je souhaite d'abord confirmer que figure bien, dans le paquet qui nous est soumis, l'idée d'une contribution obligatoire d'un État membre à un fonds, géré par la Commission, en cas de non atteinte de ses objectifs en matière d'énergies renouvelables. Il faudra évidemment en étudier la mise en œuvre opérationnelle mais ce n'est pas forcément une mauvaise idée. Puisque les États membres sont seulement

contraints d'atteindre l'objectif national fixé à l'horizon 2020 et non 2030, il ne serait pas totalement illogique qu'un manquement soit sanctionné. J'espère simplement qu'on ne fera pas partie de ceux qui paieront ! Cependant, si le produit des amendes payées est réinvesti dans la transition énergétique, ce n'est pas plus mal, mais c'est une position personnelle, qui n'engage pas le Gouvernement.

Le deuxième sujet évoqué en matière d'énergies renouvelables était celui de la priorité d'injection réservée aux petites installations, aux installations existantes et aux démonstrateurs. C'est un sujet important, mais il l'est probablement moins pour la France que pour d'autres pays, en raison de la manière dont ils gèrent le système électrique. Pour répondre à la question posée, il faut d'abord rappeler la signification technique de la priorité d'appel. Celle-ci est aujourd'hui effectuée par RTE dans le cadre du mécanisme d'ajustement, auquel participent assez peu les énergies renouvelables. Par ailleurs, indépendamment de toute priorité d'appel, un grand nombre d'installations d'énergies renouvelables sont déjà naturellement sélectionnées au titre du prix marginal (ou du *merit order*), sauf celles qui utilisent de la biomasse, qui ont des coûts fixes bas et des coûts variables élevés. Néanmoins, celles qui sont soutenues par le mécanisme dit du complément de rémunération peuvent aller sur le marché et être rémunérées. En somme, cela ne paraît pas un sujet majeur pour nous.

S'agissant des départements et collectivités d'outre-mer, il faudra que nous fassions valoir leur spécificité. D'ailleurs, un projet de décret prévoit d'étendre la priorité d'appel dans ces territoires, sauf pour quelques installations particulières. En l'espèce, le marché européen n'est de toute façon pas affecté et, si le seul critère du prix était retenu, on produirait à partir de sources d'énergies fossiles, car il n'y a aucune autre solution décarbonée, en dehors du renouvelable. Il faut donc y veiller. D'autres pays peuvent avoir des problèmes plus importants sur ce sujet.

La question de la priorité de raccordement au réseau aurait pu inquiéter mais son principe est inscrit dans les directives et il existe déjà des dispositions en droit national, renforcées par la loi de transition énergétique.

Sur l'ouverture partielle des appels d'offres aux capacités étrangères, nous ne sommes pas opposés à l'idée de l'expérimenter avec un certain nombre de pays, sous condition de réciprocité, car en matière d'énergie, lorsqu'un appel d'offres est organisé, il y a un soutien national pour atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables. À la différence d'autres pays, notre stratégie repose donc clairement sur la réciprocité. Autrement dit, si l'on finance à l'étranger, il faudrait que l'étranger finance également chez nous. Par ailleurs, nous ne souhaitons pas que les États membres soient contraints de le faire systématiquement. Et ce d'autant plus que la Commission a justifié son souhait d'imposer une telle ouverture par le fait que les mécanismes de soutien aux producteurs nationaux s'apparenteraient à des droits de douane qui s'appliqueraient à l'électricité, d'où qu'elle vienne, mais financeraient uniquement les énergies renouvelables nationales. Or, avec la réforme française du mode de soutien aux énergies renouvelables, notre système n'est nullement assimilable à de tels droits. Nous ne sommes donc pas dans le cadre de cette obligation imposée à d'autres pays. Enfin, il n'est pas simple d'imaginer comment, techniquement, des appels d'offres communs et réciproques pourront être organisés.

Mme Virginie Schwartz, directrice de l'énergie. – Nous avons beaucoup échangé sur ce point avec nos voisins, notamment avec les allemands qui, parce qu'ils se sont fait imposer, pour des raisons juridiques, une obligation d'ouverture par la Commission, étaient très demandeurs d'une collaboration sur le sujet. D'un côté, cela peut constituer une

opportunité de développer des énergies renouvelables qui seraient moins coûteuses dans certains pays, et donc finalement d'atteindre un même volume d'énergies renouvelables pour un coût moins élevé, ce qui est positif, et c'est ce que la Commission européenne a à l'esprit quand elle promeut ce système : c'est l'idée que chaque pays a des avantages géographiques en termes d'énergies renouvelables, et qu'il faut donc les utiliser au maximum. D'un autre côté, on sait que chaque filière d'énergie renouvelable a des avantages et des inconvénients qui lui sont propres, notamment en termes de création d'emplois au niveau local ou d'impacts paysagers et environnementaux qui, par hypothèse, affectent le pays dans lequel elles se trouvent. Dès lors, considérer – en poussant le raisonnement à l'extrême – qu'un État membre remplirait ses obligations *via* des installations situées dans d'autres pays qui seraient affectés négativement par ces installations pourrait poser des difficultés sur certaines filières. C'est pourquoi nous sommes favorables à un encouragement – envisagé un temps par la Commission – et non à une obligation, et à une discussion pays par pays et filière par filière, au cas par cas, pour être sûrs que chacun en tire un bénéfice, avant d'aller au-delà.

S'agissant des communautés énergétiques locales, les intentions réelles de la Commission sur ce sujet sont aujourd'hui assez peu claires. On constate qu'elle souhaite promouvoir des formes de décentralisation de l'énergie, et nous la soutenons sur cette voie, mais la question de savoir jusqu'où elle veut aller sur certains points, notamment sur le réseau, reste ouverte et il nous faudra travailler avec elle sur ce sujet pendant les prochains mois. La France a lancé de nombreuses initiatives visant à favoriser l'autoconsommation et la production décentralisée et nous sommes donc en mesure de proposer des solutions à la Commission dans ce domaine. Nous devons néanmoins avoir à l'esprit les deux principes que sont la péréquation tarifaire, *via* nos réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, et l'optimisation du système. Si l'on prend au pied de la lettre ce qu'écrit la Commission, il existe un risque assez important de désoptimisation et donc de surcoût pour les Français et les Européens, car l'on dupliquerait des parties de réseaux à côté du réseau public. À l'opposé, la France promeut bien l'autoconsommation collective mais celle-ci utiliserait le réseau public, ce qui préserve notre logique d'optimisation collective des coûts à l'échelle de la communauté nationale.

S'agissant de la sécurité d'approvisionnement, je reviendrai d'abord sur la tension que nous avons connue lors de la deuxième semaine de janvier, avec des températures en dessous des normales de saison d'environ six degrés. Pour y faire face, RTE a mobilisé l'ensemble des solutions qui étaient disponibles. S'agissant des interconnexions, en moyenne, entre 3 et 4 gigawatts ont été importés, notamment en provenance d'Espagne – il ne s'agissait pas du maximum technique car nos voisins connaissaient aussi des tensions dues soit au froid soit à des difficultés techniques, notamment en Belgique. À cet égard, RTE a souligné l'excellente collaboration qu'il a eue avec ses voisins gestionnaires de réseaux. Une optimisation maximale a été recherchée, y compris à travers le fait de bénéficier des réserves que chaque gestionnaire de réseaux conserve pour son système électrique. En bref, tout cela a bien fonctionné.

Les énergies renouvelables ont également apporté une contribution, certains jours plus que d'autres. À la pointe de midi, entre 6 et 8 gigawatts étaient fournis par le solaire et l'éolien au milieu de la semaine. Par ailleurs, l'hydroélectricité a très bien fonctionné car l'on avait pu reconstituer, en décembre, des stocks hydrauliques qui étaient très bas au début du mois. Enfin, les effacements de consommation ont également été particulièrement mobilisés. Il s'agit d'un sujet qui a notamment été porté par les parlementaires ces dernières années : on constate aujourd'hui que cela a porté ses fruits, RTE a pu mobiliser les contrats qui le lient avec les entreprises pour faire de l'effacement, ainsi que recourir à l'effacement diffus.

Finalement, cette tension nous a montré à quel point ces sujets d'approvisionnement sont importants, alors qu'ils sont parfois oubliés par rapport aux questions de libéralisation ou de transition énergétique.

S'agissant des critères de sécurité d'approvisionnement, autrement dit des critères de défaillance du système électrique, dans le cadre de la PPE, la France a acté le début des travaux sur une remise à plat des critères de défaillance du système électrique, notamment sur les marges. La question est de savoir de quelles marges nous avons besoin dans notre système électrique pour tenir compte des aléas, qu'ils soient climatiques ou techniques. Tout cela a un coût, c'est pourquoi il nous semble extrêmement difficile d'envisager une harmonisation européenne. L'aversion à la coupure électrique n'est pas la même selon les pays ; elle dépend de leur histoire comme de leur dépendance à l'électricité, notamment pour le chauffage. Un critère de défaillance plus strict engendre un plus haut degré de sécurité d'approvisionnement, et donc des coûts plus élevés. Il existe aujourd'hui des positions très diverses entre les États membres. L'harmonisation nous semble donc très difficile à envisager.

Nous continuerons à défendre, auprès de Bruxelles, l'idée que ces mécanismes doivent être préservés, sans remise en cause périodique, pour procurer de la visibilité à long terme. J'observe d'ailleurs que la direction générale de la concurrence a validé notre mécanisme de capacité, ce qui démontre sa contribution à l'objectif de sécurité d'approvisionnement sans inconvénients majeurs : en particulier, il est ouvert aux capacités étrangères et se base sur un système de prix de marché.

Nous souhaitons également convaincre la Commission de la nécessité d'appliquer les mêmes exigences de transparence et d'ouverture au marché à tous les États membres pour les dispositifs qui appartiennent à la même « famille » que les mécanismes de capacité : je pense par exemple au système des réserves stratégiques dont disposent les allemands et qui ont été mis en place en prévoyant un recours au charbon.

J'en viens au troisième volet de cette thématique consacrée à la sécurité d'approvisionnement qui porte sur les interconnexions : celles-ci ont rempli leur mission et nous sommes favorables à poursuivre leur développement. La Commission souhaite que le taux d'interconnexion soit porté de 10 à 15 % pour tous les États membres quand les projections de RTE prévoient que la capacité d'interconnexion de la France atteindrait, d'ici 2030, plus de 27 GW, soit 17 %. Nous pensons que ce système est globalement bénéfique pour le consommateur ; encore faut-il que l'évaluation des projets soit basée sur des analyses coûts/bénéfices au cas par cas et non pas sur un critère systématique et uniforme.

S'agissant de la protection du consommateur, un important travail a été réalisé sur les tarifs réglementés pour mettre en place un dispositif compatible avec le développement de la concurrence tout en facilitant l'accès de tous à l'électricité. Le débat, sur ce point, est constant avec la Commission. Je signale une échéance importante avec l'issue prochaine d'un contentieux sur les tarifs réglementés du gaz, aujourd'hui en cours d'examen par le Conseil d'État. Le juge administratif a été saisi par les opérateurs alternatifs et devrait nous donner sa position dans les mois qui viennent après une question préjudicielle posée à la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci a défini un certain nombre de critères qui doivent être satisfaits par les tarifs réglementés et nous estimons que tel est bien le cas pour ce qui concerne les tarifs réglementés français.

En ce qui concerne la précarité énergétique, l'expérimentation du chèque énergie se déroule dans quatre départements et elle donne de bons résultats. Son objectif est non

seulement d'augmenter le nombre des bénéficiaires mais aussi de leur permettre un accès plus systématique aux aides. Nous estimons que l'encadrement normatif défini par la Commission comporte des ambiguïtés, puisqu'elle renvoie à des dispositions relevant de la sécurité sociale. La France défendra sa position et plaidera la conformité du chèque énergie. Je fais d'ailleurs observer que si peu de nos partenaires pratiquent et soutiennent les tarifs réglementés, ils sont en revanche beaucoup plus nombreux à partager nos préoccupations en matière de précarité énergétique.

Enfin, les textes européens prévoient la généralisation des compteurs *Linky*, sauf pour les pays qui démontrent que le coût de ce déploiement est excessif. Les italiens sont, par exemple, très avancés dans ce processus tandis que les allemands sont un peu plus en retard.

M. Laurent Michel. – En réponse à M. Jean-Pierre Bosino, qui s'est interrogé sur les financements européens en faveur de la rénovation énergétique, je rappelle que la France procède d'ores et déjà à l'affectation à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) du produit de la vente de quotas de CO₂ pour financer les travaux réalisés par les ménages aux revenus modestes. Ce mécanisme vertueux sera poursuivi pour renforcer les moyens de lutte contre le réchauffement climatique et favoriser l'isolation thermique. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) apporte également des moyens financiers pour soutenir les investissements en rénovation énergétique.

M. Roland Courteau. – J'aurai souhaité des précisions sur le règlement des litiges et les perspectives de suppression ou de diminution du rôle du Médiateur de l'énergie.

M. Laurent Michel. – Nous vous apporterons plus de précisions par écrit. Un décret général sur la médiation est en cours d'élaboration. Il ne prévoit en aucun cas la suppression du Médiateur de l'énergie mais une évolution de son rôle pour le mettre en cohérence avec une récente directive européenne.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pouvez-vous nous apporter quelques précisions de calendrier ?

M. Laurent Michel. – L'année 2017 qui avait été évoquée initialement paraît aujourd'hui irréaliste. Notre pronostic est qu'une adoption à la fin de l'année 2018 serait un bon résultat.

La réunion est levée à 12h15.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 25 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 10 h 40

Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Bienvenue et merci, Monsieur l'ambassadeur, de venir devant notre commission. La situation en Turquie nous intéresse au plus haut point, tant pour son évolution intérieure que pour les développements les plus récents sur le plan extérieur : comment le pays évolue-t-il ? Quelle est la vision de la Turquie de la crise au Levant ? Que penser de l'alliance qui s'affirme entre la Russie, la Turquie et l'Iran, une alliance très surprenante, mais puissante ? Je ne doute pas que mes collègues auront, après vous avoir entendu, des questions très nombreuses.

M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie. – Je souhaite tout d'abord remercier la commission des affaires étrangères du Sénat et son Président de m'avoir invité pour cette audition consacrée à la Turquie. En poste à Ankara depuis presque un an et demi, je n'ai pas besoin de vous dire combien ma mission est à la fois passionnante et exigeante tant la matière est riche et ce pays régulièrement au cœur de l'actualité, avec des problématiques essentielles pour la France (Syrie, migrants, terrorisme) sans oublier ses évolutions internes qui suscitent débat et critiques.

J'ai reçu de nombreuses délégations du Sénat dont notamment celle de la commission des affaires étrangères conduite par les Sénateurs Claude Malhuret, Claude Haut et Leïla Aïchi avec un excellent rapport intitulé « La Turquie : une relation complexe mais incontournable ». Ce rapport a été adopté fin juin 2016 mais son titre garde toute sa pertinence. Pour la clarté de l'exposé, je traiterai successivement deux questions : où en est la Turquie en ce début d'année 2017 ? Pourquoi reste-t-elle pour nous un partenaire majeur et incontournable ?

La Turquie fait face aujourd'hui à de grands défis. Pour tous ceux qui suivent la Turquie depuis longtemps, le contraste est saisissant entre la Turquie des premières années de l'AKP au pouvoir (ouverture des négociations d'adhésion à l'UE, nombreuses réformes, croissance économique très forte, « modèle » conciliant islam et démocratie) et la Turquie d'aujourd'hui (image négative en Occident, pays qui s'éloignerait des références d'Atatürk et de l'ancrage à l'Europe au profit d'une vision plus conservatrice et néo-ottomane, durcissement du régime). Ce pays, dont la stabilité est essentielle pour celle de l'Europe, suscite aujourd'hui beaucoup d'inquiétude.

La situation intérieure est très dégradée.

Au plan sécuritaire :

- Les attentats se sont multipliés depuis l'été 2015 (Daech, PKK/TAK, DHKP-C) avec près de 500 morts ;

- La situation dans le Sud-est du pays est très préoccupante suite à la reprise des hostilités par le PKK en juillet 2015, avec environ 900 morts au sein des forces de sécurité turques et 600 victimes civiles ainsi que des destructions massives dans plusieurs villes du Sud-est et des populations déplacées ;

- Le coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016 a fait près de 250 morts et plus de 2 000 blessés, le Parlement a été bombardé, causant un vif traumatisme pour tout le pays. Cette tentative de putsch a été présentée et perçue comme une véritable attaque terroriste venant de la confrérie de Fetullah Gülen, autrefois proche de l'AKP.

Le résultat aujourd'hui est que la menace terroriste n'a jamais été aussi forte en Turquie. Le climat est lourd dans le pays : les gens sortent moins et le tourisme est en chute libre. L'assassinat en décembre de l'ambassadeur russe a montré en outre certaines failles du dispositif sécuritaire. La menace est donc globale et multiforme mais le ressenti n'est pas forcément le même : il faut bien distinguer les menaces vécues comme « existentielles » (celle du PKK car c'est une remise en cause de l'intégrité du territoire, celle de la mouvance güleniste car elle porte atteinte à la stabilité de l'Etat et de ses institutions) des menaces simplement « sécuritaires » et plus récentes (Daech). L'attentat d'Istanbul du 1^{er} janvier, revendiqué par Daech, montre toutefois combien cette organisation veut s'attaquer plus fortement à la Turquie.

Au plan politique, on assiste à une détérioration préoccupante de l'Etat de droit et des libertés fondamentales en Turquie, enclenchée depuis plusieurs années mais accélérée avec la proclamation de l'état d'urgence. Des purges massives ont été décidées après le coup d'Etat avorté : plus de 120 000 personnes ont été mises à pied dans l'administration, environ 40 000 personnes ont été arrêtées, 45 % des officiers généraux ont été limogés et des centaines d'entreprises privées ont été mises sous tutelle. Ces purges ne touchent pas seulement les auteurs du putsch mais des sympathisants gülenistes, des partisans de la cause kurde ainsi que des opposants au régime. Des politologues estiment à environ un million le nombre de personnes directement ou indirectement touchées, si on intègre les familles et les proches. Une des difficultés était l'absence de recours juridique pour toutes ces personnes limogées mais le gouvernement a annoncé la mise en place cette semaine d'une commission pour instruire les plaintes de ceux qui s'estimaient injustement sanctionnés. Cette mesure a permis d'ailleurs de désamorcer certaines critiques du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, la liberté d'expression est sérieusement fragilisée. Je rappelle que la Turquie est ainsi le pays au monde où il y a le plus de journalistes en prison. Il faut aussi mentionner l'arrestation de nombreux députés du parti HDP et une justice très affectée par les purges (un quart des magistrats a été radié).

Le résultat est qu'on a aujourd'hui une société très polarisée. L'état d'urgence entretient un climat de défiance dans la société. On assiste par exemple à une forte hausse des demandes d'expatriation d'étudiants ou de Turcs travaillant dans des groupes étrangers.

Le Président Erdogan veut promouvoir une « nouvelle Turquie ». Il se voit en père fondateur de la République et entend mobiliser son peuple autour de l'objectif 2023, année du centenaire de la République d'Atatürk, en développant notamment de grands projets d'infrastructures. Il s'est aussi fortement engagé en faveur d'une réforme de la Constitution afin de mettre en place un régime présidentiel. Après son adoption par le Parlement, cette réforme sera soumise à référendum, probablement courant avril. Des interrogations sérieuses sont apparues s'agissant du respect de la séparation des pouvoirs, sujet qui sera examiné de

près par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Cette réforme pourrait permettre théoriquement au Président Erdogan de pouvoir être réélu encore deux fois, soit jusqu'en 2029.

Au plan économique, pour la première fois depuis 2009, on a enregistré une récession de 1,8 % au 3^{ème} trimestre 2016. La livre turque a fortement chuté, perdant un tiers de sa valeur en un an. Les conséquences de la dégradation de la situation sécuritaire et politique se traduisent par une chute du tourisme. Le nombre de touristes français a baissé de 40 % de 2014 à 2016. On observe un tassement des investissements étrangers, dans un climat d'insécurité juridique. Les décideurs économiques sont pour la plupart dans une position d'attentisme. Ce ralentissement économique est d'autant plus préoccupant que la Turquie est dépendante des financements étrangers, en raison de la faiblesse de son épargne domestique, pour couvrir le déficit de sa balance des paiements et l'amortissement de sa dette extérieure.

Certes, la Turquie a montré dans le passé sa capacité de résilience aux chocs externes, grâce notamment à la bonne tenue de ses finances publiques et à la bonne santé de son secteur bancaire. Ce pays garde des atouts indéniables sur le moyen terme : un marché de près de 80 millions de consommateurs, une situation géographique exceptionnelle, la présence de grands groupes nationaux et étrangers qui tirent l'économie et exportent -BTP, automobile, banques-, des infrastructures de qualité et un volontarisme public fort. Mais les experts économiques considèrent que la Turquie est probablement aujourd'hui le pays émergent le plus vulnérable à une crise de refinancement externe. Le Président Erdogan a demandé aux Turcs de convertir leurs devises étrangères pour soutenir la livre et il a assimilé ceux qui spéculent contre la monnaie nationale à des « terroristes économiques ». Une hausse des taux d'intérêt semble inévitable pour enrayer la chute de la livre, alors même que le Chef de l'Etat, soucieux de maintenir la croissance, accentue les pressions sur les banques pour qu'elles diminuent leurs taux.

Cette dégradation de la situation économique est probablement à court terme la difficulté principale pour le régime, notamment dans la perspective du référendum, car si l'AKP a remporté toutes les élections depuis 2002, c'était notamment en raison du développement très rapide du pays ces quinze dernières années.

La politique étrangère de la Turquie est soumise à rude épreuve.

Depuis le départ de l'ancien Premier ministre M. Davutoglu en mai 2016, l'objectif principal de la Turquie est de normaliser ses relations avec ses voisins. Le nouveau Premier ministre M. Yildirim a ainsi déclaré que la Turquie voulait avoir « moins d'ennemis et plus d'amis », ce qui est un des facteurs du rapprochement avec Israël et la Russie. Plus généralement, la politique étrangère aujourd'hui de la Turquie est largement dictée par les impératifs sécuritaires.

La priorité est en effet de contrer les menaces qui déstabilisent le pays, avec la question kurde qui reste centrale pour comprendre la stratégie d'Ankara. L'opération Bouclier de l'Euphrate, déclenchée fin août 2016 en Syrie, a eu ainsi pour but d'éloigner Daech de sa frontière mais surtout d'empêcher la réunion des cantons kurdes au nord de la Syrie. Pour la Turquie, le PYD est aussi dangereux que le PKK car Ankara estime que de nombreux attentats commis en Turquie ont été préparés dans les camps du PYD. Ces deux organisations ont le même commandement (Qandil), la même idéologie, les mêmes combattants. D'où l'incompréhension totale d'Ankara de voir que la coalition soutient les Forces Démocratiques

Syriennes, dominées par les milices du PYD, pour combattre Daech car « on ne devrait pas lutter contre un groupe terroriste en ayant recours à un autre groupe terroriste ».

En Irak, c'est la même chose, avec la crainte que le PKK ne s'installe de façon durable dans le mont Sinjar. Ankara refuse la perspective d'un « 2^{ème} mont Qandil ». Derrière les enjeux de sécurité en Syrie et en Irak, il y a aussi la volonté de la Turquie d'empêcher la constitution d'un arc chiite dans la région et de contrer l'influence de l'Iran.

Ce prisme sécuritaire explique assez largement les tensions avec l'Occident de ces derniers mois. Les principales critiques sont les suivantes :

L'Occident aurait sous-estimé le choc subi avec le coup d'Etat et n'aurait pas fait preuve de suffisamment d'empathie et de solidarité après les événements du 15 juillet (on aurait plus critiqué la Turquie pour l'ampleur de ses purges que soutenu ce pays pour avoir surmonté l'épreuve du putsch).

- Avec les Etats-Unis, les tensions se concentrent sur la demande d'extradition de Fetullah Gülen (l'équivalent pour les Turcs de Ben Laden) et la coopération menée par Washington avec le PYD. Le pouvoir turc met beaucoup d'espoirs dans la nouvelle administration américaine, en espérant un changement sur ces deux points de la part du Président Trump.

- L'Union européenne est pour sa part critiquée de ne pas agir assez fortement pour lutter contre le PKK, de n'avoir toujours pas levé l'obligation de visas et d'avoir stoppé de facto les négociations d'adhésion. Le reproche du « deux poids, deux mesures » est récurrent, tout comme le sentiment que l'UE ne tient pas ses engagements.

En conséquence, on assiste à une montée d'une rhétorique anti-occidentale dans une large partie de la presse et des réseaux sociaux, où foisonnent aussi les théories complotistes souvent très farfelues.

La Turquie reste en même temps un partenaire majeur et incontournable pour la France. La Turquie est un partenaire essentiel.

La relation franco-turque est aujourd'hui fondée sur un partenariat stratégique dont le cadre a été fixé lors de la visite d'Etat du Président de la République en janvier 2014, cadre qui prévoit des consultations annuelles entre Ministres des affaires étrangères. La dernière a eu lieu avec le déplacement de Jean-Marc Ayrault en octobre dernier à Ankara.

Je souhaiterais donner quatre illustrations montrant qu'on a besoin de la Turquie :

- dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, notre objectif est d'empêcher que des combattants français parviennent à se rendre en Syrie ou Irak via la Turquie ou qu'ils puissent revenir en Europe et y commettre des actes terroristes. Depuis septembre 2014 (suite à la visite de Bernard Cazeneuve), 183 ressortissants français arrêtés en Turquie ont été renvoyés en France. C'est un résultat très important et qui illustre la qualité du travail effectué entre nos services de police et de renseignement. Le maintien de cette excellente coopération franco-turque constitue la priorité n°1 pour l'ambassade car il en va de notre sécurité nationale.

- s'agissant du règlement des crises régionales, avec son entrée militaire dans le nord du pays, la Turquie est devenue plus que jamais un acteur incontournable sur le dossier

syrien. Nous avons avec elle de nombreuses convergences : le soutien à l'opposition, la lutte contre Daech, une transition sans Bachar, l'unité et l'intégrité territoriale de la Syrie. Nous partageons aussi l'objectif que la prise de Raqqa ne puisse pas donner lieu à un affrontement entre Kurdes et Arabes et que cette ville, libérée de Daech, soit gouvernée par des représentants des populations locales. Nous avons eu aussi une concertation bilatérale très poussée ces dernières semaines suite à l'accord de cessez-le-feu intervenu fin décembre sous l'égide de la Russie et de la Turquie pour s'assurer que le processus d'Astana ne conduise pas à un accord au rabais et éloigné des paramètres de Genève.

- concernant la crise migratoire, la Turquie accueille aujourd'hui le plus grand nombre de réfugiés dans le monde (3 millions, dont 2,7 millions de Syriens). Elle a estimé de façon légitime qu'elle n'avait pas à supporter seule un tel fardeau. D'où l'accord UE/Turquie du 18 mars 2016 qui, dans l'ensemble, a bien marché avec une réduction considérable des départs de Turquie vers les îles grecques, un contrôle accru par la Turquie de sa frontière et une lutte renforcée contre les filières de passeurs, une aide financière de l'UE pour soulager ce pays. Cet accord a été critiqué mais il fonctionne et il est globalement respecté.

- la Turquie, 18^{ème} puissance économique mondiale, est enfin un grand marché pour nos entreprises : nous avons plus de 450 entreprises françaises en Turquie, représentant plus de 100 000 emplois. La France est le sixième fournisseur de la Turquie et son huitième investisseur étranger ; la Turquie est le troisième client de la France hors UE devant le Brésil et l'Inde. La Turquie est une terre de croissance pour nos entreprises et une plateforme régionale pour leur développement (Iran, Asie centrale, Caucase, Moyen-Orient). Nous contribuons à l'indépendance énergétique de ce pays, au travers du projet nucléaire Sinop avec la fourniture de réacteurs Atmea, et au développement des grandes villes (métro et tramway d'Istanbul avec des rames Alstom) ; l'impact de l'usine Renault de Bursa dans l'activité économique et les exportations du pays est aussi très significatif. Nous avons par ailleurs des prospects importants, dans les domaines de l'armement, en matière de défense aérienne et anti-missiles, des satellites de télécommunications ou des trains à grande vitesse. Nous souhaiterions enfin nous impliquer plus fortement dans la mise en œuvre des « grands projets 2023 » dans le domaine des infrastructures. Tous ces sujets seront évoqués lors de la visite de M. Matthias Fekl le 31 janvier à Istanbul, avec pour objectif d'augmenter progressivement le volume d'échanges de 12 à 20 milliards d'euros.

Au total, la relation bilatérale est aujourd'hui bonne et plutôt dynamique. On sait en même temps qu'elle n'est jamais à l'abri de potentielles tensions, qu'il s'agisse de la question arménienne, de l'adhésion à l'UE, de la lutte contre le PKK en France, jugée parfois insuffisante par Ankara, ou maintenant de la lutte contre la mouvance güleniste. Il faut donc toujours rester très vigilant.

Quels sont les enjeux pour les prochains mois ? Même si la Turquie apparaît parfois comme un partenaire un peu compliqué, il est capital de garder le dialogue ouvert avec ce grand pays, dans le respect de nos principes et de nos valeurs et sans rien perdre de notre lucidité.

Sur la situation intérieure, nous devons rappeler à la Turquie que nous la soutenons pleinement dans sa lutte contre le terrorisme mais que celle-ci doit se faire dans le respect de l'Etat de droit, de façon proportionnée et en conformité avec ses engagements internationaux. Nous devons avoir un dialogue clair et exigeant avec ce pays, en soulignant les limites à ne pas franchir. Beaucoup de mes interlocuteurs, notamment les milieux

d'affaires turcs, espèrent la fin prochaine de l'état d'urgence car cela montrerait un retour à la normale et permettrait de rétablir un climat de confiance auprès des investisseurs étrangers.

Sur sa relation avec l'UE, la Turquie est un partenaire absolument essentiel pour l'UE. Le processus de négociations d'adhésion a été engagé depuis longtemps (2005) et s'avère donc assez frustrant pour les Turcs. Mais c'est ce qui permet à la Turquie de rester arrimée à l'Europe et de se transformer progressivement ; c'est par ailleurs le levier fondamental dont l'UE dispose pour inciter la Turquie à faire des réformes. Mettre fin à ce processus renforcerait certaines tendances actuelles du régime et n'est donc pas souhaité par les opposants, la société civile et les milieux d'affaires. Le processus de négociations est en soi beaucoup plus important que son issue ou son calendrier : l'intérêt de l'UE est de garder une Turquie engagée et non pas de la rejeter. A défaut de pouvoir avancer en ce moment sur les négociations d'adhésion compte tenu du contexte intérieur, le Conseil va examiner dans les prochains mois le nouveau chantier, proposé par la Commission, de la modernisation de l'union douanière UE/Turquie, avec l'enjeu d'une éventuelle extension de l'actuelle union douanière à l'agriculture, aux services et aux marchés publics. Cette proposition mérite d'être regardée de près car elle peut représenter un sujet positif dans la relation euro-turque en 2017. Quant aux visas, on sait que ce fut un sujet très sensible ces derniers mois ; la position de l'UE doit rester constante, à savoir la nécessité pour la Turquie de respecter l'intégralité des 72 critères et donc de procéder, lorsqu'elle l'estimera possible, à une révision de sa loi sur le terrorisme.

Sur sa politique étrangère, il faut s'attendre dans les prochains mois à une politique étrangère plus pragmatique, voire opportuniste, avec la recherche d'un équilibre entre Ouest et Est. D'un côté, on ne doit pas surestimer le rapprochement avec la Russie car la Turquie ne peut pas se passer de son alliance avec les Etats-Unis et du parapluie militaire de l'Otan. La Turquie a aussi un grand besoin de l'UE qui est son premier partenaire commercial, investisseur étranger et pourvoyeur de touristes ; le Président Erdogan a d'ailleurs rappelé récemment que l'adhésion restait un choix stratégique de la Turquie. On doit donc bien distinguer un discours souvent populiste et anti-occidental mais à usage surtout interne des fondamentaux de la politique étrangère de ce pays qui, selon moi, ne devraient pas substantiellement changer. De l'autre côté, cela ne signifie pas que la Turquie ne va pas continuer à diversifier ses alliances, à pousser ses liens avec la Russie (au regard notamment de ses enjeux énergétiques), la Chine et l'Afrique (où elle mène depuis quelques années une forte offensive diplomatique et économique) et à poursuivre ses attaques contre l'ordre international actuel qu'elle estime dépassé, en particulier en demandant une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies car « le monde est plus grand que 5 ». Le Président Erdogan est avant tout pragmatique, notamment en politique étrangère, et il continuera à mon avis de jouer sur tous les tableaux, au mieux des intérêts de son pays.

Sur sa relation avec la France, la Turquie va suivre avec intérêt la campagne présidentielle, anticipant le fait qu'elle va être stigmatisée par tous les candidats. Je prépare avec mon équipe, en lien avec mon homologue turc à Paris, le futur plan d'action de notre partenariat stratégique pour la période 2017/2019 afin qu'il donne une forte impulsion à notre relation bilatérale après l'élection en France d'un nouveau Président de la République et d'une nouvelle Assemblée nationale.

En conclusion, la Turquie apparaît donc bien comme un pays incontournable mais complexe, prometteur en raison de son potentiel de croissance pour nos entreprises mais vulnérable à court terme en raison de la dégradation du climat politique et sécuritaire.

Je m'attends à une année 2017 encore assez compliquée pour la Turquie, avec le référendum et ses conséquences politiques, le risque de nouveaux attentats, et une situation économique fragile. Ces difficultés sont une raison supplémentaire de parler à ce grand pays, en particulier dans le cadre de la diplomatie parlementaire, car la France et la Turquie, tout comme l'UE et la Turquie, ont besoin mutuellement l'une de l'autre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La situation, comme vous le dites, est pour le moins complexe, c'est bien pourquoi nous avons besoin de votre éclairage, les enjeux sont importants.

- Présidence de M. Christian Cambon -

M. Claude Malhuret. – Merci pour cet exposé riche et complet et je vous renouvelle nos remerciements pour votre accueil en Turquie lors de la visite de notre délégation.

Comment évolue l'image du président Erdogan dans l'opinion publique turque ? Nous avons l'impression d'un grand soutien populaire, d'une forme de solidarité, alors même que certaines inflexions politiques, internes comme externes, pourraient affaiblir le président turc – je pense à la situation économique du pays, à la chute de la livre turque, aux accommodements avec l'Iran, aux arrestations massives qui ont suivi le coup d'Etat de juillet dernier : le président Erdogan vous paraît-il un dictateur peu, ou pas contesté ?

Sur le coup d'Etat, ensuite, tout le monde s'inquiète de la brutalité de la répression, mais personne ne semble contester que les gülenistes soient effectivement responsables du coup d'Etat : Fethullah Gülen vous semble-t-il bien à l'origine du coup d'Etat, ou bien n'y a-t-il pas là pour le régime, un prétexte pour se débarrasser d'un opposant ?

L'accord sur les réfugiés fonctionne bien, mais jusqu'à quand vous semble-t-il que le président Erdogan acceptera de contenir les migrants sur son territoire, en l'absence de contrepartie sur les visas européens ?

L'administration américaine a changé : avez-vous discuté avec votre homologue américain, des positions de la nouvelle administration américaine ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Selon vos informations, qui a commis le coup d'Etat du 16 juillet dernier ? Ensuite, quelle vous paraît la longévité d'un pouvoir qui purge à ce point les forces de l'ordre et qui voit sa base anatolienne diminuer avec la dégradation économique interne : la Turquie n'est-elle pas devenue un colosse aux pieds d'argile ?

M. Xavier Pintat. – Lorsque nous nous sommes vus en marge de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, vous nous avez dit que les autorités turques avaient très mal vécu le choc du coup d'Etat ; quelle vous paraît l'implication des gülenistes ? Comment la présidentialisation du régime est-elle perçue par l'opinion ? Vous nous dites que la Turquie veut stabiliser les relations avec ses voisins : le régime va-t-il toujours privilégier ses relations avec l'OTAN et avec l'UE ?

M. Bernard Cazeau. – Vous dites que le PKK est perçu comme une menace existentielle par le régime turc. Dès lors que la Syrie, comme l'Irak, sert de base arrière au PKK, une intervention militaire de la Turquie dans ces deux pays vous paraît-elle durable ? Quelle est la position des Russes sur cette question ?

M. Michel Boutant. – Les ressentiments turcs envers les Occidentaux vous paraissent-ils de nature à affecter la coopération sur la question des « revenants », ces Européens partis faire la guerre en Syrie et qui, de même qu'ils sont passés par la Turquie pour aller en Syrie, repasseront par la Turquie pour en revenir ? S'agissant de l'opposition entre Turcs « noirs » et « blancs », ce clivage recoupe-t-il celui des soutiens et des opposants au président Erdogan, et celui, géographique, entre les parties européenne et asiatique de la Turquie ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – La Turquie est très présente au sein du Conseil de l'Europe, je le constate depuis 2004 où je participe aux sessions parlementaires, mais le régime a affirmé, au lendemain du coup d'Etat, qu'il allait remettre en cause provisoirement la convention européenne des droits de l'homme. Beaucoup ne croient pas que la Turquie ira loin dans ce sens, en particulier sur le rétablissement de la peine de mort : quel est votre sentiment sur la question ? Je veux témoigner, ensuite, pour avoir été observateur au nom du Conseil de l'Europe, que les élections en Turquie se déroulent dans des conditions tout à fait correctes.

M. Michel Billout. – Vous faites un plaidoyer pour que la France maintienne un haut niveau de relations avec la Turquie, sur la base d'un débat clair et exigeant avec les Turcs ; cela suppose des analyses précises des deux côtés, circonstanciées, ce qu'elles ne sont pas toujours. On justifie parfois les positions d'Erdogan par la menace terroriste, mais on oublie que le président turc a longtemps soutenu des mouvements terroristes, par exemple Al-Qaïda sur le territoire syrien, qui a pu se servir de camps de réfugiés en Turquie comme base arrière, de même que l'on tait la collaboration commerciale de la Turquie avec Daech. On ne saurait traiter sur un pied d'égalité le PKK, le mouvement Gülen et Daech, leur histoire et leurs perspectives sont très différentes.

La question kurde, ensuite, n'est pas née avec Erdogan, elle se pose depuis longtemps et particulièrement depuis quelques décennies, avec l'action des mouvements indépendantistes et régionalistes. Mais la Turquie ne compte pas vingt millions de militants du PKK et la question kurde ne saurait se résumer à l'action de cette organisation. Les Kurdes ont manifesté leur volonté de trouver une solution politique via le HDP, en lien avec la gauche turque : il ne faut pas l'oublier. Enfin, quelle est la situation dans le sud-est de la Turquie, où Amnesty International parle d'une véritable guerre civile, avec des quartiers de ville et des villages rasés, et quelque 500 000 déplacés : confirmez-vous ces informations ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Des députés du HDP ont été incarcérés : ces arrestations suscitent-elles des protestations, des mouvements de soutien dans le pays ? Comment, ensuite, les relations avec la Grèce évoluent-elles, après l'échec de la conférence du 13 janvier dernier organisée sous l'égide de l'ONU, qui a vu le président Erdogan s'opposer à tout retrait de Chypre ?

M. Alain Néri. – Comme membre d'une délégation de l'OSCE, j'ai pu constater que la visite d'un camp de réfugiés en Turquie nous était refusée par les autorités, pour des raisons, nous ont-elles dit, de sécurité : selon vous, ce motif est-il sérieux, ou n'est-il qu'un prétexte ?

Des parlementaires turcs ont été arrêtés, emprisonnés, cela compromet directement le fonctionnement de la démocratie turque. Je m'étonne, du reste, de la tournure du régime, me souvenant qu'en 2013, lors des grandes manifestations de la place Taksim, on

présentait le président Erdogan comme affaibli, son pouvoir, fragilisé – votre prédécesseur nous avait fait ce tableau. Qu'en est-il aujourd'hui, selon vous ?

M. Christian Cambon, président. – Dans nos contacts avec le président de l'assemblée nationale turque, j'ai senti une forte inquiétude de nos interlocuteurs face à la perspective que la France adopte l'article mémoriel de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ; le Conseil constitutionnel va trancher, pour dire le droit. Avez-vous le sentiment que les autorités turques veuillent trouver une solution à cette problématique qui cause des tensions bien inutiles ?

M. Charles Fries. – S'agissant de la nature du régime politique en Turquie, certains politologues parlent souvent d'une « démocrature », avec une majorité issue des élections – tout à fait régulières – qui, entre les échéances électorales, détient un pouvoir fort. Ce que l'on constate en Turquie, c'est que le président Erdogan est populaire et que sa popularité a fortement augmenté avec le coup d'Etat – il faut avoir à l'esprit ces images du Président, le soir du putsch, appelant sur Face Time son peuple à descendre dans la rue pour sauver la démocratie, c'est bien cela qu'on a retenu en Turquie, le président comme « sauveur de la démocratie », comme « père de la nation », sachant que la figure du chef et le culte de l'autorité sont très importants dans les traditions de ce pays. Le président Erdogan a manié avec efficacité le thème du « moi ou le chaos » lorsque l'AKP n'a pas obtenu la majorité absolue au Parlement en juin 2015 – ce qui n'était pas arrivé depuis 2002. Le président a alors fait revoter les Turcs en novembre de la même année : il n'était pas question, pour lui, d'avoir une coalition gouvernementale. Et il a gagné son pari, puisque quatre millions de voix se sont déplacées en faveur de l'AKP : les électeurs l'ont choisi, peut-être parce que la perception du danger, sur laquelle il avait politiquement misé, avantage celui qu'on connaît et qui rassure. Qu'en est-il aujourd'hui ? Le référendum prévu au printemps sera un test, mais il s'engage comme un plébiscite, avec un pouvoir qui contrôle désormais largement les médias. L'opposition, ensuite, n'est pas en position de force : le CHP, kémaliste, qui représente le quart des électeurs, a peu de latitude dans ce climat où la patrie est présentée comme en danger et où chacun est appelé à se ranger derrière le chef.

Qui a fait le coup d'Etat ? Ankara considère que c'est un complot ourdi par la confrérie de F. Gülen, organisation qui avait été qualifiée de terroriste en Turquie bien avant la tentative de putsch. Certains pensent que c'était peut-être une alliance de circonstance, entre des officiers gülénistes (qui se savaient menacés par des purges et qui ont probablement formé le cœur de cette tentative de coup d'Etat), des officiers kémalistes et tout simplement des opportunistes – car il ne faut pas oublier que les coups d'État avaient jusque-là toujours réussi en Turquie.

L'accord sur les réfugiés fonctionne bien, le nombre de passages quotidiens est de 80 à 90 personnes en moyenne, 40 la semaine dernière ; le nombre de réadmissions est assez faible – 1300 au total, dont environ 150 Syriens volontaires –, car les réfugiés demandent presque systématiquement l'asile en arrivant sur les îles grecques et les procédures prennent alors du temps. Environ 3000 Syriens ont été réinstallés au sein de l'UE, dont 438 en France, ce qui place notre pays au troisième rang, derrière l'Allemagne et les Pays-Bas.

Le risque, effectivement, ce serait que la Turquie, mécontente de ne pas obtenir ce qu'elle souhaite sur les visas, décide de ne plus appliquer l'accord du 18 mars 2016 et de ne plus retenir les migrants. On n'en est heureusement pas là et une telle hypothèse créerait une crise majeure avec l'Allemagne et avec l'UE dans son ensemble.

Comment les Turcs reçoivent-ils la nouvelle administration américaine ? Je crois qu'ils en attendent deux choses que l'administration Obama leur a refusées : l'extradition de Fethullah Gülen et l'arrêt du soutien au PYD en Syrie. Nous savons combien la justice américaine est indépendante, attentive à la notion de procès juste et équitable, nous verrons ce qu'il en advient ; quant au soutien américain aux Kurdes de Syrie, il participe à la volonté américaine de voir les territoires être repris à Daech par des combattants déjà engagés efficacement sur le théâtre des opérations. Là aussi, on ne connaît pas encore les intentions concrètes de M. Trump.

Les discussions de Genève en janvier sur Chypre ont suscité beaucoup d'espoir ; pour la première fois, des cartes précises ont été échangées et les parties ont parlé de garanties de sécurité, sujet longtemps tabou. La France soutient ce processus de négociations, pour mettre fin à cette partition anachronique. Je demeure cependant un peu sceptique quant à des avancées avant le référendum sur le changement de Constitution en Turquie, car le régime ne voudra probablement pas s'aliéner les voix des ultra-nationalistes du MHP.

Le président Erdogan n'a jamais eu autant de pouvoirs qu'aujourd'hui et il semble conserver un large soutien populaire. Cependant la situation n'est jamais figée, les choses peuvent changer en particulier si la situation économique ou sécuritaire continuait à se dégrader. Les arrestations de députés provoquent-elles des manifestations ? Il faut bien voir combien la situation a changé depuis les événements de Gezi de 2013 car la Turquie vit sous état d'urgence depuis l'été dernier, les gens ont parfois peur pour leur propre sécurité et les manifestations sont en principe interdites.

Les autorités turques ont été déçues par la réaction des Occidentaux après le coup d'État mais je rappelle toujours que les marques de soutien avaient été pourtant rapides, fortes et unanimes ; tous les responsables gouvernementaux se sont exprimés, Jean-Marc Ayrault avait envoyé par exemple un message très clair de soutien à son homologue dès le 16 juillet au matin. Mais, dans l'esprit des Occidentaux, le choc des purges a effacé le choc du putsch, alors que les Turcs attendaient d'abord des preuves concrètes de solidarité après le traumatisme subi par le pays.

Comment la présidentialisation est-elle perçue ? Le référendum le dira, le Président Erdogan considère pour sa part que cette réforme sera un gage de stabilité pour le pays.

L'OTAN et l'UE resteront-elles prioritaires pour la Turquie ? Je le crois, car si la Turquie est un allié exigeant et parfois compliqué, elle demeure très importante pour la défense du flanc sud de l'Otan et l'alliance compte pour les Turcs eux-mêmes. Quant à l'UE, j'ai expliqué combien il serait risqué pour la Turquie de s'en éloigner, ne serait-ce que pour des raisons économiques.

Le PKK est vécu comme une menace existentielle, la guerre a fait plus de 40 000 morts depuis les années 1980, alors que Daech ne représente une menace que seulement depuis quelques années. La Turquie ne peut tolérer, à juste titre, que le territoire syrien puisse servir de base arrière à des attaques sur son sol menées par des terroristes kurdes, c'est une ligne rouge.

Les Turcs sont très engagés sur notre coopération sur les « revenants » mais ils nous rappellent régulièrement que s'ils nous aident pour lutter contre Daech, ils attendent aussi qu'on les aide davantage pour lutter contre le PKK en Europe.

L'expression de Turcs « noirs » et « blancs » est utilisée par les politologues. Elle recouvre, d'un côté, les classes moyennes et la petite bourgeoisie conservatrices d'Anatolie et, de l'autre, les élites kémalistes et plutôt occidentalisées. Il y a effectivement un soutien des premiers à l'AKP en Anatolie – voyez les « Tigres anatoliens », ces entrepreneurs installés en Anatolie qui se sont développés grâce à l'AKP et qui en sont un soutien assuré, alors que les « Turcs blancs » sont davantage sur la côte ouest du pays.

Le rétablissement de la peine de mort serait une cause de rupture avec l'UE et le Conseil de l'Europe mais je ne crois pas que la Turquie va passer à l'acte. Je constate que ce sujet n'est plus sur la table pour le moment.

Si la Turquie a pu faire preuve d'une certaine ambivalence par rapport à certains mouvements radicaux, c'était parce qu'à l'époque la priorité absolue était de renverser Bachar El-Assad. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui, Daech est clairement une menace très importante, elle pourrait même devenir une menace elle aussi « existentielle » car les attentats des derniers mois, notamment celui d'Istanbul du 1^{er} janvier, ont cherché à vraiment déstabiliser le pays. Il ne faut pas douter un instant que la Turquie est aujourd'hui en première ligne pour combattre Daech, comme en atteste son engagement militaire en Syrie.

La question kurde ne se réduit pas à celle du PKK, effectivement, mais il faut voir que le régime accuse le HDP de n'avoir pas clairement condamné le PKK, ce qui entretient un procès en complicité. Il faudra reprendre le moment venu un processus de dialogue politique sur la question kurde, car il n'y aura pas de solution militaire. Dans le sud-est anatolien, beaucoup d'observateurs considèrent que le climat est celui d'une quasi-guerre civile, avec des villages détruits et des centaines de milliers de personnes déplacées.

Les arrestations des députés du HDP n'ont pas provoqué de réel mouvement populaire. Beaucoup de Turcs ont approuvé une telle décision. Ceux qui y sont opposés savent combien il est difficile de manifester en raison de l'état d'urgence.

Les relations turco-grecques sont historiquement complexes. Les autorités grecques n'ont pas apprécié que le Président Ergodan parle des « frontières de cœur » pour son pays, en plus des frontières physiques reconnues par les traités internationaux, car cela a donné l'impression à la Grèce que la Turquie serait susceptible de remettre éventuellement en cause certains tracés territoriaux.

Les camps de migrants posent-ils des problèmes de sécurité ? L'impression générale est que ces camps sont bien tenus et respectent pleinement les standards internationaux. Certains de ces camps peuvent être visités, comme cela a été le cas lors du déplacement de Jean-Marc Ayrault à Gaziantep en octobre dernier qui a marqué son soutien et son admiration pour les efforts menés par les autorités turques afin d'aider les réfugiés à mieux s'insérer dans ce pays. Il est donc tout à fait possible d'aller dans un de ces camps.

M. Christian Cambon, président. – Il se pourrait que l'ambassadeur turc le propose lorsqu'il viendra s'exprimer devant nous.

M. Charles Fries. – Où en est la Turquie sur la question arménienne ? Le président Erdogan avait fait des gestes il y a quelques années, lorsqu'il avait souhaité par exemple que des historiens se saisissent de cette question et aient accès aux archives mais je ne pense pas que, dans le climat actuel, ce sujet connaisse dans l'immédiat de nouveaux développements en Turquie.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour la qualité et la précision de vos propos. Je tenais à vous rendre hommage pour la façon dont vous nous aviez reçus lorsque vous étiez ambassadeur au Maroc – et je vous souhaite bonne chance dans vos fonctions actuelles.

La réunion est close à 12 h 20

Mercredi 1er février 2017

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

La réunion est ouverte à 9 h 30

Cyberinterférences dans les processus électoraux – Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Désignation de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

M. Jacques Legendre et Mme Hélène Conway-Mouret sur le contrat d'objectif et de moyens 2017-2019 de l'Institut français, en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, comme vous le savez, chacun est invité à faire part de son intérêt à participer aux auditions des différents groupes de travail ; Pascal Allizard m'a fait savoir qu'il souhaiterait suivre le groupe « modernisation de la dissuasion » ; je demande donc aux rapporteurs de l'associer à leurs travaux sur le territoire national. Merci.

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président puis de M. Alain Gournac, vice-président -

Cyberinterférences dans les processus électoraux – Audition de M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE)

Cette audition n'a pas donné lieu à un compte rendu.

La réunion est close à 11 h 40.

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

La réunion est ouverte à 16 h 35

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

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 10

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 1^{er} février 2017****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 35***Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers avec des représentants des syndicats infirmiers**

M. Alain Milon, président. – Nous consacrons la première partie de notre réunion de ce matin à la question de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers. Nous avons entendu la semaine dernière les représentants du ministère de la santé, de la Fédération hospitalière de France, de l'AP-HP et de la Haute Autorité de santé. Nous accueillons aujourd'hui les représentants des syndicats infirmiers. Je les remercie d'avoir répondu à notre invitation.

La semaine dernière, nous avons rappelé les raisons pour lesquelles la question de la qualité de vie au travail à l'hôpital a suscité, ces derniers mois, une attention accrue. Certaines tiennent au contexte général dans lequel évoluent les établissements hospitaliers, d'autres à ses modes de fonctionnement et d'organisation interne, y compris à l'échelle des services et des équipes soignantes. Nos interlocuteurs ont évoqué des pistes d'amélioration ainsi que des initiatives ou de bonnes pratiques qu'il faudrait amplifier et généraliser. Le représentant de la direction générale de l'offre de soins a, quant à lui, évoqué les orientations que la ministre de la santé a regroupées dans une stratégie nationale présentée au mois de décembre. Je pense que vous avez pu prendre connaissance de ces échanges, dont le compte rendu vous a été adressé.

Mme Claudine Villain, secrétaire nationale de la CFDT santé-sociaux. – L'hôpital va mal. Toutes les professions qu'il rassemble souffrent et ce, depuis un certain temps. Dès 2010, nous avons fait une enquête sur les conditions de travail à l'hôpital, qui a recueilli 60 000 réponses. Ses conclusions ont été remises au ministère de la santé, ainsi qu'au Parlement. Depuis, nous réclamons que la santé au travail devienne une thématique de réflexion. Nous n'avons guère eu d'autre résultat que le pacte de confiance pour l'hôpital instauré par Mme Touraine. Certes, des groupes de travail se penchent sur le dialogue social. Et nous avons remplacé l'expression « santé au travail » par « qualité de vie au travail » pour nous adapter au vocabulaire des négociations nationales. Mais pour l'heure, aucun résultat concret. Le 5 décembre dernier, la ministre a présenté une stratégie nationale d'amélioration de la qualité de vie au travail des professionnels de santé. Nous espérons ardemment qu'il ne s'agira pas de simples déclarations. Le groupe de travail de la commission d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) a travaillé à un projet d'instruction pour rendre la parole aux salariés. Tant mieux : même si une instruction n'est pas opposable à un établissement, c'est un premier pas. Sur ce thème, le travail doit être mené entreprise par entreprise, établissement par établissement, et même service par service.

Mme Catherine Génisson. – Absolument.

Mme Nathalie Depoire, présidente de la coordination nationale infirmière. –

Les conditions de travail à l'hôpital se sont fortement dégradées, et pas uniquement pour les infirmiers, même si c'est sans doute la profession la plus atteinte : depuis l'ouverture d'une plateforme d'accueil téléphonique en novembre dernier, par l'association « soins aux professionnels de santé », plus de 350 appels de détresse ont été comptabilisés – et les suicides de l'été dernier ont mis en lumière nos difficultés. Voilà des années que nous interpellons les pouvoirs publics. Dès 2004, une grande étude européenne montrait les insatisfactions et la difficulté à communiquer au sein des établissements. Une étude sur les médecins parvenait aux mêmes conclusions. Et rien n'a été fait, sinon des réformes successives – loi hôpital, patients, santé et territoires, loi santé – pour faire monter les chiffres sans tenir compte de l'humain. Or nous sommes des professionnels de santé, et nous voulons prodiguer des soins de qualité. La logique budgétaire et la tarification à l'activité (T2A) n'intègrent pas la pertinence et l'efficacité des soins, ce qui nous pose problème. Et l'adaptation promise des moyens en cas de forte activité n'a pas été effectuée.

Il faut réfléchir à l'adéquation des effectifs à la charge de travail réelle au lieu de réorganiser l'hôpital selon une logique budgétaire : un lit n'en vaut pas un autre ! Selon les types de soins et les charges de travail annexes, un service de vingt lits peut être plus lourd qu'un service de trente lits. Et souvent, pour 30 lits, on ne laisse qu'une infirmière et une aide-soignante. Résultat : impossible de suivre les patients comme on le voudrait. Par exemple, faute de pouvoir les accompagner aux toilettes, on impose le port de couches, ce qui s'assimile à de la maltraitance. Les professionnels culpabilisent, souffrent et s'épuisent dans de telles conditions. Ils se sentent souvent seuls au chevet du patient dont ils sont seuls à recevoir les doléances – même si ceux-ci commencent à écrire aux directeurs d'hôpitaux. Quand j'ai commencé, il y a vingt ans, il y avait des réunions de service. Pourquoi celles-ci ont-elles disparu ? Parce que le temps de travail est désormais décompté, minuté, chiffré. Pour économiser, on diminue le temps de transmission d'une équipe à l'autre. Au total, cela dégage des postes supplémentaires. Mais dans ces conditions, comment restaurer le dialogue ?

M. Thierry Amouroux, secrétaire général du Syndicat national des professionnels infirmiers (CFE-CGC). – Le Syndicat national des professionnels infirmiers représente des professionnels de l'hôpital, des cliniques et des entreprises. Qualité de vie ? Je parlerais plutôt de souffrance au travail, car tel est notre quotidien.

Les avancées que sont, pour les patients, la baisse de la durée moyenne du séjour et le développement de l'ambulatoire, résultent pour les soignants en un doublement de la charge de travail, puisque seuls les patients les plus gravement affectés restent à l'hôpital. À nombre de lits égal, l'intensité des soins est plus élevée.

Mme Catherine Génisson. – Sans parler de la coordination des soins...

M. Thierry Amouroux. – De plus, l'Ondam est contraint. Quand l'hôpital aurait besoin de 4 %, il n'en représente que la moitié. Les plans de retour à l'équilibre sont dès lors inévitables, tout comme la fermeture de lits ou la suppression de postes puisque la masse salariale représente 70 % des dépenses totales. Résultat : mutualisations forcées et polyvalence imposée. Le suicide récent d'une infirmière en Normandie en est un triste exemple. Alors qu'elle était spécialisée en pédiatrie, cette infirmière a été mutée en réanimation, domaine dans lequel elle ne connaissait ni les pathologies, ni le matériel. Le sentiment d'être dangereux pour les patients peut conduire au pire.

La T2A n'est pas adaptée aux pathologies chroniques ni au vieillissement. La logique de standardisation, qui consiste à traiter des groupes homogènes de malades, est aux antipodes de nos valeurs : notre formation nous a appris à considérer chaque personne comme unique. Et voilà qu'on demande de nous d'être des techniciens spécialisés pour des usines à soins ! Notre travail est bien plutôt de prêter attention au patient, de décoder pour lui le discours médical et de l'accompagner dans sa souffrance. L'arrivée d'une logique industrielle à l'hôpital en fait une institution qui maltraite ceux dont le métier est de prendre soin, par exemple en les soumettant à des injonctions paradoxales - accroître l'activité avec moins d'agents - ou en les sommant de rechercher une rentabilité maximale.

Il existe d'ailleurs une vraie maltraitance institutionnelle. Ainsi, l'AP-HP a décidé, en septembre, que tous ses agents devraient alterner, par quinzaine, entre service du matin et service du soir. Pour une infirmière qui élève seul un enfant et qui habite en banlieue - c'est le cas de plus des deux tiers d'entre elles -, comment expliquer à la personne qui garde son bébé qu'elle doit commencer à six heures pendant quinze jours puis finir à 23 heures la quinzaine suivante ? Et l'administration répond qu'elle n'a qu'à embaucher une deuxième personne ! C'est considérer les agents hospitaliers comme des pions dans le cadre d'un management sans ménagement. En les contraignant, de surcroît, à revenir pendant leurs jours de repos ou à enchaîner des gardes, on les pousse à la faute. Du coup, le nombre d'erreurs de soin a augmenté de 48 % en quatre ans et celui des événements indésirables graves double chaque année.

J'en viens enfin à la violence à l'hôpital. Chaque jour, quinze infirmières se font agresser. En effet, en fermant partout de petits services, on engorge ceux qui restent et l'attente aux urgences ne fait que croître. Comme ce sont les infirmières qui trient les patients selon le degré de gravité de leur pathologie, elles sont en première ligne face à leur colère - car il n'est jamais facile d'accepter qu'on vous passe devant, surtout lorsqu'on souffre physiquement. Le nombre et la gravité des agressions augmentent. On passe des insultes aux coups. Or les agents ne sont pas soutenus par leur direction : seules 2 224 des 11 835 agressions enregistrées l'an dernier ont donné lieu à des dépôts de plainte. Scandaleux !

M. Christian Cumin, de la CFTC santé-sociaux. – Pour que notre système de santé public reste l'un des meilleurs au monde, il nous faut prendre rapidement la mesure de la détérioration des conditions de travail à l'hôpital public. Les suicides de professionnels de santé, les *burn-out* à répétition, le mal-être, le stress, les troubles musculo-squelettiques, les arrêts maladie en sont autant de signes. Voilà de nombreuses années que la CFTC alerte les ministères concernés. Cette détérioration concerne tous les personnels hospitaliers et surtout celles et ceux qui sont au plus près du patient : les personnels soignants et médico-techniques.

L'hôpital public est devenu une fabrique de soins, complètement déshumanisée, où seule compte la rentabilité économique avec un système de facturation à l'acte - la T2A - qui n'a fait qu'aggraver une situation déjà préoccupante. Rappelons-nous aussi la mise en place des 35 heures sans moyens humains supplémentaires pour compenser le temps de travail passé auprès du patient. Ce temps indispensable passé à écouter, conseiller, expliquer, n'existe plus. Les personnels soignants se cantonnent désormais à des actes techniques et à des tâches administratives.

Pourtant, des mesures ont été prises ces dernières années pour corriger la situation, par exemple la création de contrats locaux d'amélioration des conditions de travail (CLACT) ou le travail d'enquête des CHSCT. Mais lorsque la logique économique prime tout

le reste, les efforts consentis deviennent vains et l'on se concentre sur l'essentiel : faire tourner la boutique avec le personnel disponible et corvéable à merci, et engendrer des bénéfices afin de combler les déficits des années antérieures ou à venir.

Trop de tâches administratives prennent le dessus sur le cœur de métier des soignants. Trop de contraintes normatives sont chronophages : certifications, indicateurs, informatique... Trop de réformes hospitalières, depuis vingt ans, ont modifié en profondeur l'activité soignante et ce n'est pas la mise en place des groupements hospitaliers de territoire (GHT) qui va améliorer la situation des professionnels de santé à qui l'on demande d'aller aider dans le service de l'hôpital d'à côté.

Bref, le soignant ne se retrouve plus dans son travail journalier. Il ne se retrouve plus dans sa vie personnelle et familiale : rappel sur congés, heures supplémentaires non rémunérées, congés imposés... Comment voulez-vous qu'un soignant stressé, fatigué, incompris, mal rémunéré, se sente bien, épanoui dans son travail et fournisse des soins de qualité ? De fait, la cohabitation entre vie personnelle et vie professionnelle n'est pas simple pour les agents hospitaliers et engendre régulièrement un mal-être au travail.

Les petits maux de la vie courante sont souvent source de contraintes dans l'exercice de la profession de soignant : éloignement du lieu d'habitation, temps de transport, garde d'enfants, enfants malades, horaires des écoles... Il en va de même de simples changements d'organisation du service : changement de planning inopiné, rappel sur congés, formation annulée pour pallier le manque de personnel, changement de service, remise en cause des acquis, travail de nuit, en douze heures, fermeture de lits, chirurgie ambulatoire - qui réduit la relation avec les patients à la portion congrue - ou nouveaux modes de soins à domicile. Tous les jours, c'est la même rengaine : manque de linge, de matériels, de tenues...

L'encadrement est de moins en moins au contact de ses équipes car il doit s'occuper de plusieurs services à la fois et il s'épuise à trouver des solutions impossibles afin de boucler ses plannings, ou à des tâches administratives subalternes. Les glissements de tâche prennent le dessus sur un fonctionnement normal et normé du fait du manque de personnel ou de la suractivité. Personne n'est satisfait, tout le monde se plaint, chacun souffre - et surtout, *in fine*, le patient. Les soignants nient trop souvent leur mal-être et n'en parlent pas ou peu. Ils s'occupent des autres avant de s'occuper d'eux, trop souvent au détriment de leur santé et de leur vie personnelle. Les soignants soignent ; mais qui soigne les soignants ?

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie. Chers collègues, je vous informe que M. Patrick Bourdillon, représentant de la CGT santé-sociaux, vient de nous informer qu'un impondérable l'empêche d'être présent ce matin. Il vous prie de bien vouloir l'en excuser.

Mme Laurence Cohen. – Merci pour vos interventions qui font entrer la vie dans notre hémicycle, quitte à choquer certains. C'est le groupe CRC qui a pris l'initiative d'un débat sur l'hôpital, au cours duquel nous y avons dénoncé la mauvaise qualité de vie au travail. Nos propos ont été largement mis en doute par le ministère et par nombre de nos collègues. D'où l'importance de cette audition. Pour ma part, je me rends souvent dans les hôpitaux pour savoir ce qui s'y passe. Et je déplore la contradiction entre les propos de la ministre, qui prône le dialogue social, et ses actes, qui font tout pour le casser. Vous avez dénoncé la contrainte pesant sur l'Ondam. Sachez que c'est au Parlement qu'est organisée

cette pénurie ! Notre groupe s'y oppose chaque année et formule des propositions alternatives qui ne sont pas retenues. Nous devons prendre conscience des souffrances au travail car celles-ci se répercutent forcément sur les patients. Souvent, on impute la désorganisation de l'hôpital aux 35 heures mais celles-ci y sont-elles bien effectives ? Certes, la loi les impose mais, comme vous l'avez dit, entre rappels de personnel en congé et heures supplémentaires payées plus ou moins exactement...

La T2A est un vrai problème. Lors des auditions de la semaine dernière, il a beaucoup été question de « management ». Nous pensons que l'hôpital n'est pas une entreprise comme les autres et que le vocabulaire compte. Trop de directeurs pensent « management » et oublient leur mission de service public. Enfin, vous n'avez pas évoqué la question de la reconnaissance de vos métiers. Leur exercice est de plus en plus difficile. *Quid* de l'évolution des salaires et de la formation ?

M. Alain Milon, président. – Nous avons en effet eu un débat sur l'hôpital mais les doutes exprimés n'ont pas été si nombreux que le dit Mme Cohen, puisque nous avons décidé d'organiser la présente série d'auditions... Quant à l'Ondam, cela fait six ans que le Sénat n'a pas voté un PLFSS.

Mme Annie David. – Vous vouliez le contraindre encore plus !

Mme Catherine Génisson. – Inutile de polémiquer, surtout après de tels témoignages. Ayant longtemps exercé à l'hôpital, je continue à m'y rendre régulièrement. La satisfaction des patients est grande, en général, car vous dispensez des soins d'une qualité remarquable. Certes, la situation des urgences se détériore depuis des années, mais vos qualités et vos compétences sont des atouts réels qu'il faut aussi savoir mettre en valeur. Il est vrai que dans l'organisation du travail, cela fait des années que l'on dissocie trop la direction du travail de proximité. Mais il faut aussi admettre que la direction a la responsabilité d'une gestion comptable dont la nécessité s'impose à tous - et pèse, il est vrai, sur l'ensemble de la communauté soignante. Le sentiment de communauté s'estompe dans les services. Certes, la T2A a ses limites et les tâches qu'elle impose prennent beaucoup de temps à l'administration. L'organisation de l'ambulatorio est lourde pour les soignants mais elle plaît aux soignés. Quelles sont, exactement, vos revendications ? Quelles sont vos propositions pour alléger le malaise de l'hôpital ? Les dysfonctionnements des urgences sont un exemple de ceux de tout notre service de santé. La médecine libérale a aussi un rôle à jouer.

Mme Aline Archimbaud. – Quelles sont vos préconisations en matière de formation continue ? Doivent-elles porter sur les nouvelles pathologies ? Les nouveaux traitements ? Certaines formations valorisent l'expérience et débouchent sur des promotions. Que pensez-vous de la proposition faite par certains parlementaires et visant à permettre aux infirmières ayant de l'expérience de prendre davantage de responsabilités ? Comment valoriser les savoir-faire accumulés dans vos métiers ? La médiation sanitaire et sociale doit être reconnue par de vrais statuts professionnels. Quelques phrases dans la loi ne suffisent pas. J'observe qu'on a du mal à la faire reconnaître.

M. Gérard Roche. – Dans la vie, hors la santé, tout est détail. Que celle-ci vienne à flancher et tout bascule. On le voit bien à l'hôpital. L'espace de dialogue avec le patient fait partie du soin. Or la T2A l'a fait disparaître. Les chefs multiplient les actes techniques, sont harassés de travail et n'ont plus le temps de mettre un pied dans leur service. Et les contraintes financières imposent des rotations de personnel. Pensez-vous qu'il faudrait revenir sur la T2A ? Il faut ré-humaniser l'hôpital.

M. Daniel Chasseing. – Merci pour vos explications. Nous avons bien conscience des difficultés et des dysfonctionnements de l'hôpital. Qu'une infirmière passe de pédiatrie à un service de réanimation sans y être formée en est le témoignage. Il est évident que son stress n'en pouvait qu'être accru. Les chefs de service sont de plus en plus absorbés par les tâches administratives et ne prennent plus le temps d'échanger avec leurs équipes. De même, le dialogue avec les malades n'est plus suffisant alors qu'il fait partie du traitement. Évidemment, la mise en place des 35 heures a ôté, d'un coup, 10 % de la force de travail - comme si l'on avait supprimé 80 000 des 800 000 postes de l'Assistance publique. Progrès social ? Si l'État n'avait pas les moyens de compenser, il ne fallait pas le faire. Le résultat est une embolisation des urgences. Quant aux GHT, n'en faisons pas le procès avant qu'ils soient mis en place. Avec le GHT, des chefs de clinique devront peut-être aller régulièrement dans des établissements secondaires pour maintenir le service. Ce n'est pas une mauvaise chose.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Merci pour vos témoignages. Certes, l'hôpital a subi l'instauration de la T2A, des 35 heures, des GHT ou du virage ambulatoire - qui est peut-être la mutation la plus profonde car elle réduit considérablement la relation humaine avec le patient. Quels changements préconisez-vous ? Le management interne de l'hôpital dépend aussi beaucoup des qualités humaines du directeur et de son équipe. Et celles-ci font parfois cruellement défaut. Pourtant, l'humanité est la source même de l'engagement dans ce métier. La formation des directeurs doit en tenir compte.

Mme Claudine Villain. – Cela fait trop longtemps qu'on se borne à constater que tout va mal. Il y a urgence à mettre en place une action véritable pour changer les choses. Voilà cinq ou six ans que nous y appelons. Les outils pour améliorer la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers existent. Il ne manque qu'une volonté politique, au plus haut niveau, c'est-à-dire, pour le dire clairement, des décrets, car une instruction, nous l'avons dit, ne s'impose à personne. Sa mise en œuvre dépend du bon vouloir de la direction d'un établissement.

Il y a un problème de management mais pas seulement à la direction ; l'encadrement de proximité est aussi très mis à mal. Vu tout le travail administratif qu'on leur demande, quel temps leur reste-t-il pour s'occuper des équipes ?

Je ne crois pas que les 35 heures soient le problème. Ce n'est pas la réduction du temps de travail qui est problématique, c'est le fait qu'il n'y ait pas eu d'aménagement de l'organisation. Quand on fait l'un sans l'autre, l'effet est celui que nous connaissons : des heures supplémentaires en pagaille ou pire, une annualisation du temps de travail qui permet de faire disparaître des heures supplémentaires et de ne pas les payer.

La CFDT est pour la reconnaissance des compétences, qui améliorerait le parcours professionnel de bien des salariés sans passer forcément par des diplômes ou des concours. Nous avons réussi à obtenir la validation des acquis de l'expérience mais cela passe, là encore, par un diplôme. Inspirons-nous de ce qui se passe ailleurs en Europe.

Mme Nathalie Depoire. – Avec le sentiment d'abandon que ressentent les soignants, cela fait du bien de percevoir de l'intérêt et une volonté de changement dans vos questions.

Revenir sur les 35 heures ? Cela ne me semble pas à l'ordre du jour. Aujourd'hui, l'hôpital, totalement déstructuré, est obligé de rappeler des agents pendant leurs congés sans

respecter les règles. On nous rappelle mais nous ne récupérons jamais. Dans le meilleur des cas, c'est payé en heures supplémentaires. Des soignants en arrivent à avoir 300 heures au compteur à la fin de l'année. Au bout d'un moment, c'est l'épuisement. Pour des raisons évidentes de difficultés financières, il y aura toujours des volontaires. Mais il faut y mettre un terme, si nous ne voulons pas voir encore plus de personnes absentes pour cause de maladie... L'équilibre entre la vie professionnelle et vie familiale n'est pas pris en compte.

Quelles seraient nos propositions ? Rechercher l'adéquation des effectifs aux besoins réels et non pas, comme aujourd'hui, au nombre de lits. Il faut prendre en compte les soins. L'encadrement des étudiants fait aujourd'hui partie des missions mais n'est pas pris en compte financièrement. Si nous devons remplacer une collègue malade, nous ne pouvons plus l'assurer. Le résultat, c'est que nous perdons ce compagnonnage si important, comme le lien avec les centres de formation. Les étudiants sont hypersollicités, par exemple pour remplacer un aide-soignant malade, et insuffisamment accompagnés. C'est ce qui explique le taux d'abandon très élevé, comme celui des infirmiers qui quittent la profession après deux ans d'exercice.

Le management est important : le cadre est le moteur de l'équipe. Dans chaque formation des professionnels de santé, des modules sur la qualité de vie au travail et les risques psychosociaux devraient être ajoutés - c'est bien. Mais demeure une question de fond : le management est-il seulement une gestion des effectifs ou veut-on un cadre très présent qui supervise aussi la qualité des soins ? Nous tenons à une formation complète, au niveau master. Nous avons aussi des attentes sur la reconnaissance des compétences : aujourd'hui, une formation ou un diplôme universitaire ne sont pas reconnus.

Il faudrait revenir à une formation spécialisée en psychiatrie : la formation polyvalente depuis 1992 ne convient pas. Les infirmiers généralistes, au niveau licence, pourraient se spécialiser en psychiatrie au niveau master.

Nous sommes favorables à l'exercice en pratique avancée. Il est essentiel de reconnaître une autonomie infirmière et un droit de prescription... Mais on pourrait parler de cela pendant des heures.

Il ne suffit pas de convoquer les syndicats pour faire du dialogue social. Il arrive qu'un projet fasse l'unanimité des syndicats contre lui. La loi prévoit, dans ce cas, qu'il faille revoir la copie ; mais il n'en est rien, on nous présente le même texte ! On peut parler d'esprit contestataire. Mais cela ne devrait plus arriver.

La mutualisation des moyens médicaux au sein des GHT n'est pas une sinécure. Courir d'un établissement à l'autre, assumer de plus en plus de charges médicales, tout cela engendre une fatigue importante qui joue sur la santé et les relations dans les équipes courant après le médecin pour obtenir prescription...

Passer à l'ambulatoire nécessite une formation : lorsqu'un patient est pris en charge sur une seule journée, on ne peut pas imaginer qu'il reparte avec ses questions et sans éducation aux soins ! Autre point, souvent oublié : l'ambulatoire aspire les patients les plus autonomes qui ne sont plus, dès lors, en hospitalisation traditionnelle où se concentrent les plus dépendants. Or, au lieu de renforcer les effectifs, on les diminue. Cherchez l'erreur !

M. Thierry Amouroux. – Nous souhaitons un moratoire sur les plans de retour à l'équilibre. Les fermetures de lits ont concerné pas moins de 12 % de la capacité française !

Nous sommes la cinquième puissance mondiale. Une épidémie de grippe survient et la ministre annonce que les opérations non urgentes seront suspendues. La même semaine, elle annonce la fermeture de 16 000 lits de plus cette année !

Il faut faire le lien entre une stratégie macroéconomique et la situation sur le terrain. Oui, nous sommes des professionnels et nous faisons au mieux pour soigner les patients. Mais enfin, nous lisons les études internationales : selon des études publiées dans le *British medical journal* ou dans le *Lancet* : sur 19 millions d'hospitalisations en Angleterre, la mortalité augmente de 7 % pour chaque patient supplémentaire dans un service ; une autre étude établit que chaque remplacement d'infirmière augmente le taux de décès de 21 %.

Autrefois, lorsqu'une personne âgée avait besoin d'être requinquée à l'hôpital, on la prenait une semaine à l'hôpital local et elle pouvait revenir chez elle. Maintenant, l'établissement le plus proche est à 50 kilomètres. Ses proches, ses amis, son conjoint ne peuvent pas venir la voir. La personne âgée déprime, reste dans le circuit et passe en long séjour.

Il y a des économies qui tuent des patients. La mortalité a augmenté de 7 % récemment - c'est la première fois depuis l'après-guerre qu'on a de tels chiffres. D'après l'Insee, l'espérance de vie a baissé d'un trimestre pour les hommes et de 4 mois pour les femmes ; ce n'est pas normal !

Il y a des endroits – Australie, Californie – où l'on a augmenté le ratio entre soignants et patients, et pas pour des raisons sociales. Plus de soignants auprès des patients, cela coûte plus cher au départ mais à la fin, on y gagne, avec la diminution des durées de séjour, du *turn-over*, de la morbidité et des réadmissions. C'est vrai que cela demande quelques années – plus que les cinq ans d'une mandature. Ce n'est pas dans le court terme que veulent les politiques, mais c'est dans un moyen terme assez rapide, puisqu'on observe aujourd'hui les retombées d'une mise en place en 2004-2005.

Nous réclamons une reconnaissance de la pénibilité de la profession. L'espérance de vie d'une infirmière, c'est 78 ans, contre 85 ans pour toutes les Françaises, selon la CNRACL. Le taux d'invalidité, à l'âge de partir à la retraite, est de 30 %, au lieu de 20 %.

Il faut reconnaître à nouveau la pénibilité de notre travail. La réforme des retraites de François Fillon en 2003 avait établi une bonification d'un an tous les 10 ans, qui a été ensuite supprimée par Roselyne Bachelot lors du passage en catégorie A : puisque nous étions mieux payés, notre travail n'était plus pénible... Nous ne vous demandons pas de rétablir des droits datant de l'époque des machines à vapeur pour les conducteurs de TGV, mais bien une mesure de 2003.

Autre revendication, la concordance des temps. Il faut synchroniser les organisations médicales et paramédicales ; cela engendrerait de vrais gains.

La T2A est sans doute adaptée à la chirurgie mais pas aux soins chroniques et à la gérontologie - soit la plus grande part des soins. Il y a plein d'hôpitaux où l'activité augmente, mais à qui on demande de rendre des postes, car il faut bien répartir les diminutions globales qui ont été décidées. Cela n'a pas de sens !

Il faudrait établir une seconde partie de carrière pour les soignants : un jour par semaine, l'infirmier senior serait sorti de l'effectif pour des tâches de tutorat des nouveaux

professionnels, des infirmières de suppléance qui arrivent et des étudiants. Il y a aujourd'hui un *turn-over* si important que cela occasionne des problèmes de transmission des connaissances. Parfois, la plus ancienne infirmière d'un service a deux ans de diplôme ! Ce jour-là, l'infirmier senior pourrait aussi se consacrer à l'accompagnement des patients et des cas complexes.

Il faut revoir le rôle du cadre de proximité ; il doit être avant tout un animateur d'équipe. Le *turn-over* est de 20 % par an à l'AP-HP ; 30 % des nouvelles diplômées quittent leur métier dans les cinq ans. C'est un véritable gâchis ! Mais, se sentant incapables de tenir 42 ans à ce rythme, elles préfèrent repartir en formation pour devenir assistantes sociales ou professeurs des écoles.

Les budgets de formation existent mais ils sont monopolisés par les formations éloignées du cœur de métier, comme pour l'utilisation d'un nouveau système informatique. Il arrive de surcroît de plus en plus que l'on se voie accorder une formation mais qu'elle soit annulée, faute d'effectifs disponibles suffisants.

Nous réclamons enfin le statut d'infirmière de pratique avancée, au niveau master, qui existe déjà dans 24 pays depuis les années 1960. On en compte 330 000 au total dans le monde. Ces infirmières pourraient prendre en charge les consultations de routine pour les maladies chroniques, ce qui libère du temps médical. Cela représenterait un gain pour l'assurance maladie et une possibilité de progression pour les infirmières. Ce statut resterait minoritaire : cinquante ans après sa création, elles ne représentent que 5 % des effectifs aux États-Unis, soit autant que les infirmières de bloc opératoire, les infirmières anesthésistes ou en puériculture.

- Présidence de M. Gilbert Barbier, vice-président -

M. Christian Cumin. – Vous avez mis en avant la contradiction entre la satisfaction des patients de l'hôpital public et les conditions déplorables dans lesquelles il vit. C'est que nous faisons tout pour soulager les maux des patients mais le hic, c'est que personne ne s'occupe de nous. La France a le meilleur personnel soignant en Europe, voire dans le monde. J'habite épisodiquement dans l'Ain ; les professions de santé sont pillées par la Suisse qui est très demandeuse de nos qualifications d'infirmières et d'aides-soignantes. Celle qui part double son salaire : c'est vite vu ! On nous prend aussi nos secrétaires médicales. C'est un peu dommage lorsqu'on pense à l'argent qu'on met dans la formation.

Le nerf de la guerre, ce sont les budgets hospitaliers. Si les soignants ne sont pas payés à hauteur de ce qu'ils méritent - parce qu'il faut être blindé pour faire ce métier-là -, ils iront tous voir ailleurs. Les cliniques privées en France nous prennent, elles aussi, de plus en plus de personnel ! Une des solutions serait de réduire la charge de travail à l'hôpital, ce qui n'est pas facile car il est ouvert à tous. Aujourd'hui les urgences sont embolisées. Il n'est pas normal de soigner des patients pour la grippe dans des services d'urgence. Mais certains n'ont pas les moyens de se soigner, ni d'aller chez un généraliste. C'est pourquoi nous étions favorables au tiers payant.

Il faut redéfinir qui fait quoi dans les territoires de santé. Multiplier les maisons médicales pour libérer les services d'urgence. Il faudrait remettre en place des réunions de service qui ont eu tendance à être oubliées. Infirmier devenu cadre de santé, je vois les avantages que cela représente des deux côtés. Il faut redonner la parole aux soignants, reconnaître les compétences et les diplômes de chacun ; ainsi les orthophonistes, dont le

diplôme est de niveau master, ont une rémunération de niveau licence. Il faut des revalorisations salariales, redéfinir et augmenter les quotas de personnel. La pénurie de médecins et de psychologues du travail à l'hôpital pose d'énormes problèmes. La T2A doit être adaptée en fonction des activités des hôpitaux. Dans les services de médecine, dans les EHPAD ou en soins de suite, elle n'a pas de sens. Il faudrait revenir à un système plus simple d'enveloppe globale, en parallèle.

Mme Patricia Schillinger. – J'ai travaillé vingt ans en Suisse, étant frontalière de la Suisse alémanique. On ne double pas le salaire en pouvoir d'achat, c'est le change qui avantage les frontaliers ; les salaires sont plus élevés en Suisse, mais le coût de la vie, et notamment les loyers, l'est également.

M. Christian Cumin. – Mais les frontaliers n'habitent pas en Suisse !

Mme Patricia Schillinger. – Certes, mais les contrats de travail sont aussi différents : il n'y a que quatre semaines de vacances et il faut 43 annuités pour la retraite. Il est vrai aussi que les relations avec les médecins sont différentes. À Genève, les recrutements de frontaliers se font bien. C'est moins le cas dans la région de Bâle à cause de la langue.

Mme Nathalie Depoire. – Nous avons parlé des violences que nous subissons de la part des patients, mais il faut en effet aussi parler de celles qui existent entre soignants, ou entre médecins et soignants. Ce que vit l'hôpital public est tellement fort que dans des situations d'épuisement, d'énervement, naissent des conflits qui peuvent être violents.

M. Gilbert Barbier, président. – Nous vous remercions.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le texte que nous examinons aujourd'hui marque l'aboutissement d'un processus enclenché formellement par la loi « Rebsamen » du 17 août 2015, mais dont il faut chercher les origines à la fin des années 2000 : la transformation de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) en établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) afin de lui donner des fondations solides et de pérenniser ses missions de service public.

Le législateur avait habilité le Gouvernement, à l'article 39 de cette loi, à procéder à la création de cet Epic par ordonnance. Celle-ci a été prise le 10 novembre 2016 et il nous appartient de nous prononcer sur sa ratification. La complexité de cette tâche avait sans doute été sous-estimée et l'élaboration de ce texte a buté sur des questions juridiques d'une grande complexité, au regard notamment du droit communautaire de la concurrence. Elles ont été résolues de manière satisfaisante.

Le savant équilibre atteint est toutefois fragile. Il ne satisfait ni les tenants d'une banalisation de l'Afp en tant que simple organisme de formation parmi les dizaines de milliers d'autres que compte notre pays ni ceux qui souhaitent un retour au quasi-monopole dont a longtemps bénéficié cette association, sous l'égide de l'État, en matière de formation

des demandeurs d'emploi. Face à ces deux points de vue inconciliables, l'essentiel est de préserver la place de cet opérateur au sein du service public de l'emploi tout en évitant des distorsions de concurrence à son avantage.

Quelles sont les justifications du changement de statut de l'Afpa ? Créée au lendemain de la Libération, à une époque où il fallait améliorer la qualification de la main-d'œuvre pour faire face au défi urgent de la reconstruction, cette association régie par la loi de 1901 est devenue, avec l'avènement de la formation professionnelle tout au long de la vie, un acteur majeur de ce champ, présent sur tout le territoire. À la fin des années 1990, elle était même l'association la plus subventionnée de France, bénéficiant d'un budget supérieur à celui du ministère de l'environnement.

Un tel niveau de dépenses publiques n'était toutefois pas injustifié : l'Afpa était alors chargée de la formation de la très grande majorité des demandeurs d'emploi, dont le financement était à l'époque directement assuré par l'État, hors de tout cadre concurrentiel. En lien avec l'ANPE, l'Afpa assurait également l'orientation des demandeurs d'emploi, évaluant leurs besoins de formation.

Les évolutions du cadre juridique de la formation professionnelle, et en particulier sa décentralisation, ont eu raison de cette organisation. Le transfert aux régions des financements consacrés par l'État aux formations assurées par l'Afpa par la loi du 13 août 2004, effectif au 1^{er} janvier 2009, a bouleversé l'activité de l'association. À une subvention d'État se sont substitués des appels d'offres régionaux soumis au code des marchés publics et ouverts à l'ensemble des organismes de formation. Du fait de ses charges de structure très importantes, liées à son implantation territoriale, mais aussi aux prestations annexes – hébergement ou restauration – qu'elle offre, l'Afpa s'est révélée très peu compétitive face à ses concurrents.

De plus, ce changement aurait dû entraîner une véritable révolution culturelle et organisationnelle au sein de l'association qui, en raison de résistances internes et d'un pilotage stratégique défaillant, n'a jamais abouti. Dans le même temps, le Conseil de la concurrence a confirmé en 2008 le caractère concurrentiel de la majorité des activités de formation professionnelle et a estimé que l'organisation de l'Afpa n'était pas conforme aux règles communautaires en la matière, entraînant le transfert de plus de 900 psychologues du travail vers Pôle emploi.

En conséquence, entre 2007 et 2012, le nombre de demandeurs d'emploi formés par l'Afpa a diminué de 25 %, de 119 000 à 89 000, et son chiffre d'affaires de près de 20 %, passant d'un milliard à 800 millions d'euros, pour trois raisons principales, identifiées par la Cour des comptes dans un rapport qu'elle a réalisé en 2013 à la demande de notre commission : la diminution des subventions d'État, la réduction des achats de formation par Pôle emploi et la baisse du chiffre d'affaires régional.

Cette situation a abouti en 2012 à une profonde crise financière qui a vu l'Afpa, avec une perte d'exploitation de près de 90 millions d'euros, frôler la cessation de paiement. La nouvelle direction, nommée par le Gouvernement, a alors élaboré un plan de refondation ambitieux visant à ramener l'activité à l'équilibre, en développant notamment l'offre de formation à destination des salariés, en s'adaptant davantage pour répondre aux appels d'offres régionaux et en réduisant les charges internes. L'État y avait apporté son soutien en souscrivant à des obligations associatives émises par l'Afpa, pour un montant total de 200 millions d'euros, afin de renforcer ses fonds propres.

Dès 2013, la Cour des comptes avait signalé que les perspectives d'exécution du plan de refondation étaient inférieures aux objectifs affichés, trop optimistes. Le retour à l'équilibre, initialement envisagé pour 2015, n'a jamais eu lieu et les pertes financières se sont même aggravées, atteignant 152 millions d'euros cette même année. La question du patrimoine immobilier mis à la disposition de l'association n'était toujours pas réglée. Il s'est donc avéré nécessaire de réfléchir à une transformation plus profonde de l'Afpa et notamment à une modification de son statut associatif. Cet héritage historique de l'après-guerre n'est pas adapté à un opérateur national du service public qui demeure, malgré ses difficultés, le principal acteur du champ de la formation professionnelle continue.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance du 10 novembre 2016, la dissolution de l'association a été prononcée fin 2016 afin de permettre le 1^{er} janvier dernier sa transformation en un Epic, dénommé Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

À la suite des observations de la Commission européenne et du Conseil d'État, qui ont effectué un travail approfondi sur le projet d'ordonnance, les missions de la nouvelle Agence peuvent être regroupées en trois blocs. Le premier bloc reprend les missions jusqu'alors remplies par l'association : la participation à la qualification des personnes les plus éloignées de l'emploi, l'élaboration des titres professionnels du ministère du travail – on en comptait 250 en 2016 – et la contribution à un égal accès à la formation professionnelle des femmes et des hommes sur l'ensemble du territoire.

Le deuxième bloc liste les nouvelles missions qui s'inscrivent dans le prolongement des premières. L'Agence devra ainsi expérimenter de nouveaux titres professionnels pour des métiers émergents, aider les autres ministères à élaborer leurs propres titres compte tenu de l'expertise largement reconnue à l'Afpa dans ce domaine, analyser les besoins en compétences dans les bassins d'emploi ou encore fournir un appui aux opérateurs du conseil en évolution professionnelle.

Le dernier bloc de missions concerne la formation des demandeurs d'emploi et des salariés. Afin d'éviter des subventions croisées et des entorses aux règles de la concurrence, l'ordonnance oblige l'Agence à créer deux filiales spécifiques et indépendantes pour assurer la formation de ces publics, qui représentent plus de 80 % de l'activité de l'Afpa. À ce dernier bloc se rattache également la contribution de l'Agence au développement des actions de formation en matière de développement durable et de transition écologique.

Toutes les missions relevant des deux premiers blocs sont qualifiées par l'ordonnance de missions de service public, l'Agence voyant ainsi son rôle conforté au sein du service public de l'emploi. À l'exception de son rôle en matière de certification qui relève d'un service d'intérêt général non économique, et reconnu par le droit européen, toutes ses missions sont assimilables à des services d'intérêt économique général (SIEG) et pourraient en théorie également être confiées à d'autres acteurs, même si cette probabilité demeure très faible.

Si la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne accordent une grande latitude aux autorités nationales pour définir un SIEG, sauf erreur manifeste d'appréciation de ces dernières, les compensations versées par une personne publique aux organismes qui sont chargés de ces missions, en contrepartie des sujétions qui leur sont imposées, sont strictement encadrées.

Toutefois, les compensations versées à un organisme mettant en œuvre un SIEG concernant l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, quels que soient leurs montants, ne sont pas soumises à l'obligation d'une notification préalable à la Commission européenne si elles remplissent les conditions fixées par sa décision du 20 décembre 2011, qui impose aux autorités nationales de définir très précisément le mandat de l'organisme chargé d'un SIEG, les critères pour calculer la compensation et les moyens d'éviter une surcompensation.

Le Gouvernement devra définir dans les mois qui viennent, et notamment dans le cadre du futur contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'Agence, des critères précis, objectifs et publics pour calculer les compensations afférentes à chaque SIEG. Le choix des critères sera capital : si la dotation est trop faible, elle affaiblira l'Agence, mais si elle est trop élevée, elle sera assimilée à une surcompensation et la Commission européenne pourrait alors exiger le remboursement du surplus. Actuellement de l'ordre de 110 millions par an, la dotation de l'État devrait être d'un niveau équivalent l'an prochain puis baisser régulièrement les années suivantes.

En revanche, la Commission européenne a été très claire sur la formation des demandeurs d'emploi et des salariés : il ne s'agit pas d'un SIEG, mais d'une activité concurrentielle, qui ne saurait donc faire l'objet d'une aide publique. Elle considère que les établissements publics de l'État bénéficient par construction d'une garantie financière implicite et illimitée de ce dernier et s'est donc opposée à ce que cette activité de formation soit exercée directement par l'Agence. Elle a suggéré la création de filiales dédiées, estimant que la simple mise en place d'une comptabilité analytique était insuffisante, en raison de la perméabilité des crédits.

L'Afpa a créé fin 2016 deux filiales, qui auront le statut de sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (SASU) et dont l'Epic sera l'unique actionnaire. Elles n'emploient actuellement aucun salarié et n'ont pas été dotées en capital : ce sont pour l'heure des coquilles vides. Toutefois, à partir de mars prochain, la filiale assurant la formation des demandeurs d'emploi devrait compter quatre cents salariés en charge uniquement des relations commerciales et juridiques, tandis que celle dédiée à la formation des salariés en regroupera deux cents. Dans les deux cas, ces salariés seront transférés par l'Epic aux filiales. En revanche les formateurs, qui peuvent travailler aussi bien avec des demandeurs d'emploi que des salariés, resteront au sein de l'Epic. Les filiales contractualiseront avec l'Agence pour disposer d'eux en fonction des marchés remportés.

La pérennité de ce montage complexe dépendra du climat social au sein de l'Epic et des critères de facturation retenus pour les mises à disposition du personnel et des locaux, qui devront respecter les règles de la concurrence, comme l'ont souligné avec raison les représentants de la Fédération de la formation professionnelle que j'ai rencontrés.

Pour garantir une concurrence libre et non faussée, l'ordonnance reconnaît aux autres organismes participant au service public régional de la formation professionnelle un droit d'utilisation des plateaux techniques de l'Agence, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

La gouvernance de l'Agence est par ailleurs rationalisée par rapport à l'association : le conseil d'orientation est supprimé et l'État devient le principal acteur du conseil d'administration, compte tenu du droit de vote double accordé à ses neuf représentants. Ce droit est également accordé aux quatre représentants élus des conseils régionaux, comme le réclamait l'Association des régions de France. La nouvelle directrice

générale de l'Agence, Pascale d'Artois, devrait apporter à l'Agence un regard neuf : elle a notamment dirigé l'Organisme paritaire collecteur agréé (Opca) du travail temporaire.

La création de l'Epic règle définitivement l'imbroglio juridique qui entourait jusqu'à présent le statut des biens immobiliers mis à la disposition de l'Afpa par l'État. Depuis sa création, l'association occupait en effet des sites appartenant dans leur très grande majorité à l'État, sur la base de conventions d'occupation temporaire et dans des conditions financières extrêmement favorables, puisqu'elle devait seulement s'acquitter d'une redevance de 15 euros par an et par site. Une première tentative de céder les 181 biens concernés à l'époque directement à l'Afpa, à titre gratuit, a été prévue par l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par deux régions, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition en raison de l'absence de garantie du maintien de leur affectation aux missions de service public de l'association.

Diverses solutions ont ensuite été envisagées à la suite de nombreux rapports des inspections générales. La signature de baux emphytéotiques administratifs n'a au final concerné que deux sites. Ensuite, le transfert à titre gratuit aux régions, autorisé par la loi du 5 mars 2014, n'a été mis en œuvre que dans une seule région – en Bourgogne-Franche-Comté, et pour deux sites seulement.

La création de l'Epic lève les difficultés liées au transfert à une personne privée de biens de l'État et à la censure du Conseil constitutionnel. Depuis cette date, France Domaine a cherché à augmenter le montant des redevances dues par l'Afpa. Celle-ci aurait refusé de les acquitter, entraînant, à l'expiration des conventions d'occupation temporaire antérieures, l'occupation sans titre de certains sites.

L'article 2 de l'ordonnance prévoit le transfert à l'Epic des biens mobiliers et immobiliers mis à la disposition de l'Afpa par l'État et nécessaires à l'exercice de ses missions de service public. Leur liste a été fixée par arrêté : 116 centres sont concernés, pour une valorisation de 403 millions d'euros. D'importants travaux de mise aux normes et de rénovation de ce patrimoine sont indispensables. Son entretien a été jusqu'à présent négligé, le propriétaire et l'occupant se renvoyant la responsabilité à ce sujet. L'Epic va par ailleurs conclure des conventions d'utilisation avec l'État pour 21 sites supplémentaires, qui vont rester la propriété de ce dernier.

Les modalités de cession des biens transférés à l'Epic sont encadrées par l'ordonnance. Afin que ceux-ci ne constituent pas une aide d'État, le produit de la cession d'un de ces biens ne pourra qu'être réinvesti pour garantir une implantation équilibrée de l'Agence sur le territoire et un égal accès à la formation professionnelle pour tous nos concitoyens. À défaut, il sera affecté au budget de l'État. La rationalisation de ses implantations immobilières n'en reste pas moins un impératif.

L'ensemble des droits et des obligations de l'association sont transférés à l'Agence en application de l'article 3 de l'ordonnance. Ainsi, l'Epic accueille tous les salariés qui travaillaient avant le 1^{er} janvier 2017 dans l'association. En revanche, des négociations difficiles sur ses dettes fiscales et sociales sont toujours en cours pour savoir si elles seront rééchelonnées ou en partie apurées.

Cette ordonnance respecte le cadre de l'habilitation accordée par la loi du 17 août 2015 et elle ne méconnaît pas les règles européennes en matière d'aide d'État et de concurrence. La transformation de l'Afpa en Epic est un témoignage supplémentaire du

soutien du Gouvernement à son opérateur historique. Elle est réalisée dans des conditions qui préservent l'utilité sociale de son activité, à laquelle ses salariés sont viscéralement attachés. L'ordonnance devrait lever les ambiguïtés, voire le flou, qui caractérisaient la gestion de l'association. Des personnes publiques délèguent trop souvent des missions de service public à des associations sans disposer des leviers suffisants pour assurer leur pilotage.

Cette transformation ne constitue toutefois qu'une condition nécessaire, mais non suffisante, pour assurer la pérennité de l'activité de formation de l'Agence. La nouvelle direction doit mettre en place très rapidement une stratégie de développement ambitieuse pour répondre aux besoins des entreprises et des régions et rassurer ainsi un personnel échaudé par des années d'incertitude et de tentatives avortées de réforme. Faute d'une telle stratégie, l'Epic et ses filiales continueront de perdre des parts de marché et de voir diminuer leur nombre de salariés, en dépit des actions nationales engagées ces dernières années en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

C'est pourquoi je vous propose aujourd'hui d'adopter sans modification le présent projet de loi de ratification de l'ordonnance du 10 novembre 2016.

Mme Nicole Bricq. – Je n'ai rien à redire. Vous avez bien fait de prendre le temps nécessaire pour nous présenter votre rapport ; la lecture de l'ordonnance est complexe. Vous avez parfaitement retracé l'historique compliqué de l'Afpa, qui a subi un double choc : la décentralisation de 2004 et l'ouverture à la concurrence de 2008. Fin 2011, l'association était au bord de la cessation de paiement. L'État n'a pas assumé son rôle de 2003 à 2011. Le nouveau gouvernement a recapitalisé l'Afpa petit à petit, mais des modifications de structure étaient nécessaires.

Vous avez fort bien décrit les différentes filiales et les missions de service public du nouvel établissement public. Il connaîtra une forte contrainte immobilière en raison de la cession par l'État d'un patrimoine qui n'est pas en très bon état, même si son implantation en région est un atout : il doit être au plus près des bassins d'emploi pour s'adapter aux mutations économiques et sociales de la formation professionnelle.

Nous récoltons le fruit de nos actes pour les missions de service public. Lors de l'examen du projet de loi « Rebsamen », mon groupe avait déposé un amendement pour que l'Afpa joue un rôle en faveur de la question de la mixité entre les femmes et les hommes. Nous avons réussi à trouver une majorité, et je suis heureuse que ce travail sénatorial transpartisan soit repris dans l'ordonnance.

Vous avez rappelé la dimension juridique de l'ordonnance ; c'est une condition nécessaire, mais pas suffisante. La France dépense beaucoup d'argent – 34 milliards d'euros par an – pour la formation professionnelle, une somme qui bénéficie surtout à ceux qui sont déjà à l'intérieur de ce système très complexe car seul un chômeur sur cinq bénéficie d'une formation.

Ce n'est pas seulement une question de coût – voyez l'Autriche qui dépense trois fois plus que nous –, mais d'efficacité. Le Gouvernement pourra nous informer en séance publique sur la mise en œuvre du plan de 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi, dont la pérennisation intéresse les personnels de l'Afpa. La loi de finances pour 2017 prévoit une dotation de 500 millions d'euros pour financer ce plan.

Les régions, qui doivent déjà digérer les conséquences de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), fournissent peu de stagiaires. Le contingent des stagiaires de l'Afpa provient principalement de Pôle emploi. L'évolution à la baisse des demandes nécessite une reconfiguration de l'organisation de l'Epic et un aménagement des effectifs. Je comprends l'inquiétude du personnel de l'Afpa. Cette ordonnance règle les problèmes sur un plan juridique, mais comment l'Epic prendra-t-il sa place dans les mutations en cours ? Le plan de 500 000 formations longues doit être cohérent avec la loi Travail, qui prévoit un capital-formation qu'on garde toute sa vie à travers le compte personnel d'activité (CPA).

Ayons un vrai débat en séance publique sur la formation professionnelle, trop peu abordée dans le débat politique : c'est essentiel pour l'avenir de la France.

M. Philippe Mouiller. – Bravo, monsieur le rapporteur, pour votre travail sur ce sujet complexe. Nous sommes très inquiets de l'évolution financière de l'Afpa, en raison des observations de la Cour des comptes dans son rapport de 2013. Le patrimoine immobilier se trouve dans un très mauvais état. Le transfert est-il une bonne ou une mauvaise opération ? N'est-ce pas un cadeau empoisonné ?

Je m'étonne de l'absence de décision de l'État sur les dettes fiscale et sociale, qui laisse une épée de Damoclès de plusieurs dizaines de millions d'euros. Comment bâtir un plan de redressement sans disposer de tous les éléments pour estimer la situation financière de l'Epic ?

Qu'en est-il des contrats de partenariat noués avec les autres ministères, comme celui sur la reconversion des militaires de carrière ? Les inquiétudes sont fortes sur le terrain.

Le niveau des dépenses de personnel de l'Afpa est pointé du doigt par la Cour des comptes. Ce sujet a-t-il été évoqué lors de vos auditions ? Le problème juridique a été réglé mais il reste encore des choses à faire.

Mme Nicole Bricq. – Il y a eu des progrès !

M. Philippe Mouiller. – Oui, mais attention à la façon dont on obtient le chiffre d'affaires. Tout n'est pas calé dans le plan de redressement, notamment la maîtrise des charges.

M. Dominique Watrin. – Le groupe communiste républicain et citoyen s'est abstenu lors du vote de l'article de la loi Rebsamen habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur l'Afpa et il adoptera la même position sur ce texte. Le rapporteur a mené un travail approfondi grâce à ses nombreuses auditions et il a clarifié des points juridiques complexes. Nous saluons les avancées de ce projet de loi qui contraste avec l'attentisme de la majorité précédente, qui a failli mettre en faillite l'Afpa : la dévolution du patrimoine immobilier est désormais sécurisée juridiquement ; les aides financières ont empêché la liquidation de la structure. L'Afpa est un opérateur historique aux atouts nombreux, qui fournit des services spécifiques sur l'ensemble du territoire national.

Mais sa pérennité est loin d'être assurée. Son modèle économique a été bousculé par la décentralisation de la commande publique, désormais dévolue à la région, et à l'ouverture à la concurrence du « marché » de la formation. Le projet de loi consacre une interprétation très restrictive des « publics éloignés de l'emploi ». Les chômeurs de longue

durée continuent à relever du marché concurrentiel, alors que leurs besoins ne sont pas fondamentalement très différents de ceux des publics très éloignés de l'emploi. Ce périmètre trop étroit risque de compromettre le devenir de l'Afpa. L'Autorité de la concurrence et le Conseil d'État ont imposé une interprétation trop libérale des règles européennes de la concurrence. Notre groupe ne peut l'accepter, d'autant que de nombreux points ne sont pas réglés. Dans le cadre du plan 500 000 formations supplémentaires, l'Afpa n'a bénéficié que de 18 000 stagiaires, dont seulement un millier provenait des régions, le reste de Pôle emploi. Cela prouve le faible enthousiasme des régions.

Les problèmes financiers ne sont pas réglés : qu'en est-il des dizaines de millions d'euros de dette fiscale et sociale et des arriérés de loyer demandés par France Domaine ? L'ordonnance ne règle pas ces problèmes qui pèseront fortement sur l'avenir de l'Afpa. Des suppressions d'emplois ont été mises en œuvre et d'autres devraient être annoncées.

Notre abstention devrait inciter le Gouvernement à poursuivre la négociation avec les représentants du personnel de l'Afpa, qui ont voté contre ce projet et posent des questions vitales restant toujours sans réponse.

Mme Catherine Procaccia. – En tant que rapporteur de la loi Rebsamen, je peux vous assurer que l'objet de ce texte est conforme à ce que nous avons voté il y a un an et demi, contrairement à ce qu'affirment certains courriels que nous avons reçus, et même si l'ordonnance est complexe. J'espère que celle-ci règlera les problèmes juridiques de l'Afpa.

Déjà en 2009, alors que je présidais la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, les problèmes immobiliers et de respect de la concurrence se posaient. Durant toutes ces années, l'Afpa et d'autres acteurs ont refusé de reconnaître les règles de concurrence européennes. J'espère que le statut d'Epic et les dispositions prises régleront définitivement ces questions.

M. Jean-Marc Gabouty. – Nous ne connaissons pas les chiffres les plus récents, même si l'on nous assure que la situation s'est améliorée. Mais la situation de toute entreprise peut s'améliorer lorsqu'elle ne paie pas ses charges fiscales et sociales ! On parle de rééchelonnement de la dette. Est-ce le nouvel organisme qui devrait la reprendre ou est-ce l'ancienne structure qui doit l'assumer avec l'aide de l'État ? Voyez ce gâchis : le statut associatif n'était manifestement plus viable. En 2012, malgré 83 000 demandeurs d'emploi formés, le déficit était considérable par personne formée – entre 10 % et 12 % –, qui pouvait être compensé par l'État. Le changement de statut ne règlera pas ce problème.

Cette transformation en Epic répond-elle aux impératifs d'un appareil de formation qui doit évoluer dans un monde concurrentiel ? Non. Nous retrouverons ce dossier de l'Afpa dans trois à quatre ans puisque son changement de statut, même s'il entraîne une nouvelle organisation interne, n'améliorera pas les choses. L'Afpa devra assumer ses charges immobilières et investir dans la plupart de ses bâtiments, qui sont excessivement vétustes. Dans le champ concurrentiel actuel, cette nouvelle structure est un gage d'échec.

La solution, c'est de décentraliser. Auparavant, on avait déconcentré au lieu de décentraliser. Nous avons décentralisé les politiques de l'emploi et du logement ; faisons-le pour la formation ! Nous devons avoir une organisation à dimension régionale, dirigée par les conseils régionaux, et des structures qui évoluent de manière adaptée à chaque région. Or, le fonctionnement actuel de l'Afpa est administratif, lourd et peu réactif. Les contrats d'objectifs sont négociés durant trois à six mois, alors que les concurrents privés sont

organisés différemment. Je ne réclame pas la privatisation de l'Afpa, mais si on ne va pas vers plus de régionalisation tout en conservant le caractère public de l'Afpa, on restera jacobin et on renforcera la politique menée depuis dix ans...

M. Georges Labazée. – Merci, monsieur le rapporteur, pour la qualité de votre rapport. Longtemps conseiller régional, j'ai pu observer que la formation, partagée entre les compétences de l'État et celles des régions, est un éternel sujet de questionnement. Les débats sur la décentralisation lors de la loi NOTRe ont montré que chaque camp comptait des partisans. Tant que cette répartition des missions n'aura pas été tranchée au niveau législatif, l'Afpa restera dans une situation difficile. Le péché originel, c'est qu'elle devrait se calquer sur le calendrier des réformes successives des régions.

Mme Hermeline Malherbe. – Merci pour cet exposé, qui clarifie une ordonnance un peu confuse pour les non-spécialistes. Durant dix ans, le sujet de l'Afpa n'a pas réellement été traité par le Gouvernement dans les lois de 2004 et 2009. En 2011-2012, le Gouvernement s'est trouvé au pied du mur, ce qui l'a obligé à prendre le taureau par les cornes pour ne pas laisser mourir l'Afpa.

Mme Nicole Bricq. – Elle était condamnée...

Mme Hermeline Malherbe. – L'Afpa poursuit un certain nombre de missions spécifiques, qui ne sont pas remplies par d'autres organismes. Une solution, certes perfectible, a été trouvée aujourd'hui après quatre ans de réflexion.

L'ordonnance permet d'avancer *a minima* et d'avoir une solution d'avenir. Le dossier n'est pas clos et devra être retravaillé pour trouver des solutions juridiques et patrimoniales.

Dans les collectivités locales, nous avons l'habitude de récupérer le patrimoine non entretenu de l'État - comme les digues ou les barrages -. Les plateaux techniques de l'Afpa ont évolué en fonction des besoins : les mettre à disposition d'autres structures est intéressant. Accompagnons le plus possible le dispositif pour qu'il bénéficie aux salariés de l'Afpa et à la formation. Actuellement, ceux qui auraient le plus besoin de formation n'en bénéficient pas.

La formation doit bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin au moment où ils en ont besoin. L'Afpa doit trouver des solutions spécifiques pour ces publics.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Monsieur le rapporteur, ne craignez-vous pas que la mission de l'Agence portant sur l'évaluation des besoins en compétence dans les bassins d'emploi soit redondante avec celle du Centre d'études et de recherches sur les qualifications professionnelles (Cereq) ?

M. Jean Desessard. – Selon vous, quatre cents salariés seraient uniquement en charge des relations commerciales et juridiques. Pourquoi un tel nombre, alors que la formation est le cœur de métier de l'Afpa ?

M. Olivier Cadic. – A-t-on évoqué la possibilité de franchir une autre étape, à savoir de confier complètement au secteur privé la formation continue pour se dégager de cette situation ?

Mme Hermeline Malherbe. – L’Afpa était une association privée à but non lucratif.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je constate avec satisfaction que ce texte suscite beaucoup de questions de la part de nos collègues, alors que ce sujet est technique.

La partie concurrentielle des missions de l’Agence sera réalisée par des filiales, au statut de SASU, sans perméabilité possible avec elle. Les filiales ne sont pas à l’abri d’une faillite.

En outre, l’Agence ne recevra pas automatiquement des crédits de l’État : la garantie illimitée de l’État n’est pas automatique, Bercy n’ouvrira pas les vannes.

La dette sociale de l’Afpa – vis-à-vis de l’Urssaf et du fisc – atteint plus de 80 millions d’euros. Ce problème devra être traité au niveau interministériel et en respectant les procédures requises. Il peut y avoir un échelonnement, voire un apurement d’une partie de la dette par l’État, en partie responsable de la situation actuelle. Je pense qu’il y aura un partage du fardeau entre l’Agence et ses créanciers.

Les filiales ont besoin de beaucoup de personnels compétents pour répondre aux appels d’offres dont la technicité s’accroît sans cesse.

Si l’ensemble des sites est transféré à l’Afpa, leur entretien prévisionnel lui coûterait, selon certaines sources, entre 1,2 et 1,4 milliard d’euros. Ce cadeau empoisonné représente cependant une garantie capitalistique pour les banques.

Seule une région s’est portée volontaire pour devenir propriétaire de deux sites mis à la disposition de l’Afpa. Le discours de Régions de France diffère de celui tenu par les présidents de région. Certaines régions, plus pauvres ou en récession économique, sont incapables de financer la formation. C’est pourquoi le statut d’Epic relevant de l’État conféré à l’Agence est une sage solution.

C’est pour répondre aux règles de la concurrence qu’ont été créées les deux filiales. La nouvelle direction générale devra élaborer un nouveau modèle économique pour assurer la pérennité des filiales.

M. Jean-Marc Gabouty. – Avec cette organisation, c’est sûr qu’elles vont péricliter...

Mme Nicole Bricq. – Le pire n’est jamais certain. Donnons-leur une chance.

M. Olivier Cadic. – Nous allons la leur payer !

Mme Hermeline Malherbe. – Arrêtons de polémiquer...

M. Michel Forissier, rapporteur. – La solution choisie est la meilleure à court terme, même si elle ne garantit pas la pérennité de l’Agence et de ses filiales à long terme. Si la structure est bien gérée, elle perdurera. Notre pays compte une multitude de plateaux techniques dans des lycées professionnels, les maisons familiales rurales, les CFA, mais ils sont, pour la plupart, obsolètes et sous-utilisés.

Mme Hermeline Malherbe. – Certaines régions agissent.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il faut mutualiser les plateaux techniques, mais ce sujet dépasse le cadre de l’ordonnance.

L’Afp a bénéficié des retombées du plan 500 000 formations. Après un premier trimestre en baisse puis une stabilité globale au premier trimestre, l’activité de l’Afp a s’est fortement accrue à partir de septembre 2016. Le nombre de stages pour les demandeurs d’emploi a progressé de manière très importante dans les centres de formation de l’Afp, concomitamment à l’activité de formation des salariés. Beaucoup a été fait sur onze mois ; 28 % des entrées de stagiaires proviennent de la commande publique ; 83 577 chômeurs ont été formés en novembre 2016, contre 60 000 en novembre 2015. Nous attendons avec impatience les décisions de la nouvelle direction et du conseil d’administration.

Le Cereq a une approche générale sur l’évolution des compétences alors que l’Afp travaille sur des opérations concrètes dans les territoires.

L’Agence doit donner plus d’autonomie à ses directions régionales qui doivent nouer des liens étroits avec les organisations professionnelles. Tout le monde doit travailler ensemble.

À la Libération, l’Afp répondait à l’objectif de redressement de la France. Ces valeurs doivent perdurer, mais la France du XXI^e siècle ne peut conserver la même organisation. Adaptions-nous ! Prévoir des formations d’avenir nous fera d’abord perdre beaucoup d’argent, car cela nécessite d’investir dans des machines onéreuses et de former des formateurs. Tout ne peut pas être traité par le secteur concurrentiel. Dans quelques années, la représentation nationale devra tirer un bilan de l’ordonnance et l’ajuster, le cas échéant.

Mme Nicole Bricq. – Pouvez-vous nous rappeler la place des régions dans le conseil d’administration de l’Agence ? S’agissant du devenir de ses sites, rappelons-nous que la question du patrimoine immobilier des universités, centrale lors de l’examen parlementaire de la loi sur l’autonomie des universités, n’est plus un problème aujourd’hui. Cet exemple devrait nous inspirer sur le dossier de l’Afp pour avoir une vision d’avenir.

Il y a dix ans, lorsque la majorité d’alors avait pris ses marques, la première loi votée fut celle sur la réforme et l’autonomie des universités. On avait beaucoup débattu sur leur patrimoine immobilier : allaient-elles être capables de gérer ce transfert ? Dix ans après, la réforme n’a jamais été remise en question... J’ai une vision d’avenir. Rappelons-nous que la question du patrimoine immobilier des universités, centrale lors de l’examen parlementaire de la loi sur l’autonomie des universités, n’est pas un problème aujourd’hui. Cet exemple devrait nous inspirer sur le dossier de l’Afp.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les représentants de l’État ont neuf voix comptant double, et ceux des régions, désignés par Régions de France, ont quatre voix comptant double également, soit un poids bien plus important que ce que prévoyait le projet d’ordonnance.

M. Olivier Cadic. – Je m’abstiens sur ce texte.

M. Jean Desessard. – De même pour moi.

Le projet de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 12 h 20.

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

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 15.

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

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Laurent Stefanini, qui assume les fonctions d'ambassadeur, délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO, depuis avril dernier et M. Daniel Janicot, président de la Commission nationale française pour l'UNESCO.

Messieurs, nous sommes d'autant plus ravis de vous recevoir que votre venue constitue une grande première. Nous espérons que vous pourrez nous éclairer sur la manière dont la France est représentée auprès de l'UNESCO, qu'il s'agisse du rôle de l'ambassadeur ou encore du travail mené par la Commission nationale française pour l'UNESCO et du degré d'influence de la France au sein de cette institution.

Nous serions désireux de vous entendre sur les dossiers qui vous mobilisent actuellement. Je crois savoir que M. Stefanini doit rendre prochainement un plan d'action au Gouvernement. Monsieur l'ambassadeur, si vous aviez la possibilité de nous en dire davantage, cela susciterait toute notre attention.

L'UNESCO devrait connaître, cette année, des changements importants, avec le départ prochain de sa directrice générale, Mme Irina Bokova, dont le mandat arrive à échéance. Peut-être accepterez-vous d'évoquer devant nous les critères qui devraient présider au choix de son successeur ?

Enfin, le travail accompli dans le monde par l'UNESCO en matière de culture et d'éducation est remarquable. Nous y sommes particulièrement attentifs, ne serait-ce que pour avoir, par exemple, voté cette année plusieurs dispositions dans le cadre de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine destinées à lutter contre la circulation illicite des biens culturels et à créer en France des refuges pour les biens culturels menacés. Pourriez-vous dresser un bref état des lieux des politiques conduites par l'UNESCO en matière de patrimoine et d'éducation ?

Si vous me permettez une dernière question, les propositions avancées la semaine dernière par l'Italie pour sauvegarder Venise et sa lagune vous paraissent-elles de nature à permettre d'éviter l'inscription de la ville sur la liste du patrimoine en péril ? Une délégation de notre commission, qui s'est rendue sur place il y a quelques mois, a été sensibilisée à l'urgence de la situation par la chef du bureau de l'UNESCO en charge de la culture sur place. Les autorités locales ont-elles, selon vous, enfin pris la mesure des menaces que fait peser le tourisme de masse ?

M. Laurent Stefanini, ambassadeur, délégué permanent de la France auprès de l'UNESCO. – Je suis très fier de vous exposer la politique de la France à l'UNESCO : il est dans notre intérêt d'y avoir une présence forte. Le plan d'action que vous avez évoqué, madame la présidente, a été élaboré six mois après la prise de mes fonctions ; il est le produit de la réflexion que j'ai menée et est destiné à fixer le cadre de mon action pour les prochaines années. Il a été revu au sein de la direction compétente du ministère des affaires étrangères, avec le concours des différents ministères ayant affaire à l'UNESCO. Il est désormais en attente de son approbation par le ministre.

La première partie de ce plan d'action porte sur le contexte et l'environnement.

L'UNESCO est avant tout une structure onusienne. Cette institution date de l'après-guerre et a fêté son soixante-dixième anniversaire en 2015. L'UNESCO a vieilli : sa gouvernance est complexe, d'autant plus qu'elle compte 195 États membres – soit deux de plus que l'ONU : la Palestine et Niue – et que son conseil exécutif, à la différence du Conseil de sécurité des Nations unies, ne comporte pas de membres permanents. Ses organes sont lourds à mouvoir et le travail de ses commissions compliqué par la diversité des représentations. De surcroît, son secrétariat est réduit. Il s'agit en somme d'une petite structure, dont le budget s'élève à 280 millions de dollars et qui compte 2 000 fonctionnaires, y compris ceux affectés dans les 53 bureaux hors siège.

L'UNESCO est également un cadre d'action internationale. Léon Blum, qui avait beaucoup œuvré en faveur de sa création, la qualifiait de « conscience des Nations unies ». À mon sens, l'UNESCO est avant tout un label, qui permet de reconnaître la valeur d'un patrimoine, matériel ou immatériel. De par son mandat, il s'agit d'une institution touche-à-tout, dont les champs d'action sont très vastes : l'éducation, même si l'UNESCO a manqué de devenir l'agence publique internationale de développement dans ce domaine, les sciences et la culture – la dernière convention adoptée en la matière est celle de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qui avait été portée par la France. Le seul secteur y échappant est celui de la défense, quoique cela ne soit pas tout à fait vrai : un colloque sera organisée en avril sur la cybercriminalité, le numérique et la sécurité internationale.

L'UNESCO, c'est également les Nations unies à Paris. L'institution, qui appartient au paysage français et parisien, reçoit 22 millions de dollars de cotisation de la part de la France. 20 % de ses employés, dans tous les domaines, sont Français. L'UNESCO est la seule organisation internationale multilatérale dans laquelle le français est une langue de travail qui reçoit le même traitement que l'anglais. Enfin, la présence de l'UNESCO à Paris participe de son attractivité et est source de retombées économiques conséquentes.

La seconde partie du plan d'action dresse mes priorités, qui sont au nombre de trois. La première est l'amélioration de la gouvernance de l'institution. La directrice générale est très francophile et francophone et nous aide beaucoup. Son deuxième mandat se terminant en décembre prochain, se pose la question de son successeur. Comme dans l'ensemble des institutions des Nations unies, l'amélioration du fonctionnement de l'UNESCO est un enjeu majeur, qui nécessite un dialogue structuré. En effet, ses ressources, qui reposent sur les contributions des États membres, sont fragiles et plutôt orientées à la baisse. Il est donc nécessaire de resserrer son action et de faire mieux en dépensant moins.

La deuxième priorité c'est de défendre les dossiers français. J'ai été frappé par le nombre de collectivités territoriales et d'élus locaux qui se tournent vers moi car nous traitons une quantité de dossiers extrêmement importants pour les territoires.

La convention phare de 1972 visait la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de sites de l'humanité qui doivent être reconnus comme des valeurs universelles exceptionnelles. 37 dossiers sont à ce jour en cours d'examen, dont une dizaine particulièrement « mûrs ». Dans le cadre de la convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, nous soutenons de nombreux dossiers, tel celui des géoparcs, ainsi que toutes les initiatives françaises. En début d'année, nous avons organisé une conférence sur l'aide aux victimes du terrorisme ; la semaine dernière, nous avons parrainé la « semaine du son » et, en avril prochain, se tiendra à notre initiative une conférence sur le numérique, la sécurité internationale et la cybercriminalité.

La troisième priorité consiste à prendre en compte les défis contemporains, nous assurer du respect des pratiques internationales en matière de suivi des victimes des attentats barbares et analyser comment les pays du Nord ou du Sud réagissent à ces événements.

L'UNESCO s'est fixé d'autres défis, comme par exemple, l'application des Accords de Paris en matière de développement durable, dans le secteur des sciences physiques et naturelles le suivi des travaux du programme hydrographique international et de la commission océanographique intergouvernementale. Dans le domaine de l'éducation, ce sont les questions de parité, l'enjeu de la scolarisation des filles, la violence à l'école et la lutte contre l'enseignement de l'intolérance qui nous préoccupent. Sur ces sujets, nous avons présenté une résolution lors du Conseil exécutif du printemps 2015.

Nous formons une petite équipe de sept personnes : quatre diplomates et trois personnels de soutien, installés rue Miollis dans le 15^e arrondissement de Paris. Je tiens à attirer votre attention sur le fait qu'une rénovation de nos locaux serait la bienvenue pour en améliorer le fonctionnement et ne pas détériorer l'image attractive de Paris et de la France. Les principaux bâtiments de l'UNESCO, qui datent des années 50, ont été en partie rénovés dans de bonnes conditions, il y a une dizaine d'années, mais l'état de l'annexe est défectueux au niveau de l'installation électrique, de l'isolation thermique, du système de sécurité incendie ou des revêtements amiantés.

La délégation permanente française et la Commission nationale française pour l'UNESCO travaillent en bons termes avec la société civile dans toute sa diversité.

M. Daniel Janicot, président de la Commission nationale française pour l'UNESCO. – La commission nationale française de l'UNESCO est assez peu connue malgré ses soixante-dix ans d'existence. Elle trouve son origine dans la Société des nations (SDN) au sein de laquelle la France avait créé une commission internationale de coopération intellectuelle réunissant de grands intellectuels français qui a instauré, après la guerre, une commission nationale par pays aux côtés de la délégation permanente. La représentation de la France auprès de l'UNESCO repose sur deux organes : l'organe diplomatique, politique, institutionnel – la délégation permanente – et la contribution intellectuelle, programmatique et scientifique apportée par la commission nationale à la délégation.

Le plan d'action que vient de vous exposer M. l'ambassadeur correspond en tous points à la feuille de route de la commission nationale qui applique les grandes orientations

que le Gouvernement français retient pour entretenir la présence et l'influence de la France auprès de l'UNESCO.

Au niveau de son dispositif et en raison notamment de sa lourdeur institutionnelle, la commission nationale s'est trouvée affaiblie. Son conseil d'administration représenté par soixante-quinze institutions françaises différentes en rendait la gouvernance délicate. En 2014, le ministère des affaires étrangères a souhaité de ma part un rapport sur l'influence de la France auprès de l'UNESCO. J'ai suggéré que la commission nationale soit remaniée et qu'elle passe d'un statut de commission consultative gouvernementale à celui d'association en application de la loi de 1901. Son conseil d'administration est à ce jour composé, outre les membres de droit et représentants d'administrations, dont une représentante du Sénat, Mme Garriaud-Maylam, d'une douzaine de personnalités prestigieuses investies dans le quotidien de cette commission.

La commission apporte des éclairages à la délégation permanente, organise des débats d'idées, nourrit les textes et les positions que la France va défendre au travers de son ambassadeur.

Je citerai deux exemples pour lesquels la commission a fait mûrir la problématique pour faire entendre et prévaloir les intérêts de la France. Le premier concerne une recommandation internationale très importante de 1974 sur le statut du chercheur scientifique dont la directrice générale avait demandé la révision pour préciser l'éthique du chercheur scientifique. Notre contribution intellectuelle, suite à un long processus de consultation des scientifiques en France, a débouché sur un texte transmis à la délégation. Le second exemple se rapporte à un autre texte non négligeable, inscrit à notre ordre du jour, relatif à un projet de décision sur les principes éthiques applicables au réchauffement climatique, les questions de responsabilité, les principes de précaution...

Nous travaillons en association avec la société civile, les ONG, les instituts de recherche, les établissements culturels et intellectuels français.

Notre siège est situé boulevard des Invalides. Sept ministères qui sont associés à nos travaux accordent leur financement à la commission nationale. Notre ordre du jour ne manque pas de sujets à traiter.

Mme Françoise Férat, rapporteur du volet patrimoine de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. – Notre présidente a évoqué, dans son propos liminaire, la place de la notion de patrimoine mondial de l'UNESCO dans notre droit national, introduite dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (CAP). L'adoption de cette loi a permis de faire adopter des dispositions importantes qui devraient garantir, une fois les décrets d'application publiés, la protection des biens culturels et naturels. Un cadre national devrait en fixer les règles, en particulier les impératifs découlant de la délimitation de zones tampon et l'élaboration d'un plan de gestion. Nous avons veillé à ce que les collectivités territoriales y soient étroitement associées. Nous aurions souhaité que la loi impose la conformité des documents d'urbanisme, mais nous n'avons pas obtenu gain de cause puisque le texte prévoit simplement que « *le préfet porte à la connaissance des collectivités concernées au moment de l'élaboration des documentations d'urbanisme les dispositions découlant de la zone tampon et du plan de gestion* ». Espérons que cette disposition sera suffisante pour être suivie d'effets, au risque d'un déclassement des sites. Nous en avons quelques exemples.

Une conférence internationale, réunissant à Abou Dhabi des représentants d'une quarantaine d'États et d'institutions privées, le 3 décembre 2016, a proposé la création d'un fonds financier et d'un réseau de refuges pour protéger le patrimoine en période de conflit armé. Nous avons à l'esprit les images de Palmyre avant, pendant et après. Où en sommes-nous de ce projet ?

Mme Sylvie Robert. – Vous avez évoqué la diversité des expressions culturelles, mais n'avez pas prononcé les mots « droits culturels », notion que nous défendons et qui, aujourd'hui, est inscrite dans la loi, mais difficile à imposer en France parce que mal comprise ou difficilement applicable concrètement.

Au-delà de la déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, l'anniversaire de 2015 saluant les dix ans d'adoption de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions et l'appel à projets lancé en 2016 dont j'ignore s'il mentionne la notion de « droits culturels », l'UNESCO n'aurait-elle pas un rôle plus incitatif à jouer ?

Il y a deux ans, j'avais écrit un texte sur le droit d'asile pour les œuvres d'art en péril. Au niveau des collectivités territoriales, est-il prévu, comme le préconisait Jean-Luc Martinez, président-directeur du Louvre, dans un rapport au Président de la République sur la protection du patrimoine en situation de conflit armé, que les musées régionaux hébergent des œuvres d'art en péril ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les droits culturels ont été inclus dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et dans la loi CAP. Notre commission a été très motivée pour introduire cette notion dans la loi.

Mme Maryvonne Blondin. – Il est important, messieurs, pour notre commission de vous entendre. Je viens de la région Bretagne où la culture et le patrimoine sont très riches. Nous faisons souvent référence à la convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité culturelle.

Le droit à l'expression culturelle et linguistique rencontre toujours des difficultés en France. Outre la ratification de la charte européenne des langues minoritaires du Conseil de l'Europe, une proposition de loi relative à la promotion des langues régionales a été votée hier à l'Assemblée nationale. Cela démontre la puissance de la langue régionale dans des domaines comme l'audiovisuel ou l'enseignement. Que pensez-vous du droit de chacun à s'exprimer dans une langue régionale ou minoritaire dans la vie quotidienne à l'écrit ou à l'oral sans que l'Etat français trouve cette expression répréhensible ?

La mobilisation des éditeurs et auteurs contre la décision de la Cour de justice européenne du 16 novembre 2016, relative au programme de numérisation du patrimoine littéraire français du XX^e siècle ReLIRE, pourrait amener le Conseil d'Etat à remettre en question le travail effectué depuis 2003. En êtes-vous informé ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Dans l'exposé de vos priorités, vous avez mis l'accent sur la gouvernance. Je m'interroge sur la lisibilité, pour les acteurs de terrain, de la série de décennies internationales dont une est lancée chaque année et dont les thèmes se chevauchent. Cette superposition porte à confusion et nuit aux objectifs.

Vous nous avez décrit vos méthodes et actions pour valoriser l'influence de la France au sein de l'UNESCO. La France est un fer de lance des droits culturels sur la scène internationale, mais, à l'inverse, que peut faire l'UNESCO pour inciter la France à mettre en œuvre cette notion sur son propre territoire ?

Mme Mireille Jouve. – En dépit des progrès constatés depuis l'an 2000, en 2013, 59 millions d'enfants attendaient d'être scolarisés dans le primaire et 65 millions d'adolescents dans le secondaire. En outre, nombre de ceux qui fréquentent l'école n'y acquièrent pas les connaissances de base. 50 % des enfants ayant fréquenté l'école pendant au moins quatre ans ne savent pas lire, écrire ou compter suffisamment bien pour satisfaire aux normes d'apprentissage minimales. Ce constat guide les priorités de l'agenda mondial pour l'éducation dont l'UNESCO est le chef de file. Comment la France envisage-t-elle de contribuer à assurer douze années d'enseignement primaire et secondaire de qualité dans le monde à l'horizon 2030 ?

M. René Danesi. – Je souhaiterais connaître les raisons qui ont poussé les Etats-Unis à arrêter de financer l'UNESCO et serais intéressé de savoir s'il existe néanmoins une coopération entre ce pays et cette organisation.

Mme Christine Prunaud. – La parité constitue l'un des défis contemporains qui doit concentrer toutes les énergies. Quel est le rôle de l'UNESCO dans la défense de la parité dans le monde ?

M. Laurent Stefanini. – La conférence d'Abou Dhabi, en 2016, a acté la création d'un fonds financier et d'un réseau de refuges pour protéger le patrimoine en péril en période de conflits. La mise en place concrète du fonds se fait progressivement, avec pour objectif de collecter 100 millions de dollars. Les statuts du fonds devraient être arrêtés en février prochain et le conseil exécutif de l'UNESCO d'avril 2017 devrait finaliser le processus. Cette relative lenteur s'explique par le statut juridique particulier du fonds puisque ses ressources ne seront pas exclusivement étatiques, mais également privées à travers le mécénat. Or, les missions du fonds peuvent interagir avec des questions intergouvernementales, au risque d'être ralenties.

En ce qui concerne l'adaptation de la convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à la révolution numérique, c'est une tâche qui nous tient à cœur. À défaut de pouvoir adopter de nouvelles normes, nous proposons d'ajouter des directives qui seront présentées pour validation au Conseil exécutif prochainement. Deux pays sont particulièrement impliqués à nos côtés : le Canada et l'Australie.

La question du réseau de refuges susceptibles d'accueillir temporairement un patrimoine menacé de destruction dans son pays d'origine s'avère particulièrement sensible car elle renvoie à la problématique plus générale de la restitution des objets d'art. Certains pays, souvent d'anciennes colonies occidentales, sont réticents sur la possibilité pour certaines institutions comme Le Louvre ou le Metropolitan Museum of Art d'accueillir des œuvres d'art en péril. L'UNESCO est engagée dans la mise en place d'une réglementation. Les négociations sur ce sujet tendent à privilégier l'instauration de refuges géographiquement proches des zones en guerre.

En ce qui concerne les langues régionales, c'est un sujet sur lequel l'UNESCO ne se prononce pas. En effet, cette dernière est une structure intergouvernementale dont nombre

de ses membres bloquent toute initiative dans ce domaine dans la mesure où la question de la reconnaissance des langues régionales est étroitement liée à la question de la place des minorités. Ce sujet a donc vocation à être traité soit au niveau national, soit au niveau européen, au sein du Conseil de l'Europe.

Je dois avouer que je n'ai pas eu connaissance de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne sur le programme ReLIRE. Sans pouvoir me prononcer sur le fond, il me semble que les interlocuteurs naturels sur ce sujet sont essentiellement le ministère de la culture et de la communication et la Bibliothèque nationale de France.

Je comprends votre critique sur la multiplication des décennies internationales, qui pourrait d'ailleurs être étendue aux ambassadeurs de bonne volonté, et qui rend le dispositif de soutien de l'UNESCO à certaines actions ou grandes causes moins visible. Il existe une réelle tendance à multiplier la labellisation des projets, tout en laissant ensuite une grande liberté de manœuvre aux porteurs de projet dans l'utilisation du label. Cette multiplication des projets reflète également la structure de l'UNESCO qui comporte sept sous-directions générales, dont l'une se veut transversale, celle de l'Afrique. Or, l'Afrique constitue une priorité de l'UNESCO depuis quinze ans, notamment en raison du retard accumulé dans la promotion de ce continent auparavant. Toutefois, l'obtention d'un label comprend des contreparties en termes d'engagement de la part des porteurs de projet et de plans de gestion du site. De même, le Centre du patrimoine mondial poursuit un dialogue permanent avec les autorités nationales afin d'assurer le contrôle de l'état du site. À cet égard, et pour répondre à la question de la présidente, le fait de placer Venise sur la liste des sites en péril pourrait avoir l'avantage de sensibiliser davantage les autorités concernées sur la nécessité de prendre des mesures pour protéger ce patrimoine.

En ce qui concerne le rayonnement de l'UNESCO et son influence dans le monde, les ambassadeurs de bonne volonté jouent un rôle fondamental. Choisis souvent parmi des artistes ou des sportifs bénéficiant d'une forte visibilité et d'une grande popularité, ces derniers permettent de sensibiliser les États et leurs populations sur les valeurs que défend l'UNESCO.

M. Daniel Janicot. – La multiplication des anniversaires, des labels, des journées ou décennies internationales permet à l'UNESCO de poursuivre ses missions alors même qu'elle ne dispose pas de l'argent nécessaire et que les demandes d'action se multiplient. Il existe toutefois une hiérarchie dans les actions menées, mais qui fait l'objet de négociations politiques particulièrement sensibles. Je rappelle que l'UNESCO dépend financièrement de la contribution de ses États membres.

En ce qui concerne les problématiques liées à l'éducation, l'action de l'UNESCO est relativement modeste comparée à celles menées par le Programme des Nations Unies sur le Développement (PNUD), l'UNICEF ou encore la Banque mondiale. L'UNESCO fixe essentiellement des cadres d'action au sein desquels les États nationaux peuvent développer des missions de coopération. Au niveau national, la France avait jusque récemment axé ses priorités plus sur la santé publique et l'eau que l'éducation. Il existe néanmoins un vrai débat au sein des membres de l'UNESCO sur les missions de cette dernière, certains États comme la France insistant sur la dimension culturelle et patrimoniale, tandis que d'autres États comme la Chine, l'Inde ou encore les États-Unis privilégient la dimension éducative.

La décision du Congrès des États-Unis de suspendre la contribution financière de ce pays à l'UNESCO est liée à l'adhésion de la Palestine à cette organisation en 2011.

Pour autant, l'implication des États-Unis dans les actions menées par l'UNESCO se poursuit sur la base de contributions volontaires, notamment dans le domaine de l'éducation à travers, par exemple, le financement du programme « *teach her* » qui incite les femmes à devenir institutrices. Néanmoins, les États-Unis cumulent 500 millions de dollars d'arriérés de paiement auprès de l'UNESCO. Pour autant, ils n'ont pas été exclus de cette organisation, ce qui leur permet de rester influents sur le choix des actions menées par l'organisation. Pour autant, cette situation crée un précédent qui incite certains États à adopter une attitude similaire. Récemment, le Japon a attendu le mois de décembre pour régler sa cotisation en signe de protestation contre l'inscription des documents relatifs au massacre de Nankin dans le Registre de la mémoire du monde tenu par l'UNESCO.

M. Laurent Stefanini. – Madame Prunaud, la parité est un sujet qui est traité de manière transversale par l'UNESCO et plus particulièrement dans les programmes des secteurs « Sciences humaines et sociales » et « Éducation ».

M. Daniel Janicot. – La parité est appliquée par l'UNESCO elle-même dans la gestion de ses ressources humaines. Des efforts importants ont ainsi été réalisés en vue d'un rééquilibrage alors que les femmes étaient peu présentes à l'origine.

La Commission nationale française pour l'UNESCO va ouvrir une réflexion sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Il s'agit de l'instrument de référence majeur du système des Nations unies qui fixe les grands principes en matière de parité dans le monde. La France y a toujours exercé un rôle important. Beaucoup d'États, en particulier l'Arabie Saoudite, contestent aujourd'hui cette convention comme la déclaration universelle des droits de l'Homme. La Convention a donc besoin d'être soutenue face à ces critiques. Il fut un temps envisagé de présenter la candidature du CEDAW au prix Nobel de la Paix. La France réfléchit actuellement à une initiative permettant de rappeler l'importance de ce texte international et de le faire respecter.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je voudrais faire observer que le rejet par la Cour de justice de l'Union européenne du registre ReLIRE français n'est pas une surprise et ne doit pas inquiéter. Les dispositions de la loi sur la République numérique de même que la future directive sur les droits d'auteur dans le marché unique numérique permettront de traiter cette question d'exception.

Où en est le déploiement des dispositifs qu'un État partie doit garantir à l'UNESCO pour ses classements ? La plupart de nos classements sont aujourd'hui en effet d'« ancienne génération », c'est-à-dire non dotés de zones tampon et de plans de gestion. Comment la France se met-elle en ordre de marche pour satisfaire à ces exigences et, de votre point de vue, les deux ministères concernés sont-ils suffisamment proactifs sur ce sujet ?

M. Christian Manable. – En tant qu'ancien président du conseil départemental de la Somme, j'ai lancé, en 2009, avec d'autres élus, une demande de labellisation des sites de mémoire de la Première guerre mondiale. 400 cimetières militaires et nécropoles sont en effet présents sur le territoire samarien. Depuis 2009, sans faire de mauvais jeu de mots, je constate que notre dossier suit un véritable parcours du combattant. C'est une procédure longue, complexe, qui a donné lieu à une sélection drastique des hauts lieux de mémoire à retenir. Il faut dire que la dimension interrégionale et internationale – nous travaillons en commun avec la Belgique – ajoute à la complexité de ce dossier. Où en est ce dossier ; l'obtention du label « Patrimoine de l'humanité » pourra-t-elle intervenir avant 2018, année du centenaire de la fin de ce conflit ?

M. Loïc Hervé. – Un dossier visant à classer le massif du Mont-Blanc au titre du patrimoine naturel et culturel mondial a été présenté récemment au conseil municipal de Chamonix-Mont-Blanc. Pouvez-vous nous dire comment la France, vous-même en tant qu'ambassadeur, pouvez aider les élus locaux à porter ce type de projet ? Opérez-vous une hiérarchie, une sélection dans les projets ?

Fin 2016, la France a exprimé un vote différent lors de l'examen de deux résolutions concernant Jérusalem au sein de l'UNESCO – pour dans un cas, abstention dans l'autre. Ces résolutions ont suscité une polémique. Pouvez-vous nous faire un point d'actualité sur ce sujet et nous indiquer comment et à quel niveau la position de la France est définie en pareil cas ?

M. Maurice Antiste. – Des rumeurs font état de mouvements revendicatifs en interne sur la réorganisation et le fonctionnement de l'UNESCO. Quelle en est la réalité ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Je voudrais, à mon tour, attirer votre attention sur le dossier qui concerne le territoire dont je suis le représentant, le Massif central. Il s'agit de la demande d'inscription de la chaîne des Puys et de la faille de Limagne qui a déjà essuyé deux refus de la part de l'UNESCO, en 2014 et 2016. Y a-t-il des chances de voir ce dossier aboutir dans un avenir proche ?

M. René Danesi. – Dans quelle mesure l'UNESCO peut-elle contribuer pour faire face aux destructions de biens et sites patrimoniaux intervenus ces dernières années dans les pays du Moyen-Orient en proie aux conflits ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Quelles qualités devraient posséder, selon vous, le successeur de Mme Irina Bokova ?

M. Laurent Stefanini. – La nature des biens classés au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO a beaucoup évolué pour intégrer désormais des ensembles de plus en plus hétéroclites. D'où la volonté de mettre en place des plans de gestion plus étoffés que ce qu'ils étaient par le passé pour répondre plus efficacement aux problématiques de gestion qui peuvent se poser. C'est surtout au ministère concerné, en particulier le ministère de la culture et de la communication, d'aider les porteurs de projets pour l'élaboration des plans de gestion.

L'association des biens français du patrimoine mondial, présidée par l'ancien sénateur Yves Dauge, peut aussi y contribuer. Elle regroupe à la fois les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial et les biens candidats et permet à ces derniers de profiter de l'expérience de leurs aînés sur les problématiques de gestion. Il serait utile que ceux qui portent aujourd'hui la candidature du massif du Mont-Blanc, à laquelle Loïc Hervé a fait référence, se rapprochent de cette association. Quoi qu'il en soit, le classement sur la liste du patrimoine mondial est un processus de longue haleine, qui s'étale généralement sur une période de huit à dix ans.

Le projet « Sites funéraires et mémoriels de la Grande guerre » évoqué par Christian Manable a été officiellement déposé à l'UNESCO avant-hier, le 30 janvier. Un travail devrait désormais s'enclencher avec le Centre du patrimoine mondial. Il s'agit d'un dossier particulier, porté conjointement par la France et la Belgique, qui concerne un bien s'étalant sur une superficie de plus de 800 km². En France, il a été monté en partenariat avec le secrétariat d'État aux anciens combattants, qui est moins familier du classement au titre du

patrimoine mondial que ne l'est le ministère de la culture et de la communication. Mais soyez assurés qu'il s'agit d'une priorité pour l'inscription en 2018.

La Vieille ville de Jérusalem et ses remparts figurent, depuis 1982, sur la liste du patrimoine en péril. C'est à ce titre que l'UNESCO émet les résolutions dont Loïc Hervé a parlé. Jusqu'ici, elles avaient toujours été prises par consensus. Or, depuis que la Palestine est devenue membre à part entière de l'organisation en 2011, le groupe arabe tend à instrumentaliser les résolutions portant sur ce sujet pour combattre la politique d'Israël. C'est pour éviter que l'UNESCO ne se retrouve l'otage d'un tel piège que les plus hautes autorités de l'État ont décidé un vote d'abstention de la France. L'UNESCO n'a pas vocation à être le lieu d'expression d'opinions partisans, faute de quoi ses labels s'en trouveraient ternis.

Comme l'a rappelé Maurice Antiste, la modernisation de l'organisation interne de l'UNESCO est un enjeu majeur. Il existe une réelle nécessité pour l'institution de s'adapter à un monde en mutation rapide et la France soutient ce processus.

Pour répondre aux inquiétudes exprimées par Jacques-Bernard Magner, la France continuera à appuyer fermement la candidature de la chaîne des Puys et de la faille de Limagne. Une réunion est prévue prochainement avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour lever les réserves qu'elle a exprimées. Au-delà de la question politique, c'est bien aujourd'hui sur les aspects techniques qu'il faut travailler.

Sur la question de la préservation du patrimoine dans les pays en guerre, vous comprendrez que l'UNESCO ne puisse pas intervenir aujourd'hui directement sur un site comme Palmyre, alors qu'il se trouve sur la ligne de front. Mais, l'institution centralise les informations relatives aux sites patrimoniaux menacés ou faisant l'objet de destructions et réalise des images en trois dimensions, à l'image de celles que l'on pouvait voir dans l'exposition « Sites éternels » présentée au Grand Palais cet hiver, de manière à permettre la reconstitution à l'identique une fois la paix revenue.

Concernant la succession d'Irina Bokova, huit candidats se sont fait connaître à ce stade – la date limite de dépôt des candidatures est fixée au 15 mars. Quatre de ces candidats sont issus de pays du groupe arabe, ce dernier considérant que le prochain directeur général devrait émaner de ses rangs. Des panels d'évaluation des candidatures seront ensuite organisés à l'occasion de la session du conseil exécutif d'avril. Nous serons particulièrement vigilants, à cette occasion, au caractère francophone des différents candidats : c'est un point important pour nous, sachant que l'actuelle directrice générale est à la fois francophone et francophile. Nous attendons beaucoup de ce que les candidats vont révéler à l'occasion de ces panels : je rappelle que c'est grâce à la qualité de ses prestations lors de telles auditions qu'Antonio Guterres, qui n'était pourtant initialement pas favori, a obtenu le poste de Secrétaire général de l'ONU. Sur cette base, la France devrait élaborer un classement des différents candidats courant juin. Notre pays n'est toutefois pas seul à décider et le vote final au sein de la Conférence générale se fera en octobre prochain.

Mme Marie-Christine Blandin. – Il me paraît important que l'UNESCO puisse bénéficier de l'avis éclairé de plusieurs organisations internationales non gouvernementales et intergouvernementales, dont celui de l'UICN, sur les projets de candidature à la liste du patrimoine mondial. C'est une garantie pour arriver au meilleur projet. Dans le cas de la cité impériale de Hué, sans l'intervention de l'UICN, les lotus ainsi que les jardins ouvriers situés sur les remparts auraient disparu et la population aurait été chassée, car ils ne figuraient pas dans le projet d'origine.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Philippe Bonnecarrère 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.

La réunion est close à 11 h 55.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

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

La réunion est ouverte à 11 h 05.

La commission procède à l'audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

M. Hervé Maurey, président. – Après notre bilan de l'application des lois, hier, qui nous a conduit à parler longuement de l'application de la loi ferroviaire de 2014 et l'audition de M. Jeantet, président de SNCF Réseau, nous avons le plaisir d'accueillir M. Bernard Roman, président de l'Arafer, qui revient pour la première fois devant notre commission, depuis son audition de juillet en tant que candidat à ces fonctions.

Monsieur le président, dans les domaines relevant de votre compétence, soit le ferroviaire, le transport par autocar et les autoroutes, les dossiers sont nombreux, et l'Arafer n'a pas chômé.

Dans le domaine ferroviaire, l'Arafer a émis, depuis votre arrivée, des avis sur les tarifs de péage ; les tarifs des prestations du service de sûreté de la SNCF, la Suge ; les redevances perçues par la SNCF dans ses installations d'approvisionnement en combustible ; le projet de plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau ; la nomination du directeur des gares ; le décret d'application de la « règle d'or » de maîtrise de l'endettement de SNCF Réseau – sujet important sur lequel nous reviendrons.

Vous avez également publié deux études thématiques, sur l'application de la loi ferroviaire et sur la gestion des gares, une question cruciale dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Vous évoquerez certainement les autres chantiers qui nous attendent dans la perspective de l'ouverture à la concurrence.

Vous êtes aussi en phase d'examen des contrats de performance entre l'État et les différentes entités de SNCF, notamment SNCF Réseau, dont le contrat doit traiter des questions comme la dette de la société et la remise en état du réseau ; il est très attendu.

Nous aimerions aussi savoir quel bilan vous tirez de la libéralisation des transports par autocar, dans le cadre de laquelle vous avez eu à rendre un certain nombre d'avis, ayant été saisi par des autorités organisatrices de transport (AOT) qui souhaitaient soit interdire, soit limiter cette concurrence, comme le prévoit la loi pour les lignes d'autocar de moins de 100 kilomètres. Vous nous direz d'ailleurs si cette procédure semble bien fonctionner et si vous la jugez efficace.

En ce qui concerne les autoroutes, vous avez rendu plusieurs avis sur la composition des commissions des marchés. Vous nous direz quel bilan vous en tirez et si vous observez de réels progrès dans les procédures de passation des marchés.

Enfin, vous avez publié un rapport sur les comptes des concessions autoroutières qui témoigne d'une avancée majeure dans la transparence du secteur, que nous réclamions depuis longtemps. Vous y montrez que les effets du gel des péages imposé en 2015 par Mme Ségolène Royal, alors ministre, devrait se traduire, entre 2019 et 2023, par des hausses, à hauteur de 500 millions d'euros, pour les usagers.

Tels sont les sujets sur lesquels nous souhaiterions vous entendre. Vous nous direz aussi comment l'Arafer a absorbé toutes ces nouvelles missions, et si vous jugez ses moyens humains et matériels suffisants.

M. Bernard Roman, président de l'Arafer. – Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer devant vous six mois après m'avoir entendu pour ma nomination. Je vois dans votre invitation une marque intérêt pour l'activité, dense, du régulateur mais aussi un exercice de compte rendu que je dois à la représentation nationale. Le Parlement a le droit et le devoir de demander des comptes aux autorités publiques indépendantes qu'il institue. Puisse ce dialogue apporter la transparence sur notre action et sur le secteur que nous régulons, en éclairant le Parlement, tant dans ses décisions que dans sa fonction, éminente, de contrôle de l'action du gouvernement.

Le bilan à six mois est dense. N'y voyez aucune vanité de ma part, car il s'inscrit dans la pleine continuité de l'action de mon prédécesseur, Pierre Cardo, dont je salue l'engagement : il a fait de l'Arafer une institution dynamique, professionnelle, structurée, autour de son secrétaire général, Alexis Vuillemin, qui est à mes côtés.

L'Arafer, qui rendait 20 délibérations par an en 2012 et 2013, puis 40 en 2015, en a rendu 230 en 2016. Cette montée en puissance est liée aux décisions du législateur, qui a élargi, avec la loi ferroviaire, les compétences de l'Autorité sur le rail, et avec la loi Macron, institué ses compétences routières et autoroutières.

Je m'efforcerais de dresser un bilan aussi synthétique que possible sur ces trois secteurs, avant d'évoquer les chantiers qui sont devant nous pour 2017.

Pour ce qui concerne le marché du transport routier, tout d'abord, en libéralisant le transport interurbain par autocar, la loi Macron a confié à l'Arafer une mission essentielle d'observation de ce nouveau marché, dont nous plaçons pour qu'elle s'étende à l'ensemble du marché des transports dans notre pays.

Grâce aux éléments d'information que la loi nous permet de demander aux opérateurs, nous avons pu dresser, trimestre après trimestre, un état des lieux de la mise en œuvre des services librement organisés. Notre dernière publication, mi-décembre, porte sur les chiffres du troisième trimestre, qui, avec 5 millions de passagers, confirment l'augmentation de la fréquentation. Ce bilan fait également apparaître une amélioration de l'offre des transporteurs, une adaptation des fréquences à la demande, une évolution du remplissage des cars – on est passé, d'un trimestre sur l'autre, de 30 % à 40 % –, ainsi que du chiffre d'affaires et de la tarification, passée, sur la même période, de 3,40 euros à 3,70 euros pour 100 kilomètres. Autant d'éléments qui témoignent de l'attractivité des cars Macron pour certains usagers.

Notre rapport annuel, publié en novembre, et qui s'étend sur la période du 8 août 2015 au 30 juin 2016, dresse un premier bilan de l'attractivité du transport en autocar. Il présente une analyse globale, incluant tant les services libéralisés que les services conventionnés régionaux – avec lesquels nous poussons le dialogue pour obtenir l'ensemble des données.

J'ai évoqué le chiffre de 5 millions de passagers. Il faut en mesurer l'ampleur, mais aussi le relativiser, pour prévenir toute conclusion hâtive, sachant que le transport scolaire représente 5 millions de passagers... par jour, et que le total des déplacements dans notre pays s'élève à 930 milliards de kilomètres-passager, dont 80 % se font en véhicule personnel, 10 % par le rail, et 8 % en interurbain. Les cars Macron représentent, en regard, 1,2 million de kilomètres-passager, soit seulement 0,10 % de l'ensemble.

Notre rapport met également en évidence les caractéristiques très différentes des réseaux. Cars conventionnés et cars Macron sont très peu en concurrence : seules 40 liaisons routières sont couvertes par les uns et les autres. Et si l'on compare avec l'offre ferroviaire, on constate que sur 45 000 liaisons desservies par TER, seules 160 le sont aussi par les cars Macron. On comprend par là que les demandes d'interdiction ou de limitation émanant des AOT, que vous évoquiez tout à l'heure, monsieur le président, portent sur une part très faible des services librement organisés. En revanche, 86 % des passagers des cars Macron l'ont été sur des lignes couvertes par le TGV. Il s'agit d'une clientèle pour laquelle le facteur prix pèse énormément, tandis que le facteur temps ne compte guère. On peut faire une visite familiale en quatre heures de car plutôt qu'en une heure et demi de TGV, et payer quatre à six fois moins cher. C'est là un éclairage que l'on doit, j'y insiste, à la mission d'observation de l'Arafer, qui met toutes ces informations à disposition sur son site.

Nous avons complété ces études par une enquête de terrain auprès des passagers des cars Macron, qui fait apparaître que ces cars créent une demande nouvelle. Lorsqu'on leur demande quel transport ils auraient choisi en l'absence de ces cars, 40 % répondent qu'ils auraient pris leur voiture, mais surtout, 17 %, soit un petit million, disent qu'ils n'auraient pas voyagé. C'est, là aussi, un éclairage intéressant.

S'agissant de notre mission de régulation des liaisons de moins de 100 kilomètres, j'ai dit l'absence de concurrence réelle entre les services conventionnés et les cars Macron. L'Arafer, qui est une jeune autorité, a défini elle-même la doctrine permettant d'évaluer cette concurrence. Nous avons été amenés à refuser un certain nombre de demandes d'interdiction émanant d'AOT régionales, qui ont contesté notre décision devant le Conseil d'Etat, lequel a validé notre démarche en nous donnant raison sur deux de ces décisions, en décembre.

J'en viens aux autoroutes, domaine dans lequel la mission de l'Arafer est triple : contrôle des marchés, suivi économique des sociétés d'autoroute, avis sur les nouveaux contrats ou leurs avenants, dès lors qu'ils ont une conséquence sur la durée des contrats ou le tarif des péages.

En ce qui concerne le contrôle des marchés autoroutiers, nous avons, dans un aller-retour constructif avec les sociétés d'autoroutes – sachant qu'un rapport publié en juillet livrait un certain nombre de chiffres qui ont pu les troubler – mis en place les commissions des marchés, dans des conditions conformes à la loi : nous vérifions, sur le fondement des déclarations d'intérêt des membres des commissions, qu'ils sont bien, en majorité, indépendants. De la même manière, nous avons, dans un dialogue constructif, après prise en compte de nos observations par les commissions des marchés, validé les règles de

fonctionnement des sociétés d'autoroutes. C'est un gage de transparence et une avancée importante, que nous devons au législateur. L'Asfa, l'Association française des sociétés d'autoroute, se trouve désormais placée sous le contrôle de l'Arafer, et c'est une bonne chose.

S'agissant des contrats de concession, nous n'avons eu à nous prononcer que sur celui de l'A45 entre Lyon et Saint-Etienne. Nous avons estimé qu'il était conforme aux exigences, avec un taux de rentabilité interne raisonnable et justifié. Je précise, à l'intention des associations ou des élus qui nous ont saisis, qu'il n'appartient pas à l'Arafer de se prononcer sur le bien-fondé d'une concession ou d'un tracé, mais que notre mission est de vérifier, dans le cadre de l'équilibre économique d'une opération, que les dépenses sont conformes à ce qui est prévu, et que le taux de rentabilité des péages reste normal. Nous ne nous prononçons en aucun cas en opportunité.

En revanche, nous avons mené, en 2015, dans le cadre de notre mission de suivi économique des sociétés d'autoroutes, une étude approfondie qui nous a conduit, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, à mesurer les conséquences de la décision de gel des péages prise, en février 2015, par le gouvernement. Un contrat est un contrat : ce gel devait naturellement se répercuter par la suite pour respecter les termes des contrats de concession signés, notamment, avec sept des sociétés concessionnaires les plus importantes. Nous avons ainsi souligné que les péages augmenteraient, entre 2019 et 2023, d'un montant supplémentaire de 0,23 % à 0,82 %, selon les concessionnaires, par rapport à ce qui était initialement prévu, et mesuré qu'à la fin des concessions, les usagers auront payé 500 millions de plus que si le gel n'avait pas eu lieu. C'est le travail de l'Arafer, dans cette mission de suivi, que de porter ses analyses à la connaissance du public, et au premier chef, de la représentation nationale.

J'en arrive au transport ferroviaire, un dossier central qui nous occupe et nous préoccupe. Sur la mise en œuvre du Paquet ferroviaire de 2014, nos conclusions et celles du rapport parlementaire des députés Gilles Savary et Bertrand Pancher convergent. Nous pointons des éléments positifs. Il n'était pas simple, dans une maison très pyramidale, où deux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) sont chapeautés par un EPIC de tête, de faire de SNCF Réseau le gestionnaire exclusif de l'infrastructure de la SNCF, mais il fallait engager cette révolution culturelle. La libéralisation du rail n'est plus une option en débat, elle est devant nous, puisque le quatrième paquet ferroviaire a été voté à Bruxelles en décembre. Elle ne se passera bien qu'avec un gestionnaire de réseau totalement indépendant, c'est crucial. La réforme ferroviaire l'a voulu, il faut que cela devienne réalité dans les faits. L'Arafer est garante de cette indépendance, et y veille en rappelant, dans toutes ses décisions, cette nécessité.

Mais au-delà, il reste des questions en suspens. Tout d'abord, sur l'architecture du système. Il convient, à notre sens, de clarifier le rôle de l'EPIC de tête, y compris sur des questions qui peuvent paraître marginales, mais ne le sont pas, comme celle de la gestion des stations de combustible. Ces stations ne peuvent continuer à relever de l'EPIC de tête : les nouveaux arrivants ne sauraient être placés dans la dépendance de la SNCF, que nous avons mis en demeure de faire évoluer cette situation avant juin 2017.

Nos inquiétudes se cristallisent, surtout, sur le déséquilibre croissant du système. Nous avons été conduits à rendre un avis sur le projet de décret relatif à la règle d'or. La réforme ferroviaire a introduit un dispositif d'encadrement des projets de financement de la dette du réseau ferré, et cette règle d'or impose au gestionnaire d'infrastructure ferroviaire de ne pas s'endetter pour financer de nouveaux projets au-delà d'un certain ratio. Le projet de

décret, longtemps attendu, a été soumis à l'Arafer à la demande du Conseil d'Etat. Dans notre avis, nous avançons deux recommandations principales. Nous soulignons, tout d'abord, que le périmètre d'application de la règle d'or ne doit pas concerner les seuls investissements nouveaux, mais tout ce qui va avec. Si l'on projette de construire, par exemple, une ligne LGV pour un coût de 3 milliards, les stations d'énergie et de maintenance qui doivent être construites pour cette ligne doivent également être prises en compte, sauf à en laisser la charge à SNCF Réseau. Nous avons également rappelé, pour éviter les erreurs commises au cours des vingt dernières années avec la folie du TGV, que le décret rappelle que la sélection des projets de développement et les choix d'investissement doivent être fondés sur l'évaluation des bénéfices socio-économiques des projets, et non sur des critères subjectifs. Nous attendons la réaction du gouvernement à ces recommandations.

Nous avons également rendu un avis sur le projet de budget pour 2017 de la SNCF, dans lequel nous constatons les difficultés de SNCF Réseau, à avancer, notamment sur la question de la tarification, mais aussi sur celle des gains de productivité, où les efforts sont difficiles à mesurer faute d'éléments chiffrés concrets. Force est de constater que les charges de réseau augmentent et que l'on reste loin de la trajectoire budgétaire idéale qui devait aboutir à une maîtrise de la dette à 10 ans.

Quant à SNCF Mobilités, vous savez que l'Arafer a été conduit à refuser son projet de séparation comptable. Une comptabilité analytique est faite pour affecter les charges aux coûts et éviter les financements croisés. C'est une exigence essentielle dans la perspective de l'entrée de nouveaux opérateurs. Nous avons donc mis SNCF Mobilités en demeure de nous présenter une nouvelle copie.

Quelles sont les perspectives qui s'ouvrent pour l'année 2017 ? Nous en identifions quatre, dont la première est la réforme de la tarification de SNCF Réseau. La tarification actuelle, qui remonte à 2008, est actualisée chaque année avec des coefficients qui ne prennent nullement en compte les évolutions structurelles du réseau et les besoins qui s'expriment. D'où une perte de lisibilité et une prévisibilité très imparfaite pour les opérateurs, comme le montre la tarification 2017. J'ajoute que cette tarification n'est pas conforme aux principes de la directive européenne qui fixe le cadre de l'ouverture. Ces principes prévoient, d'une part, une tarification au coût direct, c'est à dire le coût de maintenance que génère le passage d'un train sur les rails, d'autre part, une justification des majorations. Pour une compagnie qui ferait 60 passages quotidiens sur une ligne, avec des trains remplis à 80 %, SNCF Réseau peut décider d'augmentations, à condition de le justifier. Or, cela suppose de disposer des données... qu'il est fort difficile d'obtenir de SNCF Mobilités. Ce manque de fluidité dans la circulation de l'information est un problème.

Une réforme de la tarification est donc indispensable, pour plus de transparence, pour rétablir des signaux économiques efficaces, pour rénover le réseau, qui en a bien besoin, et préparer l'ouverture à la concurrence. Nous avons travaillé avec SNCF Réseau à une refonte de leur système tarifaire. Au vu du projet de tarification pour 2018 qui nous a été soumis, je m'inquiète de constater que la SNCF et même les services de l'Etat peinent à faire évoluer une situation qu'ils continuent à se représenter comme intangible, et à prendre la mesure de la révolution qui s'annonce. Nous allons donc poursuivre le travail pour revoir tant la tarification de réseau que des gares.

Le deuxième chantier qui s'ouvre est celui des contrats de performance, en cours d'examen devant l'Arafer. Je ne vous apprendrai rien en vous disant l'immense préoccupation qui est la nôtre, face à la perspective d'une dette de SNCF Réseau supérieure à 60 milliards

sous dix ans. Le rapport au Parlement rendu il y a quelques mois par le gouvernement indique que celui-ci n'entend pas prendre en charge la dette historique supportée par SNCF Réseau, même s'il prévoit une clause de revoyure à trois ans. Comment SNCF Réseau, même avec un actionnaire comme l'Etat, pourrait-elle supporter, dans le cadre d'une stratégie de stabilisation, une dette en augmentation de 50 % en dix ans ? C'est une situation pour moi très préoccupante, et face à laquelle on ne peut pas rester les bras croisés. Je note, au demeurant, une contradiction entre le contrat de performance et ce rapport : comment prévoir une revoyure à trois ans alors que l'on attend une dette de 62 milliards dans dix ans !

Troisième grand dossier, enfin, la préparation de l'ouverture à la concurrence. L'Arafer veut être pleinement partie prenante. Nous ne sommes l'adversaire de personne. Le Parlement nous a confié une mission, qui implique un contrôle éventuellement assorti de sanctions, dans le cadre d'une politique qui a été voulue, par la loi, dans le cadre national et européen. L'ouverture à la concurrence est prévue à l'horizon 2020 pour la grande vitesse, 2023 pour les trains express régionaux, les TER, et le quatrième paquet ferroviaire a ouvert des possibilités d'anticipation, dès le 3 décembre 2019. Nous voulons apporter notre pierre à cette préparation, notamment dans le cadre des expérimentations souhaitées par le Parlement, les grandes AOT régionales et le gouvernement, qui a souscrit à l'idée. Il y faudra sans doute un texte ; je sais que vous y travaillez. De notre côté, nous préparons une étude, qui sera publiée avant la fin de l'année, et nous allons organiser, fin juin, un colloque pour susciter des échanges et analyser les expériences étrangères. Il faut avoir conscience que la SNCF réalise la moitié de son chiffre d'affaires à l'étranger, sur des marchés ouverts à la concurrence. Ne nous imposons pas des oeillères.

Quatrième dossier, enfin, le contrôle de la rentabilité interne des sociétés d'autoroutes, sur lequel je m'étendrai un peu plus. Cette mission nous est confiée par la loi. Un rapport publié par l'Autorité de la concurrence en 2014, qui a fait grand bruit, évaluait le taux de rentabilité interne (TRI) des sociétés concessionnaires à 24 %, laissant penser que 24 % du chiffre d'affaires global des autoroutes, soit 9 milliards, allaient directement dans les caisses de ces sociétés. Ce n'est qu'en partie vrai : les contrats courent sur des durées de trente ans et plus, et il faut prendre en compte la charge des investissements, qui n'est pas la même pour les jeunes sociétés que pour les sociétés historiques. Le travail de l'Arafer a consisté, avec l'aide d'un cabinet d'expertise, à fixer une première définition du TRI, acceptable par tous. Nous sommes en phase d'échange avec les sociétés d'autoroutes. Nous lancerons ensuite une consultation publique sur la définition retenue afin de faire émerger un indicateur incontestable.

Rappelons que si les objectifs de rentabilité sont atteints ou dépassés avant l'échéance du contrat, le Gouvernement a la possibilité de neutraliser les augmentations prévues dans le cadre de la prolongation des contrats. Il est appréciable, dans cette éventualité, qu'un régulateur contrôle objectivement, sans contestation possible, l'économie des sociétés d'autoroutes.

Les parlementaires ont un rôle central à jouer dans la régulation des transports. L'Etat doit rester stratège, en développant des politiques publiques y compris dans un cadre libéralisé. Qu'il s'agisse de la directive ou de la loi, toutes les orientations prises se fixent pour objectif le bénéfice des usagers. C'est ce qui doit guider notre action.

M. Hervé Maurey, président. – Vous avez confirmé le rôle essentiel et positif de l'Arafer, dans ses missions historiques comme dans ses compétences nouvelles que sont le

transport par autocar et les autoroutes. Je me félicite que, sous votre présidence, l'Arafer n'ait rien perdu de son autonomie, de son indépendance et de sa pugnacité.

M. Louis Nègre. – Lorsque vous mettez en valeur le rôle du Parlement, nous vous recevons cinq sur cinq : il nous appartient de contrôler le régulateur, qui lui-même contrôle le système. Votre exposé clair, dense et pédagogique montre que ce régulateur, véritable juge de paix, a vocation à s'inscrire dans le paysage des transports. La récente décision du Conseil d'État en votre faveur confirme l'importance de l'Arafer. J'en arrive à ma question : avez-vous des moyens en conséquence ?

J'apprécie votre positionnement en faveur de l'indépendance de SNCF Réseau, que notre commission réclamait. La Commission européenne a d'abord souhaité une « muraille de Chine » entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique, pour éviter les confusions dont nous avons été témoins en Allemagne. C'est une position de principe très importante. SNCF Réseau dispose d'un monopole naturel qui doit relever de l'État, mais les opérateurs doivent être libres d'entrer dans le marché du transport. Je me retrouve dans cette position. Merci de l'aide technique que vous nous proposez dans les travaux que nous engageons, à l'initiative de notre président, sur l'ouverture à la concurrence. Quant à l'expérimentation, je reste prudent : il serait regrettable qu'au vu des contraintes qu'impose la Constitution, l'ouverture effective s'en trouve retardée.

Vous souhaitez que la règle d'or repose exclusivement sur des objectifs socio-économiques ; mais qu'en est-il de l'aménagement du territoire ? D'autres précisions seraient bienvenues, sur le volet autoroutier : qu'est-ce que la « majorité » que vous évoquez au sujet des commissions d'appel d'offre ? À quel niveau fixez-vous un TRI « normal » et « raisonnable » ? La modification du contrat initial des sociétés d'autoroutes se traduira-t-elle par un surcoût de 500 millions d'euros pour les usagers ?

Enfin, que proposez-vous pour alléger le poids de la dette dans le système de transport ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Je salue la précision et la densité de votre intervention, sur un sujet qui nous passionne. L'extension des capacités d'intervention du régulateur introduite par la loi de réforme ferroviaire et la loi Macron est un motif de fierté. Il serait souhaitable de mettre en place, en France, un régulateur aussi performant qu'au Royaume-Uni, avec des moyens appropriés.

Je suis convaincu par la mise en place des cars dits Macron. Au Royaume-Uni et en Allemagne, les autocars transportent huit millions de voyageurs. Cependant, certains des opérateurs actifs sur le marché ont suscité quelques doutes. Quel est votre avis ?

Le taux de rentabilité des sociétés autoroutières mérite une véritable transparence. Nous avons exigé que 75 % des travaux engagés dans le cadre du plan autoroutier le soient pas des entreprises non directement liées aux grandes sociétés autoroutières. D'après le ministère, cette mesure a été mise en application. Pouvez-vous le confirmer ?

Je suis particulièrement attaché à une règle d'or aussi large que possible, conformément à l'esprit de la loi de réforme ferroviaire. Comment en jugez-vous la mise en œuvre ?

Enfin, il serait opportun que la réforme de la tarification soit expliquée précisément. C'est un élément majeur, mais beaucoup n'en connaissent pas le fonctionnement.

M. Jean-François Longeot. – Vous avez expliqué que le développement du transport par autocar avait ouvert le tourisme à une catégorie de personnes qui se déplacent très rarement ; mais avez-vous des éléments quant à l'incidence sur le trafic SNCF ?

M. Rémy Pointereau. – Vous avez reconnu l'ampleur du succès des cars Macron, tout en le relativisant. Permettez-moi de relativiser encore un peu plus. La notion de bénéfice socio-économique qui doit présider, dites-vous, à l'ouverture de LGV vaut-elle pour le transport par car ? Sur la ligne Clermont-Bourges-Paris, les cars transportent généralement moins de vingt personnes : à neuf euros le billet, nous arrivons à 180 euros par voyage. Des entreprises ont d'ores et déjà déposé le bilan. Comment parler de succès ? Pour le moment, les opérateurs pratiquent des prix d'appel mais à terme, ils ajusteront leurs tarifs au prix de revient, et le prix du voyage en car sera proche de celui du voyage en train.

Mettre en place des transformateurs à proximité des LGV devrait entraîner un surcoût soit pour SNCF Réseau, soit pour ERDF. Avez-vous des éléments chiffrés ?

Enfin, je puis vous assurer que pour un élu qui ne se trouve pas sur le parcours d'une ligne de TGV, la grande vitesse n'a rien d'une « folie ». Au-delà du bénéfice socio-économique, il faut prendre en compte les priorités de l'aménagement du territoire.

M. Charles Revet. – Vous poursuivez l'œuvre de votre prédécesseur, qui a musclé l'Arafer. Je m'en félicite.

Les résultats des sociétés autoroutières ont déjà atteint un niveau record l'année dernière, or elles vont encore recevoir 500 millions d'euros supplémentaires... Comment ce montant a-t-il été fixé ?

Avez-vous la possibilité de comparer les coûts des travaux réalisés sur le réseau ferroviaire ? Le PDG de SNCF Réseau, Patrick Jeantet, nous a annoncé hier trois mille recrutements. Or le prix de revient des travaux effectués sur le réseau, y compris pour les LGV, par les petites entreprises semble beaucoup moins élevé que celui des travaux conduits par SNCF Réseau lui-même. Êtes-vous en mesure de comparer ?

Pour le moment, le fret reste très limité sur le réseau ferroviaire ; l'une des causes est le mode d'attribution des sillons. Peut-on envisager une intervention de l'Arafer ? Tout est réuni pour empêcher la concurrence de se développer.

M. Jean-François Rapin. – Avez-vous des indicateurs précis annexés aux objectifs socio-économiques que vous évoquez ? S'agirait-il, par exemple, de créer 10 000 emplois sur une zone déterminée ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Le plan de relance autoroutier prévoit un investissement de 3,2 milliards d'euros par les sociétés d'autoroutes en contrepartie d'un allongement de leur concession. Le montant annoncé a-t-il été respecté ? Le seuil de mise en concurrence des marchés de travaux a été abaissé à 500 000 euros pour permettre aux petites entreprises de soumissionner. Pouvez-vous faire un point sur ce sujet ?

Une question qui m'intéresse plus particulièrement : quel est l'avenir du site de l'Arafer au Mans ?

Enfin, nous avons estimé à 8 % un TRI autoroutier acceptable ; mais peut-on transposer la démarche aux lignes de TGV ? Les coûts sont exorbitants sur certaines d'entre elles.

M. Jean-Yves Roux. – Nous prenons acte de votre volonté de mutualiser, de rationaliser le paysage du transport et de poursuivre l'entretien du réseau existant. La dette ferroviaire devrait atteindre 62 milliards d'euros dans dix ans. Recevez-vous toutes les données nécessaires à l'exercice de votre mission, en particulier de la SNCF ? Enfin, avec les sept recrutements que vous annoncez pour faire face à l'extension de vos missions, estimez-vous disposer des moyens humains appropriés ?

M. Bernard Roman. – La question des moyens humains et financiers a été l'un des principaux combats de mon prédécesseur, que je reprends à mon compte. Notre effectif compte 75 ETP (équivalents temps plein travaillés), ce qui est peu au regard de l'élargissement de nos missions. Nous avons en effet obtenu sept postes – un total un peu inférieur à nos demandes – dans le cadre de la loi de finances. L'Arafer fonctionne à plein régime, avec des collaborateurs de très haut niveau. Ainsi, nous souhaiterions suivre la mise en œuvre du premier plan de relance autoroutier : il n'entre pas directement dans nos compétences, mais nous serons amenés à nous prononcer sur les avenants au contrat de concession des sociétés concernées ; malheureusement, nous manquons de moyens humains pour assurer ce suivi.

Auparavant confiée à une commission intergouvernementale (CIG), la régulation économique du tunnel sous la Manche a été transférée, en 2015, à l'Arafer, par un accord bilatéral. Dans ces conditions, il semblait naturel que l'Arafer récupère au moins une partie des 2,5 millions d'euros versés annuellement par Eurotunnel au ministère des transports au titre de la CIG – nous demandions 500 000 euros. Or il n'en a rien été, malgré un amendement en ce sens déposé à l'Assemblée puis au Sénat. Cette perte inattendue a pour conséquence un déficit dans la réalisation du budget 2017 de l'Arafer, mais nous possédons des fonds de réserve suffisants pour y faire face.

Mon prédécesseur a eu des difficultés à recruter au niveau qu'il souhaitait parce qu'il était plus difficile de faire venir des spécialistes au Mans qu'à Paris. C'est pourquoi nous avons un siège dans chacune des deux villes. Les services transversaux, situés au Mans, se rapprocheront de la gare au mois de mars.

L'expérimentation ne devrait pas repousser l'ouverture à la concurrence, parce que les autorités organisatrices de transport veulent aller le plus vite possible. Il est même possible – il faudrait le vérifier – que le quatrième paquet ferroviaire autorise l'ouverture à la concurrence sans le préalable d'une loi d'expérimentation : il prévoit la possibilité, pour les autorités qui le souhaitent, de la mettre en œuvre au 3 décembre 2019. Il reste à déterminer si cela laisse le temps de voter une loi d'expérimentation, puis de conduire l'expérimentation elle-même avant ce terme.

L'aménagement du territoire relève naturellement, à mes yeux, de l'intérêt socio-économique. Que vingt communes, sur les quarante que traverse une LGV, demandent une gare n'est pas conforme à cet intérêt. L'aménagement du territoire fixe le cadre de l'évaluation du bénéfice ; il revient ensuite à l'exécutif de décider du tracé des lignes.

L'expression de « folie du TGV » est quelque peu malheureuse et je la retire. Je voulais dire par là que durant vingt ans, l'ensemble des moyens financiers et humains de la SNCF ont été consacrés à la construction de lignes de TGV, au détriment de l'entretien, de la rénovation et de la sécurisation du réseau national. Mais le TGV reste l'un des fleurons de notre industrie, et son utilité n'est pas en cause.

Sur la dette, j'ai demandé à mes collaborateurs de conduire un travail de *benchmarking* – ou, plus simplement, de comparaison – avec d'autres pays. Tous les réseaux ferroviaires étaient endettés ; certains ne le sont plus, et toujours grâce à l'intervention de l'État. L'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon ont pris des initiatives intéressantes. Je ne peux me résoudre à ce que l'infrastructure française soit grevée d'une dette permanente de plusieurs dizaines de milliards d'euros qui obère ses stratégies de développement.

Sur le marché des cars Macron, cinq opérateurs étaient présents au départ. Le marché est en phase de maturation, après une surenchère marquée par des prix bas et des fréquences importantes, afin de capter des clients. Megabus a ainsi été racheté par Flixbus, leader des cars SLO (service librement organisé) en France ; Starshipper a été repris par Ouibus. Le premier rapprochement, au contraire du second, a entraîné une augmentation des parts de marché. Les fréquences diminuent pour adapter l'offre à la clientèle : cela semble logique sur une ligne où aucun bus ne transporte plus de vingt passagers. En revanche, je ne crois pas que des lignes seront supprimées. Le second mouvement est l'augmentation des tarifs, qui sont passés de 3,40 à 3,70 euros pour 100 kilomètres en moyenne ; mais nous restons très loin du train, où les prix sont 7 à 12 fois plus élevés.

Sans vouloir incriminer quiconque, je relève qu'en 2015, une part importante des marchés attribués aux sociétés concessionnaires sont échus à leurs filiales. Le fait que les données soient désormais publiques changera la donne. L'étude des marchés pour 2016 sera par conséquent particulièrement intéressante. De plus, à partir de 2017, les commissions des marchés seront composées à au moins 50 % de personnes indépendantes, sans liens d'intérêts avec les sociétés concessionnaires. Vous serez régulièrement informés des études que nous publions.

Je serais très heureux de recevoir une délégation de votre commission pour évoquer les sujets les plus complexes, comme la tarification. On dit que le coût d'utilisation du réseau en France est de 30 % supérieur à ce qu'il est en Allemagne ; c'est à vérifier.

Le législateur ayant voulu faire des autocars de transport interurbain un service librement organisé ; les autorités publiques n'orientent pas les stratégies du secteur. La notion d'intérêt socio-économique n'entre pas, par conséquent, en ligne de compte. Pour les lignes de moins de 100 kilomètres, une déclaration à l'Arafer est nécessaire, mais pas au-delà de ce seuil. Nous suivons attentivement l'évolution du marché.

Les autoroutes, monsieur Revet, n'ont pas reçu 500 millions d'euros supplémentaires. La dérogation à l'augmentation des péages programmée dans le cadre du contrat a été compensée sous la forme d'un étalement dont nous avons estimé le montant à 500 millions. Quant aux augmentations annuelles au 1^{er} février, elles sont contractuelles, bien que les organisations professionnelles de transport s'en plaignent rituellement dans les semaines qui précèdent. Tout cela rend d'autant plus nécessaire une mesure objective du TRI.

SNCF Réseau emploie plus de 50 000 personnes. La première difficulté citée par les opérateurs du fret est l'attribution des sillons. Un transporteur m'a fait part du cas d'un

constructeur automobile allemand qui fait remonter ses véhicules deux fois par semaine de son usine d'assemblage espagnole à Forbach. Au total, cela représente 110 à 115 demandes par an ; or 90 à 95 % des sillons qui lui sont accordés s'arrêtent à Saint-Pierre-des-Corps ; il doit ensuite renouveler la demande pour la seconde partie du trajet. Cette situation résulte pour partie du manque de travaux sur le réseau au cours des dernières décennies ; actuellement, 1 500 chantiers sont actifs chaque nuit. Il conviendrait de réexaminer les conditions d'attribution des sillons. En France, un peu moins de 10 % du transport de marchandises est effectué par fret ferroviaire, contre 20 % en moyenne en Europe.

Nous serons en mesure d'évaluer le taux de rentabilité des lignes de TGV lorsque nous recevrons les données... Les chiffres relatifs à la rentabilité sont couverts par le marché commercial, mais l'exploitation des données de fréquentation fournit des informations utiles.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de votre intervention et de la précision de vos réponses.

La réunion est close à 12 h 30.

Mercredi 1er février 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Article 13 de la Constitution - Audition de M. Philippe Martin, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité

M. Hervé Maurey, président. – Nous recevons M. Philippe Martin, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité. En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette nomination ne peut intervenir qu'après audition par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique, elle donnera lieu à un vote à bulletin secret.

L'Assemblée nationale procédera à la même audition, cet après-midi, à 16 h 30 : nous attendrons donc jusque-là pour dépouiller simultanément les bulletins. Il ne pourra être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs dans les deux commissions représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Philippe Martin, nous sommes très heureux de vous accueillir. Vous avez un profil politique, ce qui n'est pas contradictoire avec les fonctions auxquelles vous candidatez. D'abord conseiller parlementaire du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, vous avez poursuivi votre carrière entre 1981 et 1998 comme chef de cabinet ministériel auprès de Roger Quilliot, Paul Quilès, Michel Charasse, puis Laurent Fabius, avant d'être nommé préfet du Gers. Vous êtes actuellement député du Gers, membre de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Vous êtes également président du conseil départemental du Gers, depuis 1998. Vous avez occupé pendant neuf mois les fonctions de ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, entre juillet 2013 et mars 2014, dans le deuxième gouvernement Ayrault. À ce titre, vous avez porté sur les fonds

baptismaux le projet de loi sur la biodiversité. Vous avez largement démontré votre intérêt pour l'environnement et le développement durable que ce soit comme parlementaire ou au sein du parti socialiste. Vous avez notamment travaillé sur le gaz de schiste, sur la gestion quantitative de l'eau dans l'agriculture, et vous étiez responsable de l'environnement lors de la campagne présidentielle de 2012.

Vous avez été désigné membre du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité au titre du troisième collège, qui comprend des représentants des collectivités locales. Ce conseil d'administration où siègent deux de nos collègues, Mme Bonnefoy et M. Bignon, s'est réuni le 19 janvier dernier en présence de la ministre Mme Royal et de la secrétaire d'État en charge de la biodiversité. Je crois savoir que cette réunion n'a pas été totalement conforme aux procédures prévues, car la ministre vous y a désigné comme président, alors qu'il aurait fallu que le conseil d'administration commence par proposer votre candidature, puis que nous rendions un avis et qu'enfin le conseil des ministres se prononce. Dans son enthousiasme, la ministre a également désigné deux vice-présidents. On a dû freiner son élan, alors qu'elle s'apprêtait dans la foulée à faire examiner le budget et à traiter un certain nombre de points. Nous savons tous que la ministre de l'environnement est animée d'un volontarisme et d'un dynamisme qui l'honorent, même s'ils la conduisent parfois à s'affranchir des procédures.

Vous connaissez bien le sujet de la biodiversité pour avoir porté sur les fonds baptismaux le projet de loi qui a mis plus de deux ans à aboutir à un texte législatif, après trois lectures dans chaque assemblée. Nous souhaiterions connaître votre vision de l'agence : quelles doivent-être ses priorités ? Comment envisagez-vous d'exercer votre mission ?

La ministre a ouvert six pistes de travail : la généralisation des sciences participatives, la biodiversité marine, les pesticides, la lutte contre la pollution de l'eau, les savoirs locaux outre-mer, et le rapprochement des conventions issues du sommet de la terre de Rio en 1992 pour mieux lutter contre le réchauffement climatique. Comment comptez-vous articuler la réflexion autour de ces sujets et selon quelle hiérarchie ?

Le conseil d'administration compte 43 membres, issus du secteur économique, du milieu associatif, des territoires... Comment parviendrez-vous à faire travailler tous les acteurs ensemble ?

Dans quel périmètre souhaitez-vous circonscrire l'action de l'agence, qui a regroupé l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), les Parcs nationaux de France (PNF), l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) et la Fédération des conservatoires botaniques nationaux. Quelles relations envisagez-vous de nouer avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et avec les agences de l'eau qui restent extérieures à ce regroupement ?

Quelle sera l'organisation territoriale de l'agence ? Et à combien estimez-vous les moyens financiers, humains et matériels nécessaires à son fonctionnement ?

M. Philippe Martin, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité. – J'attache d'autant plus d'importance aux auditions devant les commissions parlementaires, que je suis moi-même député. Quelle que soit la procédure, je retiens que le président de la République envisage de me nommer à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), sous réserve de l'avis des commissions des deux assemblées.

Au cours de ma carrière, j'ai travaillé pour deux ministres auvergnats et sénateurs : d'abord Roger Quilliot, qui a beaucoup compté pour moi, puis Michel Charasse, dont le pragmatisme, le bon sens et l'esprit républicain ont souvent été salués sur vos bancs.

C'est le 14 septembre 2012, lors de la première Conférence environnementale, que le président de la République a annoncé la création d'une agence nationale destinée à préserver notre biodiversité. Portée par plusieurs ministres, dont je fus brièvement, puis menée jusqu'à son terme par la ministre Ségolène Royal et la secrétaire d'État Barbara Pompili, l'AFB est une réponse concrète à la perte de la biodiversité. Cette réponse a été rendue possible par l'adoption de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans laquelle votre commission a joué un rôle déterminant.

Si la biodiversité nous rend des services indispensables et gratuits – personne ne le conteste – elle est en danger et s'érode à l'échelle de la planète. Les indicateurs de la Stratégie nationale du développement durable montrent que les items sont dans le rouge. Il faut agir de manière positive, démontrer que la biodiversité n'est pas un empêchement de réalisation mais un pourvoyeur de solution, en même temps qu'une source d'innovation, d'activité et de bien-être.

Le décret relatif à cette maison commune qu'est l'AFB a été publié au Journal officiel le 26 décembre 2016, avec une création officielle le 1^{er} janvier 2017. Ce nouvel établissement public est le fruit de la fusion de plusieurs établissements, l'Onema, l'AAMP, les PNF. Il se substitue aussi au groupement d'intérêt public ATEN dissous le 1^{er} janvier 2017. Enfin, il a vocation à intégrer une partie du personnel du Museum national d'histoire naturelle et de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux. Dans sa configuration définitive, l'agence comptera environ 1 300 collaborateurs. De par la loi, dix parcs nationaux lui sont rattachés, ce qui signifie la mise en place de services communs dès cette année et la création de synergies fortes. L'établissement public du Marais poitevin a également sollicité son rattachement à l'agence et le conseil d'administration devra se prononcer sur cette demande.

Les principales missions que la loi a confiées à l'AFB concernent tous les milieux, terrestre, aquatique, continental et marin. Tout en reprenant les attributions des quatre organismes intégrés, l'agence se fixera comme objectifs de préserver, gérer et restaurer la biodiversité ; de développer des connaissances, des ressources, des usages et des services éco systémiques rattachés à la biodiversité ; de gérer les eaux de manière équilibrée et durable ; d'apporter un appui scientifique, technique et financier aux politiques publiques et privées, y compris le soutien aux filières des croissances verte et bleue ; et enfin de lutter contre la bio piraterie.

L'agence n'a pas vocation à agir seule. Si elle veut réussir son ancrage sur le terrain, elle devra développer une culture de la participation en impliquant tous les acteurs concernés. Elle sollicitera les collectivités territoriales en créant des agences régionales pour la biodiversité. Les autres établissements publics, les instituts de recherche et les gestionnaires d'espaces naturels, les acteurs socio-économiques, les associations et les fondations seront aussi des partenaires essentiels.

L'AFB ne part pas d'une feuille blanche, mais du savoir-faire des quatre organismes qu'elle intègre. Je salue la compétence et l'engagement des agents de ces organismes, car c'est d'eux que dépendra la réussite de l'agence.

En matière de gouvernance, le conseil d'administration délibère sur les orientations stratégiques de l'établissement, les conditions générales de son organisation et de son fonctionnement, sa politique sociale, mais aussi la création et la gestion des aires marines protégées, le budget et le règlement intérieur. Il peut déléguer une partie de ses attributions au directeur général, Christophe Aubel, dont je salue la nomination. La loi prévoit trois comités d'orientation thématiques sur les milieux marins et les littoraux, la biodiversité ultramarine, et les milieux d'eau douce. La création d'un quatrième comité sur les espaces naturels sera discutée lors de la prochaine réunion du conseil d'administration, le 23 février. Enfin, le comité national de l'eau, le comité national de la biodiversité et le Conseil national de la mer et des littoraux seront consultés sur les orientations stratégiques de l'agence.

L'organisation de l'agence sera à la fois multipolaire et territoriale. Les services centraux seront regroupés en 3 pôles géographiques, à Brest, Montpellier et Vincennes. S'y ajouteront 7 directions régionales, 3 directions interrégionales en métropole et 1 pour l'outre-mer, maillant 95 services départementaux, mais aussi 6 antennes de façade dont 3 en outre-mer, 8 parcs naturels marins dont 2 en outre-mer et 2 missions d'études pour un parc naturel marin. Les sites de Brest, Montpellier et Vincennes regroupent environ 350 personnes, 850 autres se répartissant dans les territoires.

En décembre 2016, une décision interministérielle a arrêté un budget initial de l'agence pour 2017, adossé aux hypothèses d'une reprise des résultats prévisionnels de 2016 des quatre établissements fusionnés, d'un prélèvement de 70 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Onema au titre de la loi de finances, d'une prévision de recettes à hauteur de 200 millions d'euros et de dépenses intégrant la poursuite des actions menées par les quatre établissements ainsi que des actions nouvelles.

Le plafond d'emplois est fixé en 2017 à 1 227 ETP et le montant de la masse salariale s'établit à 81,4 millions d'euros. Cette estimation a été élaborée à partir du socle de 2016, en lien avec les dépenses de personnel des quatre établissements fusionnés. Les mesures nouvelles intégreront en 2017 la création de postes en catégorie A et B.

Telles sont les grandes lignes de ce que doit être l'Agence française pour la biodiversité. Une tâche immense et exaltante s'offre à nous. L'agence sera ce que la loi a voulu ; elle sera aussi ce que nous en ferons. Elle contribuera, après l'accord de Paris et après la loi de transition énergétique, à faire de la France un pays d'excellence environnementale. Elle installera dans le paysage des acteurs qui œuvrent inlassablement, et parfois depuis longtemps, à la préservation et à la connaissance de la biodiversité.

Agir en 2017, ce sera restaurer un site Natura 2000 au large de Saint-Raphaël par l'enlèvement d'un récif artificiel en pneus immergés et dégradés, soutenir techniquement et financièrement l'animation du portail « 65 millions d'observateurs », déployer le programme « Atlas de la biodiversité communale » en soutenant la réalisation de 500 atlas en deux ans.

Nous devons faire de l'agence un cœur de réseau, celui d'associations déjà engagées au service de la protection de la biodiversité et qui travaillent aux côtés de l'État, des collectivités territoriales et de bien d'autres établissements publics comme l'ONCFS ou les agences de l'eau.

Au cours de ma carrière administrative puis politique, mes engagements locaux et nationaux m'ont appris à parler avec tous les acteurs de la protection de la nature, sans n'en

exclure aucun. Vous avez rappelé que la loi sur la biodiversité a été approuvée en conseil des ministres alors que j'étais en fonction. C'est une grande fierté.

Cet engagement en faveur de la biodiversité est philosophique, car je suis conscient du clin d'œil que représente l'humanité à l'échelle de l'évolution, sans rapport avec notre pouvoir de détruire aujourd'hui. Il est politique, parce que je reste convaincu que nous devons inventer un nouveau modèle de développement, plus respectueux des personnes et de la planète. Il est pragmatique, parce que je viens du Gers et que, dans cette terre d'équilibre où cohabitent défenseurs de la nature, agriculteurs, chasseurs, j'ai appris que nous avons besoin de tous dans les combats que nous avons à mener. Je m'attacherai donc à rassembler.

L'AFB a la chance de réunir des organisations dont la connaissance en matière de protection de l'eau, des milieux aquatiques, d'aires marines protégées et de parcs nationaux est précieuse et unique, notamment en matière d'ingénierie, de formation et de communication. Ce sont des missions concrètes qui s'organisent autour du principe de solidarité écologique consacré par la loi et du lien que nous devons établir en permanence entre la préservation de la biodiversité et les activités humaines.

Je me sens prêt et enthousiaste à l'idée de m'engager, si vous approuvez ma candidature, dans cette formidable aventure. Et je garde à l'esprit l'objectif qu'Hubert Reeves a assigné à notre agence : « *Donner à tous les milieux terrestres, aquatiques et marins, le droit d'exister et de produire les conditions d'une vie la plus joyeuse possible aux terriens que nous sommes.* » Si vous m'en donnez la possibilité, je serai un président sérieux et joyeux !

M. Jérôme Bignon. – L'AFB porte en elle le meilleur et le pire. Grand bazar ou formidable outil au service de la biodiversité, le point d'équilibre est complexe à trouver. Comme rapporteur de la loi sur la biodiversité, j'ai souhaité que le conseil d'administration de l'agence soit un véritable conseil d'administration et non pas un grand comité où il serait difficile de travailler. Pour avoir présidé les conseils d'administration du Conservatoire du littoral et de l'Agence des aires marines protégées, je sais combien il est difficile de trouver la mesure entre l'enthousiasme, la nécessité absolue et la taille des organismes où il n'y a jamais assez d'agents, ni jamais assez d'argent. D'autant que 13 régions auront leur mot à dire dans le fonctionnement de l'agence.

On nous a reproché d'avoir perdu la spécificité de l'Agence des aires marines protégées. J'ai considéré qu'il y avait une opportunité formidable à combiner toutes les forces de protection de la biodiversité. Cela reste un défi.

Nous sommes à la veille du 2 février, journée mondiale des zones humides. En termes d'aires protégées, on parle davantage de milieux aquatiques que de zones humides, alors que nos éleveurs y sont en grande souffrance et que ces zones sont aussi bénéfiques à l'absorption de gaz à effet de serre que le sont les forêts ou les océans. Il n'y a pas de comité d'orientation dédié à ces zones dans l'agence. Je le regrette.

Mme Nicole Bonnefoy. – Notre président mentionnait la non-conformité de la procédure lors de la première réunion du conseil de l'agence. J'y étais et je n'ai pas été choquée par le comportement de la ministre. Nous connaissons tous l'importance que Ségolène Royal accorde à la défense de la biodiversité. Personne ne pourrait vous en tenir rigueur.

Pourriez-vous nous donner des exemples de réalisations concrètes dans votre département ? Vous avez souligné l'importance de rassembler les acteurs. Quelles politiques avez-vous mises en œuvre comme acteur local pour promouvoir la biodiversité ?

Les pesticides sont un sujet particulièrement sensible, au cœur d'un rapport que nous avons voté à l'unanimité au Sénat. On en débat dans la campagne présidentielle en cours. Comment comptez-vous aborder cette question ?

M. Rémy Pointereau. – M. Martin a été préfet du Gers et a fait une carrière dans l'administration. L'ONCFS n'a pas été intégrée dans l'agence. Quelle tolérance manifesterez-vous à l'égard des chasseurs si vous devenez président du conseil d'administration ?

Vous affichez votre ouverture d'esprit, mais vous vous êtes montré sectaire en vous opposant farouchement aux essais de cultures OGM, puisque vous avez soutenu la clause de sauvegarde concernant Monsanto. En tant que président de l'agence, ne devriez-vous pas vous montrer plus flexible ?

Quelle sera votre rémunération, si vous êtes nommé président ?

Vous avez déclaré que vous abandonneriez votre mandat de député pour vous consacrer à celui de président du conseil départemental du Gers. Si vous devenez président de l'AFB, cumulerez-vous les deux fonctions ?

Hubert Reeves a été nommé président d'honneur. Était-ce prévu dans les statuts ?

Enfin, serez-vous un président simplificateur ?

Mme Odette Herviaux. – Je suis très satisfaite du fonctionnement que vous envisagez pour l'agence et des objectifs que vous lui fixez. Comme Jérôme Bignon, j'ai siégé au conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées. S'il me semble intéressant de l'intégrer dans la nouvelle agence, je crains que la mer n'y trouve pas la place qu'elle mérite. L'Agence des aires marines protégées était très soucieuse de mettre en valeur les expertises en termes de biodiversité marine. Il faudra veiller à conserver cela. De nombreux parcs marins ont été créés. Si celui d'Iroise a été une réussite, d'autres sont restés des coquilles vides. Pourriez-vous me rassurer sur le maintien d'un niveau d'expertise de qualité en ce qui concerne le milieu marin ?

M. Philippe Martin. – Je souhaite que le conseil d'administration soit un véritable conseil d'administration. Comme d'autres agences, l'AFB aura besoin de temps pour s'installer et prendre forme. Le conseil d'administration n'a pas vocation à devenir une chambre d'enregistrement pour d'autres instances connexes à l'agence. Comme président de mon département depuis 1998, j'ai mesuré ce que cela signifiait que d'être un président actif de conseil d'administration.

La régionalisation peut être une difficulté comme une chance. Décentralisateur, je considère que les grandes transitions écologiques ou énergétiques passent par la décentralisation. À nous de lancer une dynamique pour créer des synergies.

Nous devons prendre en compte les zones humides non seulement dans notre pays, mais aussi en Europe, car si elles sont en mauvais état dans certains pays de l'Est, notre flore et notre faune en subiront les conséquences dramatiques.

Je n'ai aucun commentaire à faire sur la tenue de la première réunion de l'agence. J'y ai simplement indiqué que les conditions d'envoi des rapports aux membres n'étaient pas satisfaisantes. Comme président de département, j'ai l'habitude qu'on respecte les délais afin que chacun ait le temps d'examiner les dossiers. La rigueur administrative sera ma marque de fabrique. J'ai reporté au prochain conseil d'administration l'examen des points inscrits à l'ordre du jour.

Le Gers reste un laboratoire d'expérimentation pour la biodiversité. En 2008, nous avons été les premiers à adopter un agenda 21. Le Gers est le seul département de France qui compte plus de 1 000 fermes bio. La surface agricole utile en bio y est de 15 %, supérieure à la moyenne nationale. Les conversions se font avec des débouchés économiques, puisque depuis 2009 nos cantines scolaires utilisent des produits de proximité et de saison. Nous avons amélioré la continuité écologique le long des routes, établi un inventaire des zones humides, mené des actions de réduction des pesticides en zones non-agricoles. N'oublions pas que j'ai défendu la loi Labbé sur les pesticides lorsque j'étais ministre. Enfin, nous avons réalisé un schéma d'espaces naturels sensibles.

Je n'ai jamais fait preuve de sectarisme au sujet des OGM. Ma position s'est nourrie du sentiment que les fauchages étaient une violence tout comme les implantations réalisées sans prévenir. Il n'était pas supportable que des cultures bio puissent être contaminées par des essais d'OGM. Le Gers est devenu dans les années 2000 un terrain de jeu pour les exploitants d'OGM sans que les élus aient été informés. Je suis partisan d'une information continue.

L'agence est partie prenante dans le plan zéro phyto. Elle lancera des alternatives à l'utilisation des pesticides. Le sujet sera examiné avec attention.

On me reproche sur les réseaux sociaux ma porosité avec le monde de la chasse et le monde agricole. Je suis l'élu d'un département rural où il y a des agriculteurs et des chasseurs, je vis avec eux. Je ne mets pas en question la décision de ne pas intégrer l'ONCFS dans l'agence. Je ne souhaite pas non plus une intégration par le bas. Je suis favorable à un dialogue de qualité. J'ai pris contact avec le président de la Fédération nationale des chasseurs et je devrai le rencontrer avant le prochain conseil d'administration.

Quant à ma rémunération, je ne toucherai rien. Cette réponse devrait faire taire les rumeurs qui courent sur les réseaux sociaux. J'ai décidé de privilégier ma fonction départementale plutôt que mon mandat de député. Après trois mandats de parlementaire, il est temps de passer la main. À partir de juin, je me consacrerai au Gers et à la présidence de l'AFB si ma candidature est acceptée. Je ne dis pas qu'il n'y aura pas de défraiment, mais la mission est bénévole.

Pour ce qui est de la désignation d'Hubert Reeves, oui, le décret prévoit la possibilité de nommer un président d'honneur.

Quelle place l'agence fera-t-elle à la mer ? Une place centrale, car la mer est un trésor de biodiversité ; c'est d'ailleurs le seul thème à figurer en tant que tel dans notre organigramme – la mer est donc structurellement présente dans l'agence, les antennes de façades maritimes sont représentées, un délégué « Mer » est placé aux côtés du président. Même orientation pour les parcs marins : ils ne doivent pas être des coquilles vides ; 25 postes supplémentaires leur seront accordés cette année, c'est un signe tangible dans cette période de forte contrainte budgétaire.

Enfin, l'agence participera à cinq expérimentations avec l'ONCFS dans des départements pilotes, non pas pour une intégration des structures, mais pour un travail en commun.

M. Hervé Maurey, président. – Chacun estime-t-il avoir obtenu des réponses ?

M. Rémy Pointereau. – *Quid* du président simplificateur ?

M. Philippe Martin. – Comme ministre, j'ai travaillé à la simplification, avec mon collègue de l'agriculture, en particulier sur les procédures visant l'éolien. Comme rapporteur de la loi sur l'eau, j'ai dit que les agriculteurs avaient besoin d'eau – je ne me suis pas fait que des amis à cette occasion, mais je l'ai dit très clairement parce que, comme élu du Gers, je connais les réalités. Comme président de conseil départemental, je sais aussi combien les recours judiciaires, en général, font que dans notre pays, tout projet prend beaucoup de temps et c'est la raison pour laquelle j'ai voulu un projet de territoire, avec un travail important en amont, qui donne une vision commune et facilite l'action. Chacun sait ici qu'un président de conseil départemental est, par expérience, favorable à la simplification administrative.

Mme Nelly Tocqueville. – Mme Ségolène Royal a souhaité que l'agence mette en place un plan de travail immédiat, vous nous dites qu'il faudra du temps pour que l'agence prenne ses marques : n'y a-t-il pas là une contradiction ? De quels moyens humains et financiers disposez-vous pour une action immédiate ?

M. Jean-Yves Roux. – Le décret du 24 janvier prévoit l'intégration des parcs nationaux dans l'agence avant la fin de l'année, une convention est prévue à ce titre : quels en seront les modalités et le calendrier ?

M. Louis Nègre. – Vous avez été ministre, député, président de conseil départemental, préfet : ce parcours riche et diversifié vous assure une connaissance du monde, comme de la biodiversité – et comme élu local, vous avez eu aussi les pieds dans la glaise, ce qui est encore une qualité. Cependant, vous êtes resté très près de votre présentation écrite, vous nous l'avez lue quasiment ligne par ligne : j'aurais attendu une présentation plus directe, plus personnelle.

La procédure de votre désignation, ensuite, nous a surpris, vous le savez ; vous avez un profil politique, ce n'est pas nécessairement un défaut mais cette agence est sensible, l'ONCFS a voté une motion de défiance. L'ambiance de votre installation est donc, pour le moins, mitigée. Qu'allez-vous faire pour rétablir la confiance avec les chasseurs ? Comment envisagez-vous la création d'agences régionales, quel rôle sera celui des collectivités territoriales ? Enfin, estimez-vous disposer des moyens suffisants à votre mission ?

M. Michel Raison. – Le président de l'agence est bénévole, il n'est pas ordonnateur : quel sera donc votre rôle, votre capacité d'impulser des actions ? On sait ce qu'il en est d'un président du conseil de surveillance d'un hôpital : il n'a quasiment pas de pouvoir... Quel sera votre poids, en particulier, pour que l'agence fasse des économies ?

Comme vous, j'apprécie l'alliage du sérieux et du joyeux, mais dans quelle position allez-vous placer l'agence vis-à-vis des acteurs de terrain – forestiers, urbanistes, constructeurs de route par exemple : saurez-vous leur prodiguer du conseil, ou serez-vous

centré sur la répression ? On voit ce qu'il en est avec l'Onema, qui n'a pas joué suffisamment son rôle de conseil : allez-vous infléchir ce biais ?

M. Pierre Médevielle. – L'agence, comme le dit Jérôme Bignon, peut être le meilleur comme le pire, selon ce qu'on en fait. Nous sommes nombreux ici à avoir été président de conseil départemental ; pensez-vous pouvoir être suffisamment disponible pour exercer votre nouvelle charge ?

Il faut, ensuite, renouer le dialogue avec les chasseurs. Les choses ont été plutôt bien engagées dans le Gers, avec l'opération « Venez chasser chez nous », qui a bien fonctionné : comment allez-vous dialoguer avec les chasseurs ?

Le réseau d'alimentation en eau dit « système Neste » étant devenu insuffisant pour le département du Gers et ses voisins : quelle est votre position sur le barrage de Charlas, qui a défrayé la chronique – et que pensez-vous de la multiplication des ouvrages de retenue d'eau collinaire ? Les agriculteurs s'inquiètent pour la ressource en eau.

Enfin, quelle est votre position sur les plantes issues des nouvelles techniques de sélection végétale, dites NBT – pour *New Breeding Techniques* –, auxquelles le Gouvernement veut appliquer la directive OGM, alors qu'à mon avis, ces plantes n'en sont pas ? L'agence se prononcera-t-elle sur le sujet ?

M. Philippe Martin. – L'agence pourra-t-elle prendre des mesures sans délai, comme le demande la ministre ? Je crois qu'elle le devra, car c'est la condition de sa visibilité : j'ai une liste d'actions à présenter dès le premier conseil d'administration, avec une feuille de route qui sera suivie par une convention d'objectifs et de moyens dès le mois de mars. L'agence, du reste, est opérationnelle puisqu'elle intègre les équipes des quatre organismes qu'elle regroupe.

La convention pour le rattachement des parcs nationaux, quant à elle, fixe le calendrier pour la fin de cette année.

Monsieur Nègre, merci d'avoir dit que j'avais préparé sérieusement cette audition – et c'est par souci de sérieux que j'ai tenu à écrire mon intervention, pour en peser les mots. Cependant, je peux être plus personnel. La cause d'une écologie ancrée dans les territoires, pragmatique, tournée vers l'avenir – qui me fait penser à mes deux petits-enfants – est devenue le combat de ma vie, celle qui me fait abandonner tous ceux que j'ai menés jusqu'ici ; c'est dans le département du Gers que j'ai pu mesurer combien nous étions à la fois le problème, et la solution, à quel point il était invraisemblable que nous soyons menacés par des dettes – mais incapables de mesurer la dette écologique que nous laisserions à nos enfants, et combien, donc, il était nécessaire de lutter contre la disparition des espèces naturelles. La nature s'est acclimatée pendant des milliards d'années où nous n'étions pas là et elle continuera à le faire si l'humanité disparaît : cette conscience m'a donné envie de m'engager dans ce combat pour la biodiversité, à un moment où mon retrait d'un mandat national aurait pu s'accompagner d'une volonté de faire une pause dans les combats que j'ai menés.

Quel type de présidence exercerais-je ? Je ne serai pas un président « pot de fleurs » et si j'avais eu le sentiment que c'était ce qu'on attend de moi, je n'aurais pas accepté de me porter candidat. Oui, je suis un élu, j'ai aussi été préfet des Landes et du Gers, des fonctions où je crois avoir démontré que j'étais à l'écoute, un homme qui dialogue avec tout le monde, en particulier les chasseurs et les agriculteurs.

S'agissant des agences régionales pour la biodiversité et de leurs actions de formation, il n'y aura pas de modèle unique – les actions seront décidées sur la base du volontariat et je suis fier que la préfiguration soit établie en région Occitanie.

Sur les moyens de l'agence, je crois qu'en installant une agence, on ne peut examiner son budget sans penser à ce qu'il deviendra, on sait que les agences ont souvent eu du mal à s'imposer ; mais ici, l'État s'engage pour 50 emplois supplémentaires, ce n'est pas si mal dans le contexte de restriction budgétaire que nous connaissons.

Monsieur Raison, j'ai fait mon service national à Luxeuil-les-bains...

M. Hervé Maurey, président. – Vous ne sauriez lui faire davantage plaisir, mais n'allez pas trop loin...

M. Philippe Martin. – Toute ma vie, j'ai conduit mon action avec sérieux mais sans esbroufe, n'oubliant pas cette phrase qui nous appelle à nous méfier des gens tristes, parce qu'ils ne sont pas sérieux – et je revendique avoir le supplément d'âme nécessaire au dialogue. Oui, l'agence doit être un service public, dispenser du conseil. Je sais comment l'Onema exerce ses pouvoirs de police, la question était au centre des assises de l'agriculture organisées à l'initiative du président de la FNSEA, Xavier Beulin. Je sais aussi que les choses évoluent, le président des chambres d'agriculture a salué des améliorations – et s'il est certain que des pouvoirs de police doivent s'exercer, il faut aussi garantir le dialogue local, pour que les règles soient comprises et leurs difficultés aussi.

Sur le cumul de fonctions, je précise que je ne serai plus député au mois de juin et que j'ai l'énergie nécessaire pour être suffisamment disponible pour cette nouvelle charge, en plus de celle de président de conseil départemental.

Le projet de barrage de Charlas a été abandonné, le Gers compte de nombreuses retenues d'eau collinaire. Cependant, les inquiétudes sont très fortes car le niveau des réserves a rarement été aussi faible, après des mois sans pluie – et il est certain que la fonte des neiges des Pyrénées au printemps ne suffira pas aux besoins. D'où l'importance de dialoguer avec les acteurs de terrain, pour faire comprendre les conséquences du stress hydrique sur l'économie locale, par exemple pour la culture du haricot vert.

Quant aux OGM, ce n'est pas un sujet sur lequel l'agence est missionnée.

M. Hervé Maurey, président. – Avez-vous eu réponse à vos questions ?

M. Ronan Dantec. – Les agences n'ont pas toutes le même positionnement institutionnel, par exemple l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) affirme son indépendance, quand l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) assume sa fonction d'exécution de la stratégie de l'État en la matière ; quel sera le positionnement de l'Agence française pour la biodiversité ?

Une question concrète : si d'aventure l'État décidait de ne pas poursuivre les chasseurs contrevenant au calendrier de la chasse, quelle serait la position de l'agence ? Se refuserait-elle à s'exprimer, réunirait-elle son conseil scientifique, suivrait-elle la situation de près ?

Quelle articulation, ensuite, entre les agences régionales, l'agence nationale et les collectivités territoriales, sachant que la planification régionale aura toute son importance pour la sauvegarde de la biodiversité ?

Enfin, quelle articulation avec l'échelon européen, dont on ne parle pas assez ? Y avez-vous des homologues ? On parle de trames verte et bleue d'échelle européenne, comptez-vous impliquer l'agence dans leur mise en place ?

Mme Éveline Didier. – L'exercice du jour consiste à savoir si la personne que nous auditionnons est en adéquation avec le poste pour lequel elle candidate. Pour avoir travaillé avec Philippe Martin quand il était ministre, je connais ses engagements et son écoute. Pour connaître également l'ampleur de nos débats sur la biodiversité, je sais aussi que nos questions traduisent nos incertitudes et que Philippe Martin ne saurait y répondre complètement ; il nous faut donc avancer, en nous demandant d'abord si le candidat dispose des capacités suffisantes d'analyse et d'écoute : je crois, pour ma part, que son action le démontre largement.

M. Jean-Claude Leroy. – Dès lors que les agences régionales pourront différer les unes des autres, comment assurer, à travers elles, la conduite des politiques publiques nationales ? Vous êtes président d'un conseil départemental, donc un « départementaliste » c'est important ; j'espère, qu'à ce titre, vous aurez à cœur de sanctuariser la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

Je crois, enfin, que le meilleur portrait d'un homme est dans ses actions – les vôtres démontrent la pertinence de votre candidature.

M. Philippe Martin. – Merci pour vos compliments, je suis effectivement un départementaliste et, même, un « cantonnaliste »... Des agences régionales fonctionneront avec des départements, certains d'entre eux ont des actions importantes pour la biodiversité.

Nous devons avancer, c'est certain, par des actions concrètes, ce sera la meilleure façon pour la nouvelle agence de prendre sa place ; pour avoir entendu les membres de son conseil d'administration, je peux également pressentir que l'agence sera indépendante, et active.

Quelle articulation entre l'agence nationale et les agences régionales ? Des conventions sont prévues, il n'y aura pas de modèle unique. Des discussions s'engagent avec l'Occitanie, Paca, le Centre-Val de Loire, la Normandie, je constate une volonté manifeste d'avancer.

Cette agence, ensuite, est unique en son genre, c'est même une première mondiale ; quant à l'action européenne, elle est incontournable, car les continuités écologiques s'affranchissent effectivement des frontières.

Sur l'application des dates de chasse, nous aurons le dialogue avec l'ONCFS.

Enfin, s'agissant de la convergence des trois conventions de Rio, l'agence prévoit d'en saisir son conseil scientifique.

Voilà, Mesdames et Messieurs les sénateurs, les contours que j'entends donner à cette nouvelle agence dont vous avez souhaité l'installation.

M. Hervé Maurey, président. – Merci. Je vais vous raccompagner, avant que nous procédions au vote.

Vote sur la proposition de nomination du Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité

La commission procède au vote sur la candidature de M. Philippe Martin, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, en application de l'article 13 de la Constitution.

M. Hervé Maurey, président. – Voici les résultats du scrutin : 10 voix pour, 16 voix contre et 2 bulletins blancs.

Désignation d'un rapporteur

La commission a désigné M. Ronan Dantec rapporteur sur la proposition de loi n° 685 (2015-2016) adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement.

La réunion est close à 10 h 55.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 25 janvier 2017****– Présidence de Mme Michèle André, présidente –****Contrôle budgétaire – Politique des dividendes de l'État actionnaire -
Communication**

La commission entend ensuite une communication de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur la politique de dividendes de l'État actionnaire.

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – La question que j'ai souhaité aborder dans ce rapport de contrôle est bien connue et fait parfois polémique : celle de savoir si l'État utilise de façon excessive la distribution de dividendes de sociétés qu'il contrôle pour participer à l'équilibre du budget de l'État. C'est une question qui est posée par la Cour des comptes notamment et plusieurs groupes de réflexion, qui se sont inquiétés de ce risque de dérives. La réponse que j'y apporterai, c'est une réponse négative : il n'y a pas d'utilisation excessive, et je vais tenter de vous le montrer, dans la période récente, à l'exception d'un cas – qui est celui d'EDF – sur lequel je reviendrai de manière spécifique.

Sur les éléments qui pouvaient conduire à avoir ces inquiétudes, le premier est que nous avons observé que depuis la création de l'Agence des participations de l'État (APE) en 2004, le montant des dividendes prélevés sur le portefeuille des entreprises dont l'État est actionnaire a été multiplié par plus de quatre. Cet élément pouvait *a priori* inquiéter. En réalité, on peut se féliciter de voir que la création de l'APE a conduit à une meilleure gestion des participations de l'État, qui s'est rapprochée de celle du secteur privé – ce qui a conduit à cette augmentation. Il n'y a pas de raison que l'État se prive – à condition de ne pas déséquilibrer la situation des entreprises – d'une juste rémunération de son patrimoine. Cette logique de fonctionnement de l'APE a été globalement vérifiée. C'est une logique d'intervention qui se rapproche de celle d'un actionnaire privé : distribuer des dividendes quand cela est possible, le faire au meilleur moment, mais sans excès. Je ne reviendrai pas sur les éléments théoriques qui peuvent d'ailleurs justifier le choix de cette approche : ils sont détaillés dans le rapport.

Je souhaite également souligner le fait que dans le cadre de ces entretiens nous avons observé deux éléments complémentaires qui pouvaient renforcer la crainte d'une distribution excessive. Premièrement, les règles de la comptabilité publique sont plutôt biaisées en faveur des dividendes. La distribution de ces dividendes participe en effet à une amélioration du solde général de l'État et réduit le déficit au sens de Maastricht. À l'inverse, si l'État privilégiait l'augmentation de la valeur des actions, la plus-value en cas de revente ne bénéficierait pas au budget général de l'État et n'améliorerait pas le défi de Maastricht.

Enfin, je voudrais souligner un dernier facteur d'inquiétude : à partir du moment où nous avons connu la crise des dettes souveraines, en 2011, nous avons pu constater que le rendement moyen du portefeuille de l'État actionnaire s'est accru par rapport à la moyenne du CAC 40. Entre 2007 et 2011, le rendement annuel moyen du portefeuille coté de l'État actionnaire s'élevait à 3,44 %, soit un niveau très proche de celui observé pour l'ensemble du CAC 40 (3,67 %). Ce n'est plus tout à fait vrai à partir de 2011, le rendement des actions de l'État actionnaire étant plus élevé. Cela pouvait laisser penser que devant la pression

favorable à la recherche de la diminution des déficits publics, on utilisait davantage la variable des dividendes que par le passé. En réalité, un examen détaillé me permet de dire que cette crainte est infondée : cet écart – qui apparaît très étonnant – à partir de 2011 s’explique de deux façons. La première est que, dans le secteur privé, les entreprises ont beaucoup utilisé la technique du « rachat d’actions », qui n’a pas été utilisée dans le cas de l’État actionnaire, ce qui explique ainsi la moitié de l’écart. La deuxième est celle du « biais sectoriel » : le portefeuille de l’État actionnaire est très fortement marqué par les poids du secteur énergétique et du secteur de l’aéronautique-défense, qui sont des valeurs de rendements plus rémunératrices que la moyenne des autres valeurs. Ainsi, la crainte que nous avons trouvée son explication. Pour nous en assurer, nous avons comparé secteur par secteur la distribution de dividendes du portefeuille de l’État avec celle des entreprises européennes concurrentes et nous n’avons pas observé de divergences, à l’exception de la société Engie, qui, pour des raisons particulières, distribue davantage de dividendes.

Un examen détaillé nous montre donc qu’il n’y a pas de biais systématique et que l’État n’a pas utilisé de façon significative la distribution de dividendes pour équilibrer son budget, et ce depuis la création de l’APE. La création de l’APE s’est avérée positive sur l’ensemble de la gestion des participations de l’État.

Reste un cas particulier, qu’est celui d’EDF. Ce cas avait été évoqué l’an dernier par Emmanuel Macron, ministre de l’économie, de l’industrie et du numérique, qui avait reconnu une difficulté. À partir de 2009, on observe que bien que le flux de trésorerie se soit très nettement dégradé, les dividendes versés en numéraire sont restés globalement les mêmes. Il y a eu des compensations : l’État régulateur a notamment permis à EDF d’affecter la créance au titre de la Contribution au service public de l’électricité (CSPE) aux actifs dédiés. Mais il y a bien eu un problème : l’État, en continuant à prélever de manière excessivement longue des dividendes de l’ordre de 2 milliards d’euros – soit près de la moitié des dividendes du portefeuille de l’État – a conduit à une augmentation de l’endettement de l’entreprise. C’est évidemment un point négatif que nous devons constater au moment où la restructuration du secteur énergétique s’impose, comme je le précisais dans mon rapport spécial sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État ». Pourquoi l’État a-t-il réagi tardivement ? Je tiens à préciser en préambule qu’à partir de 2015, sa réaction a été de ne plus continuer à prélever de dividendes en numéraire sur EDF – et ce sera encore le cas en 2016 et 2017 – l’État ayant accepté de percevoir son dividende en actions. C’est une réaction réelle mais qui est trop tardive, ce qui peut s’expliquer de plusieurs façons. Tout d’abord, l’essentiel du dividende du portefeuille de l’État – qui est de 4 milliards d’euros – provient de trois entreprises que sont EDF, Engie et Orange. Or, dans le même temps, Engie et Orange avaient diminué leurs distributions de dividendes pour des raisons propres à leurs secteurs : il y a peut-être eu une volonté, consciente ou non, de compensation. Il y a aussi eu, je le disais, cette intervention de l’État régulateur concernant la créance de CSPE.

Je terminerai en vous faisant part de plusieurs recommandations. La première est qu’il serait souhaitable de renforcer le rapport relatif à l’État actionnaire en introduisant un « mécanisme d’alerte » lorsqu’une divergence telle que celle observée sur EDF apparaît, afin d’avoir des informations transparentes et des explications. Une deuxième piste consiste à modifier le dispositif de performance du compte spécial, en prenant en compte le taux de rotation des personnels chargés du suivi des participations. Cela peut poser un problème dans la force de l’avis qui émane de l’APE, qui ne bénéficie pas d’une continuité et d’une vision suffisamment longue. Enfin – et cette recommandation est peut-être plus symbolique –, il pourrait être envisagé de prévoir que la décision de prélever un dividende sur le résultat des

établissements publics soit désormais prise exclusivement par le ministre chargé de l'économie – et non plus conjointement avec le ministre chargé du budget, comme c'est le cas actuellement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Lorsque nous avons reçu le ministre de l'économie, j'avais souligné toutes les ambiguïtés de l'État actionnaire. La Cour des comptes vient de publier ce matin son rapport posant une question : « L'État est-il un bon actionnaire ? ». La synthèse du rapport montre que la réponse est plutôt négative. Il y a une ambiguïté de départ : l'État poursuit des objectifs contradictoires, contrairement à un actionnaire classique qui recherche avant tout du rendement ou des plus-values. Cette contradiction est visible dans le cas, par exemple, du secteur de l'énergie, avec la volonté d'avoir un meilleur rendement mais aussi de limiter pour des raisons sociales la hausse des tarifs. Les intérêts de l'État sont parfois inconciliables. Malheureusement, la synthèse du rapport de la Cour des comptes montre que l'État a plutôt du mal à être un bon actionnaire. Il y a sans doute un problème de *turn over* à l'APE, mais aussi le poids politique de l'APE. Il y a également une autre ambiguïté : l'État est actionnaire *via* l'APE mais il y a également l'actionnariat à travers Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations : les participations de l'État sont réparties entre différentes instances. En outre, face à la perte de compétitivité et à la désindustrialisation, le fait d'être actionnaire n'est pas forcément le meilleur moyen aujourd'hui d'intervenir.

L'éclairage qu'apporte la Cour des comptes est assez préoccupant. Il faudrait vraiment clarifier les objectifs de l'État. J'ai peur que le portefeuille de l'État soit plutôt une charge qu'une ressource dans les prochaines années, compte tenu des besoins en recapitalisation dans certains secteurs : il faudra regarder de très près la question des interventions en capital. Le jugement de la Cour des comptes est sévère.

Est-ce que notre rapporteur spécial a pu évaluer les besoins de recapitalisations que va nécessiter le portefeuille de l'État dans les prochaines années, qui risquent de peser lourdement sur les finances publiques ?

M. Michel Bouvard. – La politique de distribution de dividendes de l'État actionnaire est plus raisonnable depuis plusieurs années. En revanche, une pratique a tendance à se développer, en lien avec la recommandation de notre rapporteur spécial sur la seule décision du ministre de l'économie : certains ministres fléchissent désormais l'affectation des dividendes. C'est une tentation récurrente que les dividendes n'entrent pas directement dans le budget de l'État mais soient mobilisés sur une politique. Nous l'avons vu dans le cadre du ministère de l'environnement. Cette pratique porte atteinte à l'universalité budgétaire et est un moyen de contourner la norme de dépenses. Nous devrions donc préciser qu'il ne peut y avoir de fléchage de l'utilisation des dividendes en dehors du budget de l'État, notamment dans le cas des entreprises où l'État est majoritaire au capital.

M. Marc Laménie. – Combien de sociétés en tout sont concernées ? Vous avez souligné qu'une forte partie provient du secteur de l'énergie.

M. Vincent Delahaye. – Que l'État ne soit pas un très bon actionnaire n'est pas nouveau, l'interrogation est récurrente. Pour beaucoup de sociétés, on se demande pourquoi l'État est toujours à leur capital. Depuis quelques années, on voit que le Gouvernement a visiblement cherché d'une certaine manière à compenser la baisse des dividendes versés par Orange et Engie par le versement de dividendes de la part d'EDF – en empruntant. EDF est dans un domaine d'activité qui nécessite beaucoup d'investissements et de moyens financiers

et je suis donc surpris de cette politique, qu'on emprunte pour verser un dividende plutôt que pour investir. Je voudrais connaître le montant global sur le quinquennat des dividendes financés par l'emprunt. Je vois que depuis trois ans l'emprunt d'EDF a augmenté de près de 6 milliards d'euros : ces 6 milliards ont-ils été suscités par l'endettement ? Ce serait de l'endettement détourné de la part de l'État.

M. Éric Bocquet. – A-t-on, concernant la période 2003-2015, un tableau de la part consacrée à l'investissement, dans les entreprises concernées ?

M. André Gattolin. – Concernant EDF, je souhaite rappeler que l'ouverture du capital en 2005 a été opérée à hauteur de 15 %. Il faudrait avoir une analyse sur ce qu'a apporté cette ouverture du capital, quand on voit le faible poids des actionnaires extérieurs à l'État. À qui reverse-t-on des dividendes ? Aujourd'hui, il y a un besoin très rapide de 4 milliards d'euros de recapitalisation sur EDF, de 4,5 milliards sur les anciennes structures d'Areva. On peut se poser des questions sur l'équilibre économique et le modèle de fonctionnement de la filière du nucléaire, qu'on essaye de regrouper au moment où on est à limite de la capacité de ces entreprises à se maintenir durablement. La question de la politique de dividendes est essentielle mais elle devrait être analysée plus globalement, au regard de la capitalisation et des choix faits pour cette filière. Cela devient alors plus inquiétant : on risque d'aboutir à des projets de loi de finances rectificative comme dans le cas de Dexia, demandant de mobiliser plusieurs milliards d'euros.

M. Vincent Capo-Canellas. – La réponse de notre rapporteur spécial à la question posée est claire. Je voudrais nuancer le propos qui est tenu lorsque nous parlons de « l'État actionnaire ». En effet, l'État n'est pas toujours en situation dans les conseils d'administration de décider de la politique de dividendes seul : il y a d'autres instances, d'autres actionnaires. Il faudrait distinguer les entreprises entre celles dans lesquelles l'État est majoritaire et dans une situation de contrôle et celles où il est minoritaire et a moins de poids sur ce type de décision.

Notre rapporteur général l'évoquait, il faut mettre en évidence le rôle de l'État sur la stratégie, sur le long terme. L'État fait-il du court terme budgétaire ou apporte-t-il une plus-value à l'entreprise en étant présent sur le long terme et en jouant sur la stratégie mieux que ne le ferait le marché ? La question est aussi celle des entreprises présentes dans un marché ouvert, notamment celles de la défense ou de l'aéronautique par exemple, où l'État est certes présent, mais le marché est très concurrentiel. La politique de dividendes alors ressort aussi du marché. Au contraire, les sociétés d'infrastructures – la question se pose notamment sur les aéroports – sont dans un état de quasi-monopole, où l'on peut soupçonner l'État de jouer un jeu budgétaire et de faire payer cher un service aux utilisateurs. L'État n'handicape-t-il pas le reste l'économie ? L'État régulateur et l'État actionnaire ont des intérêts divergents, on peut le voir avec le cas d'Aéroports de Paris et d'Air France. Comment se fait l'arbitrage et comment l'APE gère-t-elle ce type de conflits ?

Mme Fabienne Keller. – Ma première question porte sur l'analyse des dividendes, qui doit nécessairement tenir compte de l'évolution de la valeur du portefeuille. Si l'on distribue beaucoup, la valeur de l'actif baisse du même montant. Il est intéressant de vérifier si la distribution du dividende est issue du résultat de l'année ou si l'on mange les ressources propres ?

Ma deuxième question porte sur la gouvernance de la représentation de l'État, que j'ai eu l'occasion moi-même d'observer au sein de différents EPIC. Les représentants de

l'État se coordonnent en amont mais ont fréquemment dans les conseils d'administration des positions contradictoires. Je voudrais ajouter un élément d'actualité : lors de la réunion hier sur l'indemnisation de la fermeture de la centrale de Fessenheim, les représentants de l'État n'ont pas pris part au vote. Il faut regarder en face cette difficulté de la gouvernance et porter une position cohérente.

M. Philippe Dominati. – La vraie question qui se pose est celle de savoir s'il faut s'inquiéter. Un portefeuille devrait être équilibré or ici nous voyons que 51 % proviennent de deux entreprises du secteur énergétique. Sur une vision de long terme, ce n'est pas nécessairement le signe d'une bonne gestion des participations de l'État. Une autre difficulté est celle de la situation d'EDF. En moins de dix ans, sa valeur a été presque divisée par dix : une longue descente aux enfers. Pour assurer le dividende, on est obligé d'emprunter. Il faudrait savoir quelle est la perspective de l'État pour cette entreprise.

M. Richard Yung. – La finalité, la justification du portefeuille de participations l'État est de mener une politique industrielle ou de restructuration. L'État n'a pas de vocation particulière à gérer un portefeuille comme le ferait quelqu'un possédant un patrimoine privé. L'exemple de Peugeot il y a deux ans le montre. Mais nous voyons parfois des résultats peu probants : le recours à l'emprunt pour verser des dividendes, dans le cas d'EDF, est surprenant. Je partage l'opinion de notre rapporteur spécial sur la décision de prélèvement du dividende : elle doit être celle du ministre de l'économie, pas du budget. Le portefeuille de l'État n'est pas là pour alimenter le budget. Il faut également s'intéresser au débat relatif aux droits de vote. Chez Renault, on se souvient d'un conflit assez fort opposant Emmanuel Macron, ministre de l'économie, et Carlos Ghosn, PDG de Renault, lorsque le ministre voulait imposer les droits de vote double de l'État.

M. Bernard Lalande. – Sur cette politique de dividendes de l'État, on a bien entendu qu'il y avait un État stratège. Mais les dividendes tombent-ils dans un pot commun ?

Je voudrais également reprendre la question de notre rapporteur général : un certain nombre d'établissements publics interviennent dans l'économie de notre pays, Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations. Il y a donc des soutiens économiques soit sous forme de participations, soit sous forme d'emprunt. Existe-t-il un état général des interventions de l'État ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La dégradation de la performance du portefeuille de l'APE est inquiétante. La Cour des comptes indique qu'entre 2010 et 2016, le portefeuille de l'APE a baissé de 29 %, quand le CAC 40 a augmenté de 28 %. Les chiffres sont quasi identiques, mais dans des sens opposés. Ce n'était pas le cas avant 2010. Ces résultats sont sans doute en partie dus au poids du secteur de l'énergie.

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – Notre rapporteur général parlait de la qualité de l'État en tant qu'actionnaire et des logiques potentiellement inconciliables qui l'animent. Il est probable que la multiplicité des objectifs poursuivis, sur certains dossiers et à certains moments particuliers, conduise à des décisions complexes voire sous-optimales. Cependant, cette sous-optimalité ponctuelle n'induit pas comme conséquence que l'intérêt de l'État actionnaire d'une manière générale soit contestable.

Pour répondre à Richard Yung, Bernard Lalande et Philippe Dominati sur l'optimisation de la structure du portefeuille : la question de l'État stratège implique des prises de participations, qui peuvent être revues. Il y a un intérêt à ce que l'État ne se comporte pas

exactement de la même manière qu'un actionnaire privé. L'originalité de l'État actionnaire est de pouvoir avoir, au moins dans les secteurs stratégiques, une vision de long terme et de défense des intérêts de la France. Si l'on considère que ces raisons n'ont plus lieu d'être, on peut proposer un retrait général, mais ce n'est pas ce que proposent la Cour des comptes et l'Institut Montaigne dans leurs rapports. On peut considérer qu'ils proposent de recentrer les participations de l'État sur les secteurs stratégiques ou relevant de la sécurité ou d'un intérêt national majeur. En effet, il y a un intérêt à ce que l'État intervienne dans un certain nombre de circonstances, on l'a vu avec Peugeot de manière très claire mais aussi avec Alstom. La question est de savoir, dans un capitalisme de plus en plus mondialisé, s'il y a un intérêt ou non à préserver l'intérêt du territoire français.

Concernant la question de notre rapporteur général sur la moins bonne performance des sociétés contrôlées par l'État sur la dernière période comparées au CAC 40 : avant 2010, la performance était plus importante. D'une certaine façon, et je le développe dans ce rapport, cette performance dépend de facteurs largement extérieurs à la qualité de la gestion. On a eu des résultats supérieurs avant 2010, notamment parce que la structure du portefeuille de l'État, très marquée par le secteur de la défense et le secteur de l'énergie, a induit des résultats supérieurs car ces domaines étaient plus rentables globalement. Ce phénomène s'inverse sur la dernière période, avec un cas particulier qu'est EDF.

Pour répondre à Michel Bouvard sur le respect du principe d'universalité budgétaire, je n'ai pas noté de biais de ce type pour les principales participations de l'État qui constitueraient effectivement un dysfonctionnement. En revanche, Bpifrance, hors du champ de l'APE, a tendance à garder ses résultats plutôt que de les redistribuer à l'État.

L'APE contrôle 81 sociétés, pour répondre à Marc Laménie. Cependant, il faut noter que dix de ces sociétés représentent plus de 90 % du montant des dividendes perçus.

Vincent Delahaye m'interrogeait, sur le quinquennat, sur le montant de la dette imposée à EDF. Une réponse sur le quinquennat serait difficile : la période en cause court sur deux quinquennats. La dernière ponction de 2 milliards d'euros a eu lieu en 2014. On peut estimer qu'au total, la dette que l'on a fait supporter à EDF en contrepartie d'une distribution excessive de dividendes venant alimenter le budget de l'État s'élève à 8 milliards d'euros.

Je n'ai pas à ma disposition le tableau que demande Éric Bocquet, mais celui-ci doit être réalisable. En tout cas, il est évident que sur les trois sociétés que sont Orange, Engie et EDF, le montant des investissements a été important. Le fait que nous n'observions pas de divergence dans les taux de distribution des résultats des entreprises contrôlées par l'APE comparées aux entreprises privées hors APE, suggère également que la capacité d'investissement des entreprises publiques, à l'exception de la dernière période pour EDF, a été préservée.

Pour répondre à André Gattolin qui m'interrogeait sur la raison de la cotation d'EDF : je ne suis pas choqué par le fait qu'une entreprise très majoritairement contrôlée par l'État soit devenue une société anonyme. Il y a un avantage en termes de transparence. Cela permet également d'avoir un point de vue extérieur, même s'il est minoritaire. L'Institut Montaigne préconise d'ailleurs que l'État reprenne totalement le contrôle de certaines entreprises d'intérêt national manifeste, sous la forme d'« agences-entreprises ». Qu'un *think tank* libéral demande presque la renationalisation de grandes entreprises pour en faire quasiment des agences m'a un peu étonné. Je ne suis pas favorable à cette position. Davantage de transparence et la prise en considération d'avis extérieurs dans

les conseils d'administration peuvent contribuer à l'amélioration de la gestion d'une entreprise qui par ailleurs reste majoritairement publique.

Concernant la filière nucléaire et la question de Philippe Dominati sur la situation d'EDF : la filière nucléaire a été considérablement mise en danger et dégradée entre 2003 et 2011 en raison d'une gestion catastrophique d'Areva et d'une non coopération manifeste entre les deux principaux acteurs de la filière. Cette situation, qui n'a pas été contrôlée par l'État – et il y a là une grave déficience – a conduit à la nécessité de recapitaliser à hauteur de 7 milliards d'euros. Derrière ce choix, il y a la stratégie générale de la France en matière de nucléaire. Si l'on décide de baisser fortement – pour des raisons de politique énergétique – la part du nucléaire dans les années à venir, il faudra prendre des décisions différentes. La décision stratégique jusqu'à présent, illustrée avec Hinkley Point, que l'on peut discuter, est celle de continuer d'investir dans la filière nucléaire française, pour des raisons industrielles, énergétiques, et peut-être aussi géopolitiques, compte tenu de la présence de la Chine et du Japon dans ce secteur. Cette décision est plutôt en continuité avec le passé. On peut la contester mais elle a forcément des conséquences en termes de soutien aux entreprises, de restructuration et reconfiguration de la filière nucléaire. On ne peut déconnecter ces questions, et dès lors que ce choix a été fait, la recapitalisation est inévitable.

Pour répondre à Vicent Capó-Canellas : le taux de distribution du résultat net d'ADP est de 60 % alors que la moyenne globale des sociétés comparables est de 71 %. Certes ADP rapporte beaucoup de dividendes à l'État, mais non, il n'y a pas d'utilisation supérieure à la moyenne. L'État ne peut avoir qu'une stratégie globale, aussi bien pour Air France que pour ADP et veiller à ne pas accentuer les difficultés de l'un pour bénéficier des dividendes de l'autre. Les chiffres dont je dispose me conduisent à penser que l'État se comporte normalement.

Fabienne Keller m'interrogeait sur la question de la valeur du portefeuille. Effectivement la distribution de dividendes fait courir le risque d'une non-appréciation de l'action. La valeur du portefeuille de l'État a évolué de manière extrêmement heurtée, avec une très forte valorisation jusqu'à la fin des années 2010, puis une forte dépréciation, notamment liée à l'énergie et aux difficultés particulières d'EDF. L'ensemble du secteur énergétique européen est en difficulté, avec la baisse des prix de l'électricité. Ce n'est pas lié à la politique de dividendes qui, à l'exception d'EDF, a été correcte. Sur la gouvernance des administrations, je reconnais qu'il peut y avoir selon les cas des positionnements différents selon les ministères. L'APE – ou le Premier ministre – devrait coordonner ou arbitrer *ex ante* la position du Gouvernement dans les conseils d'administration.

Je partage enfin les positions qu'ont pu défendre Richard Yung et Bernard Lalande sur l'État stratège.

La commission donne acte de sa communication à M. Maurice Vincent et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mardi 31 janvier 2017

- Présidence de M. Yvon Collin, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis sur la proposition de loi n° 207 (2016-2017) visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

La commission désigne M. Albéric de Montgolfier en qualité de 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.

Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le 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.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Cette proposition de loi, présentée par notre collègue député Camille de Rocca Serra et plusieurs de ses collègues de différents groupes politiques, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 8 décembre dernier. Elle a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat après que l'amendement de nos collègues Joseph Castelli et Jacques Mézard au projet de loi de ratification de plusieurs ordonnances relatives à la Corse, reprenant ses dispositions, a été déclaré irrecevable par la commission des lois. Le texte a été renvoyé à l'examen au fond de la commission des lois du Sénat, avec pour rapporteur notre collègue André Reichardt – et elle nous a délégué l'examen des articles 3, 4, 5 et 6, en raison de leur nature fiscale.

En effet, si les deux premiers articles modifient le code civil, les trois articles suivants modifient le code général des impôts, en visant les impôts dus au titre des droits de partage, qui sont des droits d'enregistrement, et des droits de mutation à titre gratuit entre vifs ou par décès (donations et successions), et le dernier article est relatif au gage, qui a été levé en séance par le Gouvernement.

L'article 3 proroge de dix ans et renforce, en la portant de 30 % à 50 % de la valeur des biens, l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété, mesure de portée nationale qui doit s'éteindre au 31 décembre 2017.

L'article 4 proroge également de dix ans, jusqu'au 31 décembre 2027, l'exonération de 50 % des droits de succession pour les immeubles situés en Corse et n'ayant pas fait l'objet d'une mutation à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002.

Enfin, l'article 5 rétablit pour dix ans l'exonération des droits de partage sur les actes de partage de succession des immeubles situés en Corse, exonération supprimée depuis le 1^{er} janvier 2015.

Dans son rapport, notre collègue député Camille de Rocca Serra précise que le texte vise à sécuriser la reconstitution des titres de propriété et à faciliter le règlement des indivisions et, d'autre part, à prévoir des dispositions fiscales n'ayant pour objet « *que d'accompagner et d'encourager les dispositions d'ordre civil, qui sont de premier rang* ».

Même si ces mesures fiscales ne sont donc que de second rang, elles n'en revêtent pas moins une importance centrale. En effet, l'initiative de nos collègues députés répond directement aux préoccupations manifestées par l'Assemblée de Corse à l'approche de l'échéance du régime fiscal spécifique applicable aux droits de mutation par décès pour les immeubles situés en Corse, et de l'application du droit commun en matière d'impôt sur les successions.

Les dispositions fiscales dont la prorogation est proposée arrivent à échéance au 31 décembre 2017 : leur prorogation aurait pu être envisagée dans le cadre du prochain projet de loi de finances. Toutefois, le choix d'un véhicule législatif dédié se justifie par la crainte d'une nouvelle censure du Conseil Constitutionnel, dès lors qu'il a déjà censuré la prolongation de mesures fiscales spécifiques à la Corse dans les lois de finances pour 2013 et pour 2014.

L'intention des auteurs de la proposition de loi doit être saluée : il est nécessaire que les travaux de « titrement » engagés par le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des actes de propriété (GIRTEC) se poursuivent car, malgré le nombre de dossiers traités par cet organisme, de nombreux titres de propriété ne sont toujours pas établis en Corse. On dénombrait encore au 1^{er} janvier 2012 en Corse 63 800 biens non délimités, pour 1 005 600 parcelles existantes, soit un taux de 6,4 %, contre 0,4 % au plan national. Ces biens représentaient 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse. Par ailleurs, il faut noter que, malgré des améliorations, en 2015, sur un nombre de 351 646 propriétaires « apparents » encore 83 431 étaient présumés décédés, soit près d'un quart.

Ce problème de désordre foncier est réel, il faut poursuivre les travaux pour y remédier, plus de 200 ans après l'arrêté du 21 prairial an IX (10 juin 1801) dit « arrêté Miot ».

Dans cette logique, il est cohérent d'accorder un avantage fiscal après la reconstitution des actes de propriété. C'est le but de l'article 3, qui proroge et renforce l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété : les situations visées sont précises, l'avantage fiscal est bien ciblé. Seule la durée de prorogation – dix ans – est sujette à caution dès lors que l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques de 2014 dispose que les dépenses fiscales ne doivent pas être reconduites pour plus de trois ans et que la prolongation doit faire l'objet d'une évaluation.

Comme le souligne le rapport commandé par l'Assemblée de Corse, « *le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit* ». La proposition de loi fait donc un lien très

direct entre les incitations fiscales qu'elle propose de prolonger et le désordre foncier en Corse.

Toutefois, les autres mesures fiscales que ce texte prolonge de dix ans, voire rétablit – comme l'exonération des droits de partage –, s'appliquent à tous les biens immobiliers, y compris ceux qui sont délimités et dont les propriétaires sont connus. De fait, ces exonérations de droits de succession s'appliquent à l'ensemble des immeubles situés en Corse, alors même que les problèmes de droits de propriété ne concernent que certains de redevables.

Dans sa décision de décembre 2012, le Conseil constitutionnel avait jugé que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ». Il peut être admis que ces dispositions fiscales dérogatoires ne visent pas exclusivement à favoriser la reconstitution des titres de propriété, mais à conserver, pour les héritiers de biens immobiliers en Corse, un régime fiscal plus favorable, ce qui s'explique aussi en partie par les spécificités sociales, économiques et démographiques de la Corse. Si ces arguments peuvent être entendus, il n'en reste pas moins que les dispositions figurant aux articles 4 et 5 de la proposition de loi révèlent d'importantes fragilités au regard du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. À cet égard, une prorogation de dix ans peut paraître excessive.

Enfin, l'exonération de 50 % sur les droits de successions pour les immeubles situés en Corse (sauf pour les biens immobiliers cédés à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002) est dans la proposition de loi équivalente à celle applicable à la première mutation d'un bien dont la propriété est reconstituée, ce qui ôte à ce dispositif son caractère réellement incitatif.

Je vous propose donc quatre amendements visant à limiter à trois ans la prorogation de l'exonération de droits pour la première mutation d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée (article 3) ainsi que la prorogation des droits de mutation par décès pour les immeubles situés en Corse (article 4) ; à renforcer l'incitation fiscale pour la reconstitution des propriétés, en portant de 50 à 60 % l'exonération de la première mutation à titre gratuit d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée ; à supprimer, en contrepartie, l'exonération des droits de partage, dispositif supprimé depuis le 1^{er} janvier 2015 pour l'ensemble des biens en indivision – et alors que, dans les cas visés, les indivisions peuvent ne pas être liées à des problèmes fonciers. La hausse du taux d'exonération que je vous propose devrait permettre de favoriser le règlement plus rapide d'un certain nombre de situations.

Je vous invite donc, mes chers collègues, avec ces quatre amendements, à sécuriser ce texte, sachant qu'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pourrait se produire – puisque n'importe quel contribuable, y compris dans l'Hexagone, pourrait se prévaloir de ces avantages au nom de l'égalité devant l'impôt, et donc interroger le Conseil constitutionnel à ce titre.

Quant à la perspective d'aller plus vite grâce à un vote conforme, elle est altérée par l'intention de la commission des lois d'adopter demain des amendements à ce texte.

M. Philippe Dominati. – Si le Sénat n'émet pas un vote conforme, ce texte a-t-il des chances d'aboutir dans cette législature ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Oui ; une commission mixte paritaire (CMP) pourrait se tenir très rapidement.

M. Philippe Dominati. – La réduction de l'exonération des droits de succession à trois ans me laisse circonspect. Le problème se pose depuis plus de deux siècles, je veux bien qu'un délai de dix ans soit trop long, mais un délai de trois ans, c'est assurément trop court : est-ce bien réaliste, ne retirez-vous pas toute efficacité juridique à ce texte ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel a censuré une prorogation de cinq ans, la loi de programmation des finances publiques prévoit trois ans : vous pouvez proposer un délai plus long, mais je vous invite à donner toutes ses chances à ce texte en cas d'examen par le juge constitutionnel.

M. Philippe Dominati. – Cela revient à dire qu'on ne peut rien faire...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Si, mais en restant raisonnable.

M. Richard Yung. – Voilà deux cents ans que le problème dure, et nous devons prendre position pour le début du mois de février... Démarche bien française !

Résoudre un problème aussi ancien et délicat est un objectif auquel on ne peut que souscrire. Il est en effet assez choquant qu'une partie du territoire français soit sans cadastre et sans droits de succession. Aussi sommes-nous *a priori* plutôt favorables au dispositif.

Nous aimerions simplement savoir à combien son coût peut se monter.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – À 20 millions d'euros environ. L'enjeu budgétaire est donc loin d'être majeur. Il est vrai que, de toute manière, les choses vont mieux...

M. Richard Yung. – Je suppose que M. le rapporteur fait référence au déficit budgétaire, qui se réduit en ce moment...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Comme la croissance !

Le problème est avant tout juridique : il se pose sur le plan du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

M. Richard Yung. – En ce qui concerne les amendements de M. le rapporteur, nous y sommes plutôt favorables. Au reste, il y a de fortes chances que les articles 4 et 5 de la proposition de loi soient censurés par le Conseil constitutionnel.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je répète que l'augmentation de 50 % à 60 % du taux de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation postérieure à la reconstitution des titres vise à accentuer le caractère incitatif du dispositif. Si l'on ne différencie par l'avantage en faveur de celui qui a fait l'effort de reconstituer les titres, le dispositif n'est pas justifié par un motif d'intérêt général !

M. Philippe Dominati. – Est-ce à dire que l'Assemblée nationale ignore la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'initiative des parlementaires est libre, sous réserve des irrecevabilités.

M. Philippe Dallier. – Quelqu'un a dit : L'Assemblée nationale vote un texte, le Sénat écrit la loi... À la réflexion, c'est peut-être bien vrai !

Le rapporteur a parfaitement raison d'attirer notre attention sur les risques que le dispositif courrait s'il était adopté en l'état, d'autant que ce qu'il annonce va très probablement se produire. Reste que cette question est complètement politique. On ne dit pas les choses telles qu'elles sont, et le vrai débat est ailleurs, sur des sujets plus vastes. Dans ces conditions, je ne sais plus bien quoi faire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Ma responsabilité est de vous avertir des risques. Moyennant quoi chacun est entièrement libre de son vote.

Une analyse honnête du dispositif fait apparaître des risques très élevés. On peut, certes, considérer qu'il y a un signal politique à donner en matière de reconstitution des titres en Corse ; c'est là un autre sujet.

M. Yvon Collin, président. – Nous passons à l'examen des articles 3, 4, 5 et 6 de la proposition de loi, dont la commission des lois nous a délégué l'examen au fond.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 augmente de 50 % à 60 % le taux de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété. Si l'avantage est identique pour la première mutation et pour les suivantes, il perd de son intérêt. L'exonération doit être plus incitative pour ceux qui font l'effort de reconstitution des titres.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 réduit à trois ans la durée de la prorogation de l'exonération partielle. Certes, comme l'a souligné Philippe Dominati, trois ans est un délai court, surtout pour résoudre un problème qui dure depuis deux cents ans. Mais la durée de cinq ans a déjà été censurée par le Conseil constitutionnel, et celle de trois ans est conforme à la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques.

L'amendement n° COM-5 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° COM-6 a le même objet que le précédent.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 supprime l'article 5. L'enjeu budgétaire de cet article est particulièrement limité, puisque les droits de partage représentent de petits montants. En revanche, vouloir rétablir un avantage qui a été supprimé n'apparaît pas pertinent.

L'amendement n° COM-7 étant adopté, la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 5.

Article 6 (Supprimé)

La commission proposera à la commission des lois de maintenir la suppression de l'article 6.

La réunion est close à 16 h 10.

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Contrôle budgétaire – Préfecture de police de Paris – Communication (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 9 h 35

La commission entend une communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur la préfecture de police de Paris.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Archives nationales – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)

La commission procède à l'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.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 50

- Présidence commune de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 15 h 40

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 (sera publié ultérieurement)

Lors d'une audition commune avec la commission des affaires européennes, la commission entend M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 10

COMMISSION DES LOIS**Mardi 31 janvier 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale - Examen des amendements au texte de la commission**

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 332 (2016-2017) 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.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi présentée par MM. François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et plusieurs de leurs collègues tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale. Nous commençons par deux amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR***Article 12***

L'amendement de coordination n° 50 est adopté.

Article 16 bis

L'amendement de coordination n° 49 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE***Question préalable n° 1***

M. Philippe Bas, président. – Une motion tendant à opposer la question préalable a été déposée par MM. Bigot, Anziani, Sueur, Leconte et les membres du groupe socialiste et républicain.

M. François Pillet, rapporteur. – Elle est contraire à la position de notre commission. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Chacun sait que cette proposition de loi n'aura aucune suite à l'Assemblée nationale ; le groupe Les Républicains peut certes l'inscrire à l'ordre du jour du Sénat, mais elle n'a guère de chances d'être votée. Elle est un acte politique, dans la campagne présidentielle. Disons-le clairement !

Monsieur le président, après tout le travail accompli en commission durant ces dernières années, j'observe à présent des prises de positions extrêmement raides, quant à la liberté des magistrats, quant au retour des peines planchers, à une certaine conception de l'individualisation de la peine, à la révocation du sursis simple et à celle du sursis avec mise à

l'épreuve, à la réduction des compétences du juge de l'application des peines,... Il y aussi l'extension du référé détention, ou encore la saisine directe par le parquet du juge des libertés et de la détention (JLD) de mesures de sûreté en cas d'enquête de flagrance ou d'enquête préliminaire, qui opère un nouveau glissement vers la suppression du juge d'instruction – cela n'a échappé à personne... Je pourrais également citer la suppression de la possibilité de classement sans suite après l'échec d'une mesure alternative aux poursuites, la réduction du *quantum* des peines aménageables, la suppression de la contrainte pénale – disposition dont on n'a pas encore pu mesurer les effets – et ainsi de suite. C'est une conception politique d'ensemble assez contraire aux textes débattus et souvent votés ici.

Je tiens à saluer le travail de notre rapporteur François Pillet qui n'a pas ménagé ses efforts pour gommer des positions excessives et pour amender ce texte, mais sans aller aussi loin que nous l'aurions souhaité sur certains points nocifs – et je ne les ai pas tous cités.

En soi, distribuer des tracts dans une campagne électorale n'a rien de répréhensible et nous comprenons que vous défendiez les positions de votre candidat. Ne jouons pas : vous savez ce que vous faites et vous connaissez le sens politique de ce texte. Nous déposons logiquement une question préalable pour marquer notre opposition d'ensemble à ce texte sans postérité. Cette déclaration préalable vaudra explication de vote sur tous les amendements déposés.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

M. Philippe Bas, président. – Sur les amendements de suppression, contraires par définition à la position de la commission, le rapporteur sera bref.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 44.

Article additionnel après l'article 4

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 5 et 29.

Article additionnel après l'article 5

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 6, 13, 30 et 45.

Article additionnel après l'article 6

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 9 étend le champ de l'immunité pénale en matière d'aide au séjour d'étrangers sur le territoire français. L'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier d'un étranger en France est constitutive d'un délit, puni de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Ne sont pas incriminables les actions d'aide au séjour irrégulier d'un étranger lorsqu'elles sont le fait d'un proche de la personne étrangère ou sont effectuées dans un but humanitaire. La modification proposée est louable, je crains pourtant qu'elle rompe l'équilibre trouvé entre la nécessité de ne pas punir des actions humanitaires et celle de réprimer efficacement les filières d'immigration clandestine. Avis défavorable.

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

Article 6 bis

M. Jean-Pierre Sueur. – Je défends l'amendement n° 43 de Mme Yonnet. Il procède de l'expérience de notre collègue durant plusieurs décennies à Aubervilliers, où elle se bat pour mettre fin aux agissements des marchands de sommeil. Elle propose d'étendre aux personnes qui mettent en location des hébergements indignes la peine de confiscation des biens, partielle ou complète, appliquée aux personnes condamnées pour blanchiment.

M. François Pillet, rapporteur. – Cet amendement est satisfait par l'article 131-21 du code pénal qui prévoit que la peine complémentaire de confiscation est « encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an ». Nous avons déjà rejeté cet amendement lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, sur avis défavorable du Gouvernement. Même avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.

Article additionnel après l'article 7

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 8

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 7, 14, 31 et 46.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 8, 15 et 32.

Article 10

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 10, 16 et 33.

Article 11

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 17 et 36.

Article 14

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 18 et 39.

Article 17

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 19 et 40.

Article 18

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 20 et 41.

Article 19

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 21.

Article 19 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 22.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 23.

Article 21

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 11, 24, 34 et 48.

Article 22

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 25 et 47.

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 12 et 35.

Article 24

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 26 et 37.

Article 24 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 27 et 38.

Article 31

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n^o 28.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N^o	Sort de l'amendement
Article 12 Interdiction au suspect de mentir		
M. PILLET	50	Adopté
Article 16 bis Compétence de la cour d'assises spécialement composée pour le jugement des majeurs accusés de meurtre commis en bande organisée		
M. PILLET	49	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N^o	Avis de la commission
Motion tendant à opposer la question préalable		
M. BIGOT	1	Défavorable
Article 3 Inscription temporaire au bulletin n^o 1 du casier judiciaire des mesures alternatives aux poursuites et des mesures de transaction pénale		
M. MÉZARD	44	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
M. REICHARDT	2	Demande de retrait
Article 5 Élargissement du champ d'application du référé-détention		
Mme CUKIERMAN	5	Défavorable
Mme BENBASSA	29	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5		
M. REICHARDT	3	Demande de retrait
Article 6 Élargissement du champ de l'amende forfaitaire		
Mme CUKIERMAN	6	Défavorable
M. ANZIANI	13	Défavorable
Mme BENBASSA	30	Défavorable
M. MÉZARD	45	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
M. KALTENBACH	9	Défavorable
Article 6 bis Prononcé cumulatif d'une peine d'emprisonnement et d'une peine privative ou restrictive de droits		
Mme YONNET	43	Défavorable
Article 7 Protection des interprètes		
Mme YONNET	42	Défavorable
Article additionnel après l'article 7		
M. REICHARDT	4	Demande de retrait
Article 8 Rétablissement des peines minimales d'emprisonnement		
Mme CUKIERMAN	7	Défavorable
M. ANZIANI	14	Défavorable
Mme BENBASSA	31	Défavorable
M. MÉZARD	46	Défavorable
Article 9 Réduction des facultés d'aménagement <i>ab initio</i> des peines d'emprisonnement		
Mme CUKIERMAN	8	Défavorable
M. ANZIANI	15	Défavorable
Mme BENBASSA	32	Défavorable
Article 10 Révocation automatique du sursis simple et de son caractère intégral		
Mme CUKIERMAN	10	Défavorable
M. ANZIANI	16	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BENBASSA	33	Défavorable
Article 11 Modification des règles de révocation du sursis avec mise à l'épreuve		
M. ANZIANI	17	Défavorable
Mme BENBASSA	36	Défavorable
Article 14 Modification des critères de maintien en détention provisoire		
M. ANZIANI	18	Défavorable
Mme BENBASSA	39	Défavorable
Article 17 Réduction du champ de la confusion des peines		
M. ANZIANI	19	Défavorable
Mme BENBASSA	40	Défavorable
Article 18 Aggravation de la peine à raison de l'état de récidive légale		
M. ANZIANI	20	Défavorable
Mme BENBASSA	41	Défavorable
Article 19 Répartition des compétences entre le juge de l'application des peines et le tribunal de l'application des peines		
M. ANZIANI	21	Défavorable
Article 19 bis Rétablissement de la surveillance électronique de fin de peine		
M. ANZIANI	22	Défavorable
Article 20 Suppression des crédits automatiques des réductions de peine		
M. ANZIANI	23	Défavorable
Article 21 Suppression de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte		
Mme CUKIERMAN	11	Défavorable
M. ANZIANI	24	Défavorable
Mme BENBASSA	34	Défavorable
M. MÉZARD	48	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 22 Création de délégués bénévoles à la probation		
M. ANZIANI	25	Défavorable
M. MÉZARD	47	Défavorable
Article 23 Affectation des détenus dans des centres à sécurité adaptée		
Mme CUKIERMAN	12	Défavorable
Mme BENBASSA	35	Défavorable
Article 24 Abaissement du seuil d'aménagement <i>ab initio</i> des peines d'emprisonnement pour les personnes condamnées non incarcérées		
M. ANZIANI	26	Défavorable
Mme BENBASSA	37	Défavorable
Article 24 bis Ajout d'une nouvelle exception au principe de réparation intégrale du préjudice causé par une détention provisoire en cas de non-lieu		
M. ANZIANI	27	Défavorable
Mme BENBASSA	38	Défavorable
Article 31 Extension de l'accès au bulletin n° 2 du casier judiciaire		
M. ANZIANI	28	Défavorable

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – Notre commission examinera demain, sur le rapport de notre collègue André Reichardt, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété. Ce texte devrait être inscrit par le Gouvernement à l'ordre du jour de la séance du mercredi 8 février après-midi. Nous pourrions déléguer au fond à la commission des finances l'examen des articles 3 à 6, relatifs au volet fiscal et financier de la réforme proposée, qui relèvent manifestement de sa compétence.

La réunion est close à 9 h 20.

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 09 h 05.

Proposition de loi tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques – Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 334 (2016-2017) 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.

M. Philippe Bas, président. – Nous abordons les amendements de séance sur le texte de la commission sur la proposition de loi de M. Anziani et ses collègues du groupe socialiste et républicain visant à renforcer les obligations comptables des partis politiques.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié vise à introduire une souplesse bienvenue pour les candidats, suggérée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Les candidats dont les comptes de campagne présentent un excédent auraient un délai supplémentaire pour attribuer cet excédent à une association de financement d'un parti politique ou à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. Compte tenu des délais que met la CNCCFP à statuer, ce délai supplémentaire leur permettrait de connaître le montant de cet excédent avant de déterminer à qui ils souhaitent l'affecter. J'y suis favorable.

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

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 10 rectifié a pour objet de mettre fin à une situation d'inégalité. Actuellement, un candidat peut verser l'excédent de fonds à un parti politique si ce dernier recourt à une association de financement électorale, mais pas si son mandataire est une personne physique. Cette distinction, d'ailleurs critiquée par la CNCCFP, n'a pas de justification apparente. Il est proposé d'y mettre fin, raison pour laquelle je propose un avis favorable.

M. Jean Louis Masson. – Je souscris tout à fait à cet amendement. La distinction qui existe actuellement résulte d'une omission dans la loi : on a voté en croyant que tous les partis politiques avaient une association de financement. Or la moitié d'entre eux ont un ou plusieurs mandataires financiers. La rectification proposée est donc très pertinente.

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

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié tend à interdire à un parti politique de financer un candidat lorsque ce parti a été sanctionné pour un manquement à ses obligations comptables.

Actuellement, parmi les personnes morales, seul un parti politique peut soutenir financièrement un candidat ; mais si ce parti ne respecte pas ses obligations comptables, il n'est plus considéré par le juge comme un parti politique, donc il ne peut plus financer une campagne électorale.

L'amendement reprend cette jurisprudence en la formulant sous forme d'une sanction frappant le parti politique, ce qui me semble fragiliser la disposition. Le droit actuel ne permet qu'un pur constat et ne procède pas d'une logique punitive. Celle-ci induit une procédure quasi juridictionnelle pour prononcer la sanction et la possibilité de recours contre cette décision.

Pour cette raison, je vous propose de ne pas retenir cette proposition, qui risque d'aboutir à des effets paradoxaux...

M. Jean Louis Masson. – La finalité de cet amendement est tout à fait pertinente. Cependant, un parti politique sanctionné par la CNCCFP ne pourrait plus jamais financer un candidat, sans limitation de durée ! Il faut donc améliorer la rédaction. Je m'abstiendrai.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié vise à interdire à un parti politique de fournir à des candidats des biens ou services à un prix supérieur au prix d'achat effectif et de consentir des prêts à un taux supérieur au taux légal, sous peine de sanctions pénales.

Cet amendement répond à des situations précises. En effet, certains partis politiques n'effectuent pas de dons aux candidats. Ils leur facturent des prestations, qui sont ensuite remboursées par l'État au titre de leurs dépenses de campagne. Cette pratique a été jugée légale par le Conseil d'État, puis par la CNCCFP, à partir de 2000. Toutefois, un parti a été récemment accusé de fournir des prestations surévaluées. La CNCCFP a réagi en réduisant le prix facturé au prix réel, diminuant d'autant le remboursement sur fonds publics, afin d'éviter tout enrichissement des candidats et donc des partis politiques.

L'amendement tend à franchir une étape, en obligeant les partis politiques à être payés au prix d'achat effectif. Le sujet est important, mais soulève des questions. Ainsi, l'État peut-il contraindre des personnes privées – des candidats et des partis politiques – qui, avant le remboursement, utilisent leurs fonds propres, à convenir d'un prix fixé à l'avance ? La question sur la constitutionnalité n'a pas de réponse évidente. Or la CNCCFP n'est pas sans arme, comme je l'ai indiqué précédemment. Pour ces raisons, le sujet étant particulièrement complexe, je demande le retrait de cet amendement, tout en comprenant l'objectif.

M. Jean Louis Masson. – Comme la proposition de loi, cet amendement n'est pas exempt d'arrière-pensées politiques. Cette connotation est tout à fait regrettable. Il faudrait définir le prix de toutes les prestations ; et des conditions de mise à disposition par les partis politiques identiques pour tous les candidats. Quand on voit que des banques françaises prêtent à tel candidat, mais pas à tel autre, on peut s'interroger sur les raisons d'un tel *boycott*... Je ne m'associerai pas à l'opération politicienne dont relève l'amendement.

M. Alain Anziani. – Je ne peux laisser M. Masson proférer de tels propos. On voit bien que la substance même de cette proposition de loi fait consensus ! Au reste, ses

mesures ne sont pas nouvelles, puisqu'elles figuraient déjà dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Mais peut-être M. Masson préfère-t-il l'opacité...

La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 4 rectifié tend à préciser les informations qui figurent sur les documents d'appel aux dons en faveur des candidats lors de campagnes électorales, afin qu'ils connaissent les plafonds existants et les sanctions encourues en cas de dépassement. Cette précision me paraît utile.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 16 rectifié a pour objet d'abaisser le plafond de remboursement des dépenses électorales de 47,5 % à 45 % du plafond de dépenses autorisées. Ce plafond a déjà été abaissé en 2011, de 50 % à 47,5 % ; et le plafond des dépenses électorales qui sert de base de calcul a été gelé depuis 2011. Je ne vois pas du tout l'intérêt d'abaisser encore ce plafond.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Alain Vasselle, rapporteur. – La mesure relative à l'élection des sénateurs que vise l'amendement n° 5 rectifié est déjà satisfaite. En effet, l'article L. 308-1 du code électoral renvoie au chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral. Au sein de ce chapitre, le dernier alinéa de l'article L. 52-11 prévoit, depuis 2011, un gel temporaire des plafonds des dépenses électorales, qui s'applique aussi aux élections sénatoriales.

En outre, l'adoption de cet amendement pourrait conduire à exempter nos collègues sénateurs représentant les Français établis hors de France de ce gel, puisqu'il n'insère pas la disposition également au sein l'article 48 de la loi du 22 juillet 2013. Que certains candidats fassent l'objet d'un traitement différent ne serait pas compréhensible.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 12 rectifié a pour objet d'interdire à un parti politique de fournir à un autre parti politique des biens ou services à des prix supérieurs au prix d'achat effectif et de consentir des prêts à un taux supérieur au taux légal.

Même objet donc que pour la facturation des prestations par un parti politique à un candidat, mais ici le risque d'inconstitutionnalité est plus évident. Les partis politiques disposent librement de leurs fonds et peuvent convenir d'un prix d'achat ou d'un taux d'emprunt supérieur à celui du marché, dès lors qu'ils ne perçoivent pas forcément d'aides publiques et qu'ils sont, en tout état de cause, libres d'en disposer. L'atteinte au libre exercice de leur activité serait réelle, d'autant que, dans le cas présent, ces prestations n'ouvrent droit à aucun remboursement, à la différence de celles dont peut bénéficier un candidat.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié tend à préciser les informations qui figurent sur les documents d'appel aux dons en faveur des partis politiques, afin que tous connaissent les plafonds existants et les sanctions encourues en cas de dépassement. Cette précision me paraît utile.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 3 rectifié, qui vise à supprimer l'actualisation, par le pouvoir réglementaire, des plafonds en matière de financement des partis politiques. À ma connaissance, cette faculté n'a jamais été utilisée.

Au demeurant, la fixation du plafond annuel de don qu'une personne physique peut accorder aux partis politiques doit-elle relever d'un décret simple, ou ne devrait-elle pas relever uniquement de la loi ?

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 15 rectifié vise à la consolidation des comptes d'un parti politique, en intégrant toutes ses entités locales. La mesure est louable dans son objectif, mais quasiment impossible à réaliser en pratique.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 15 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 13 rectifié a pour objet de supprimer une exigence procédurale dont la lourdeur est régulièrement soulignée par la CNCCFP. Tous les partis politiques, même ceux qui disposent de recettes faibles, doivent faire certifier leurs comptes par deux commissaires aux comptes. Un seul suffirait, pour les partis dont les recettes et les dépenses sont inférieures à 230 000 euros. J'y suis favorable, sous réserve d'une rectification précisant que ce seuil vise les ressources, non le cumul des recettes et des dépenses.

M. Jean Louis Masson. – J'ai déposé des amendements qui vont dans le même sens. La situation actuelle est totalement aberrante : pour certains partis politiques, aux activités insignifiantes, les honoraires versés aux deux commissaires aux comptes sont supérieurs aux dons encaissés.

M. Michel Mercier. – Mieux vaut fermer le parti, dans ce cas !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 13 rectifié, sous réserve de rectification.

Article 2

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié reprend celui que j'avais proposé lors de l'examen du texte en commission et que j'avais retiré pour que le débat ait lieu en séance publique.

La proposition de loi prévoit que les flux financiers entre les partis politiques, et entre les partis politiques et les candidats, doivent être communiqués à la CNCCFP, afin qu'elle en publie les montants nets, c'est-à-dire sans le détail des différentes opérations financières.

Je me suis interrogé sur la constitutionnalité de cette disposition. En effet, la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 4 de la Constitution, qui garantit aux partis politiques le libre exercice de leur activité, est réduite ; et les limites des contraintes que le législateur peut leur fixer n'ont jamais été précisément définies.

À cet égard, l'amendement soulève une question : la loi peut-elle obliger les partis politiques à informer la CNCCFP de flux financiers qui ne sont, par ailleurs, aucunement limités par la loi ? Quel est le but de cette information, puisque, à la différence d'autres opérations financières avec les partis politiques, ces transferts sont totalement libres ?

Au reste, je m'interroge sur l'utilité de ces informations. S'il s'agit de « tracer » les emprunts souscrits par un parti, voire un microparti, l'information sera déjà rendue publique par la CNCCFP grâce à cette proposition de loi. Solliciter des partis politiques des informations supplémentaires excède l'objectif de ce texte, qui se concentre sur les emprunts souscrits et consentis par les partis. Gardons-nous de fragiliser constitutionnellement la proposition de loi. Les mesures de l'article 2 n'excéderaient-elles pas l'objectif poursuivi par le législateur ? Pour ces raisons, je suis favorable à cet amendement.

Mme Catherine Troendlé. – Très bien !

M. Jean Louis Masson. – Je ne partage pas du tout le point de vue de M. le rapporteur. Je ne suis pas du tout convaincu par l'existence d'un problème de constitutionnalité. La liberté de gestion des partis n'interdit pas une obligation de transparence ! Il ne me paraît pas inintéressant de savoir comment fonctionnent les flux, très importants, de partis politiques à partis politiques.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié.

Articles additionnels après l'article 2

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 14 vise à obliger les partis politiques à changer de commissaires aux comptes tous les six ans. La création d'une obligation supplémentaire ne me paraît pas avoir un intérêt évident sur l'indépendance des commissaires aux comptes. Elle me semble contraindre inutilement leur choix.

Je sollicite donc le retrait de cet amendement.

M. Alain Richard. – Compte tenu du rôle très particulier du commissaire aux comptes, qui est non pas un conseiller, mais un garant de la régularité, les raisons pour lesquelles on oblige les sociétés anonymes à changer de commissaire aux comptes tous les six ans tombent sous le sens.

Ce rôle de vérificateur est au moins aussi important à l'égard d'un parti politique qu'à l'égard d'une société, non seulement pour l'intérêt du parti, mais aussi pour le public. Par comparaison, la mesure serait utile.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Actuellement, lorsque la CNCCFP constate un manquement d'un parti politique, elle prononce automatiquement une sanction, consistant en la perte des avantages fiscaux pour ses donateurs et du droit à percevoir les aides publiques. La Commission nationale déplore l'impossibilité de moduler la sanction en fonction de la nature et la gravité du manquement, qui est parfois simplement formel.

L'amendement n° 6 ouvre cette possibilité. J'y suis favorable, sous réserve d'une rectification précisant la durée maximale de la sanction que peut prononcer la CNCCFP, sanction qui, par analogie avec d'autres dispositions semblables, pourrait être fixée à trois ans.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6, sous réserve de rectification.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 7 aborde un problème délicat, mais réel. Certains partis politiques sont sanctionnés pour un manquement à leurs obligations légales. Un autre parti politique est alors créé et les fonds de celui qui vient d'être sanctionné sont transférés au second. De sorte que les sanctions n'ont pas d'effet pratique.

L'amendement a pour objet d'interdire à un parti politique, lorsqu'il est sanctionné, de financer un autre parti politique. Cette mesure n'est pas sans soulever des doutes sur sa constitutionnalité au regard de l'article 4 de la Constitution. En effet, peut-on priver de ce droit un parti politique de manière absolue ?

En outre, un manquement comptable, même mineur, à une obligation légale pourrait faire encourir au parti politique la suspension de son droit à financer un autre parti politique. La question de la proportionnalité de la sanction se pose donc.

En résumé, le sujet me paraît suffisamment épineux pour ne pas intégrer cet amendement au texte qui nous est présenté aujourd'hui.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'amendement n° 17 tend à supprimer les dispositions reportant l'application des mesures proposées à 2018, ce qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. GRAND	9 rect.	Favorable
M. GRAND	10 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GRAND	8 rect.	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
M. GRAND	11 rect.	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
M. GRAND	4 rect.	Favorable
M. GRAND	16 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. GRAND	5 rect.	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
M. GRAND	12 rect.	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
M. GRAND	2 rect.	Favorable
M. GRAND	3 rect.	Favorable
M. GRAND	15 rect.	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
M. GRAND	13 rect.	Favorable si rectifié
Article 2 Transmission et publicité des informations relatives aux prêts consentis et souscrits par les partis et groupements politiques		
M. PILLET	1 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 2		
M. GRAND	14	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
M. GRAND	6	Favorable si rectifié
M. GRAND	7	Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable
Article 3 Modalités d'entrée en vigueur et d'application outre-mer		
Mme ASSASSI	17	Défavorable

Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (deuxième lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. François-Noël Buffet et le texte qu'elle propose 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.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Chacun se souvient des conditions dans lesquelles la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale, qui double les délais de prescription, était arrivée précipitamment au Sénat. Au mois de juin 2016, le Sénat avait renvoyé le texte en commission, pour nous donner le temps d'une analyse plus approfondie, notamment sur la problématique du délai de prescription des infractions commises sur les mineurs.

De fait, le 5 octobre 2016, la commission des lois a adopté un texte équilibré : doublement des délais de droit commun de la prescription de l'action publique ; allongement de cinq à six ans de la prescription de la peine pour les délits ; consécration légale de la jurisprudence relative au report du point de départ du délai de prescription pour les infractions occultes ou dissimulées, notamment les abus de biens sociaux ; suppression de l'imprescriptibilité pour les crimes de guerre...

Avant l'examen du texte en séance publique au Sénat, nous avons eu une discussion avec le ministère de la justice ainsi qu'avec le rapporteur de l'Assemblée nationale pour espérer un vote conforme, ensuite, à l'Assemblée nationale. Nous avons trouvé cet accord le 11 octobre 2016 sans difficulté. Il prévoyait notamment de donner suite à la proposition de François Pillet consistant à allonger de trois mois à un an la prescription de l'action publique des abus de la liberté d'expression commis sur Internet. Le Gouvernement et le rapporteur de l'Assemblée nationale étaient d'accord sur ce point.

Le texte a été voté en séance publique au Sénat tel que nous en étions convenus. Au mois de décembre, il a été voté conforme par la commission des lois de l'Assemblée nationale, sans difficulté. Les engagements pris par les uns et les autres ont été tenus. Reste que, en séance publique, les députés sont revenus au délai de prescription de trois mois pour les infractions commises sur internet. C'est le seul point qui a été modifié.

Dans ces conditions, je vous propose de maintenir la position exprimée, en octobre dernier, par notre commission des lois puis par le Sénat, en accord avec nos collègues députés. Tel est l'objet de l'amendement COM-1, qui vise à rétablir, à l'alinéa 2 de l'article 3, le délai de prescription d'un an, en lieu et place du délai actuel de trois mois, de manière que le plaignant puisse engager les procédures.

Cela concerne bien évidemment uniquement les messages litigieux publiés sur Internet.

M. Philippe Bas, président. – Je veux faire une observation de méthode. Il est anormal que le Gouvernement remette en cause un compromis, « béni » par le garde des sceaux, l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous ne pouvons accepter de travailler dans ces conditions. L'amendement de M. Buffet vise tout simplement à rétablir le texte de compromis auquel députés et sénateurs avaient abouti, lors d'une commission mixte informelle, en présence du Gouvernement.

J'attire l'attention sur le fait que cette disposition est parfaitement respectueuse des protections qu'il est nécessaire d'offrir aux journalistes qui s'expriment sur Internet autant que sur support papier.

M. François Pillet. – Je remercie le rapporteur d'avoir pris l'initiative de réintégrer cette disposition dans le texte. Je rappelle qu'il s'agit du dernier lambeau des propositions que Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard et moi-même avons conjointement

formulées à la suite de la mission d'information dont j'avais eu l'honneur d'être le rapporteur, aux côtés de Thani Mohamed Soilihi.

Vraiment, j'aimerais comprendre la motivation réelle de ceux et de celles qui vont sans doute continuer ce week-end à nous persécuter sur Internet... Je rappelle que la prescription que nous voulons allonger ne vise que des délits, en l'occurrence ceux commis sur Internet : dès lors qu'il ne s'agit pas d'injures ou de diffamation, l'expression d'opinions ou de sentiments et la divulgation d'informations n'en seraient absolument pas gênées !

Vraiment, j'aimerais comprendre pourquoi 34 députés ont voté la suppression de ces dispositions... Quelle image cela donne-t-il des accords entre le Sénat et l'Assemblée nationale, des explications de vote de la quasi-totalité des groupes, de l'avis du garde des sceaux, parfaitement cohérent avec la position des députés et des sénateurs ! Cette position est curieuse et ne laisse pas de m'étonner, mais je ne désespère pas de comprendre les raisons profondes et sans doute particulièrement légitimes qui l'ont inspirée.

Je vous engage à relire les comptes rendus des débats de l'Assemblée nationale : je ne retire pas une virgule aux propos de Marie-George Buffet, ni à ceux du ministre de la justice, ni à ceux de nos collègues des divers groupes qui ont pris part aux débats sur ce point !

Mme Esther Benbassa. – La ministre de la culture s'est occupée de cette question. Cela n'a rien de surprenant, le journalisme relève de la culture, pas de la justice.

Je suis d'accord avec tout ce qui a été dit, mais le monde journalistique a très mal pris ce délai de prescription, le considérant comme une censure. On peut le comprendre, surtout quand la presse fait déjà face à de nombreux problèmes.

Selon moi, le délai de trois mois est suffisant pour Internet. Dans le pays de la liberté d'expression, ne soumettons pas la presse internet à un délai qui pourrait apparaître comme une forme de censure !

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le président, je sollicite une brève suspension de séance.

M. Philippe Bas, président. – Je vous l'accorde bien volontiers.

La réunion, suspendue à 9 h 55, est reprise à 10 h 5.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons à l'examen de l'article 3 de la proposition de loi, sur lequel notre rapporteur a déposé un amendement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à rétablir notre texte d'origine en allongeant la prescription en la matière de trois mois à un an.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

M. Philippe Bas, président. – Nous remercions notre excellent rapporteur, qui a convaincu la quasi-totalité d’entre nous.

Projet de loi relatif au statut de Paris et à l’aménagement métropolitain (nouvelle lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu’elle propose 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.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Après l’échec de la commission mixte paritaire du 21 décembre dernier, le Sénat est à nouveau saisi du projet de loi relatif au statut de Paris et à l’aménagement métropolitain. Le texte adopté par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture n’est que la reprise, sous quelques réserves, de celui qu’elle avait voté en première lecture.

Si nos deux assemblées se sont rejointes pour approuver la fusion de la commune et du département de Paris en une collectivité unique à statut particulier, des oppositions de principe demeurent sur l’organisation politique et institutionnelle de cette future collectivité, ainsi que sur la création de nouvelles métropoles hors de l’Île-de-France. Le texte adopté par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture cristallise ces désaccords, malgré la volonté que nous avons exprimée en commission mixte paritaire de poursuivre les échanges pour rapprocher les points de vue de nos deux assemblées, ce qui n’avait alors pas pu être fait, faute de temps.

Le calendrier précipité a été préjudiciable à un dialogue fructueux entre nos deux assemblées. Nous déplorons l’engagement de la procédure accélérée, s’agissant d’une réforme qui fait évoluer en profondeur le statut de la ville-capitale, dont la dernière modification d’ampleur date de plus de trente ans, et qui s’est enrichie de nombreuses dispositions en première lecture, en particulier en matière d’aménagement métropolitain.

La commission mixte paritaire a été convoquée dès le 21 décembre dernier, soit le lendemain de l’adoption par l’Assemblée nationale d’un texte considérablement enrichi de trente-cinq nouveaux articles.

Nous avons constaté la persistance d’oppositions de principe, dont plusieurs fondamentales. D’abord, l’Assemblée nationale rejette les retouches apportées par le Sénat au statut de Paris, en refusant le rééquilibrage au profit des arrondissements, en maintenant un regroupement ponctuel de secteurs qui n’est que partiellement justifié – à ce sujet, nous avons observé des divergences au sein même de la majorité municipale parisienne – et en s’opposant à une rationalisation aboutie des pouvoirs de police, même si nous avons réussi à tomber d’accord sur les aéroports parisiens, un amendement de M. Capo-Canellas ayant été repris par nos collègues députés.

Ensuite, nos deux assemblées ont adopté des avis très tranchés et très différents en ce qui concerne les évolutions du régime métropolitain. C’est tout le paradoxe de ce texte,

destiné au départ à traiter du statut de Paris : ce sont les autres dispositions qui ont le plus cristallisé les oppositions.

La méthode suivie pour créer de nouvelles métropoles ne nous paraît pas aller dans le bon sens. Peut-être est-il aujourd'hui nécessaire de redéfinir ce qu'on entend par « métropole ». En tout état de cause, il eût été à la fois plus simple et plus sain que le Gouvernement annonce d'emblée ses intentions. Or après qu'il nous eut proposé la création de deux fois deux métropoles, avec des motivations différentes, nous avons vu arriver trois métropoles supplémentaires qui n'étaient pas du tout annoncées, et dont la création laisse présager que d'autres, comme Limoges ou Amiens, viendront bientôt frapper à la porte.

Enfin, des cavaliers intempestifs ont été introduits dans le projet de loi, ce dont Mme Cécile Untermaier, vice-présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, s'est émue : « J'ai le sentiment qu'on est en train de vider les placards de l'administration ! » a-t-elle relevé...

En définitive, je constate que l'Assemblée nationale n'a tenu aucun compte des débats pourtant riches qui ont eu lieu au Sénat, si ce n'est sur la question des aéroports. De surcroît, elle est revenue sur les arbitrages rendus lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, en prévoyant, à l'article 37 *ter*, la création de la Foncière solidaire, dont l'articulation avec les établissements publics fonciers demeure une difficulté.

Dans ces conditions, je vous soumetts une motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis en complet désaccord avec l'idée de voter encore une fois une question préalable : ce serait la quatrième fois en moins de deux mois que, sur des textes importants, le Sénat déciderait de ne rien dire. La Constitution lui donne pourtant la possibilité de s'exprimer après la commission mixte paritaire en adoptant des amendements, avant que l'Assemblée nationale ne soit éventuellement appelée, en lecture définitive, à adopter soit son texte, soit celui établi par notre assemblée. Si nous vous suivions, monsieur le rapporteur, nous nous priverions de la possibilité de nous exprimer !

Du reste, s'il était aussi évident que vous le dites que la bonne procédure consiste à décider de ne pas peser dans le débat, on comprendrait mal pourquoi MM. Charon, Karoutchi, Marseille, Dupont, Dallier, Reichardt, Mme Joissains, MM. Guerriau, Delahaye, Cadic, Gabouty, Lefèvre, Favier et Chiron auraient déposé les amendements que nous avons sous les yeux, sans compter nos autres collègues qui en déposeront en vue de la séance publique. Tous ont considéré qu'il y avait matière à discuter : ils seront sans doute en désaccord avec la question préalable. Ou alors il y aurait une contradiction totale au sein des groupes de la majorité sénatoriale...

Pour ma part, je vous invite à rejeter la motion. Je m'étonne que M. Darnaud l'ait déposée, parce qu'il est, je crois, ouvert au débat et tout à fait partisan que le Sénat joue pleinement son rôle. Puisque nous avons la possibilité de débattre et d'adopter un texte, faisons-le ! Il reviendra ensuite à l'Assemblée nationale de trancher, conformément à la Constitution. Si le Sénat prend l'habitude de renoncer à s'exprimer, que penseront de lui nos concitoyens ?

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat s’est prononcé dans le détail sur ce texte, à l’issue d’un débat extrêmement riche. Il l’a amendé en profondeur, jouant ainsi pleinement son rôle législatif. Seulement, depuis lors, l’Assemblée nationale a systématiquement détruit ce travail.

M. Jean-Pierre Sueur. – Elle n’a rien détruit : elle s’est prononcée !

M. Philippe Bas, président. – Ce faisant, elle a fermé la porte à tout accord avec le Sénat sur ce texte. Comme, au surplus, il s’agit d’un texte extrêmement politique – remarquez que je ne reproche pas à ses auteurs de faire de la politique en cette période – il me semble que le Sénat joue son rôle en décidant de donner un coup de semonce, pour signifier qu’il n’est pas dupe de ce qui est en train de se passer pour Paris.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous en sommes à quatre coups de semonce !

M. Roger Madec. – Monsieur le président, je ne suis pas du tout d’accord avec vous, surtout pas dans la période actuelle, où notre institution est mise en cause de plusieurs côtés.

Certes, il n’y a pas eu de dialogue en commission mixte paritaire, mais sur un certain nombre de thèmes, je pense qu’un accord pouvait être trouvé.

La position que M. le rapporteur nous propose est, selon moi, purement politicienne et assez incompréhensible. Le rôle d’une assemblée n’est pas de bloquer, mais de proposer !

M. Pierre-Yves Collombat. – En votant cette motion, nous ne nous priverons que d’une chose : parler aux murs !

M. Alain Vasselle. – Très bien !

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous savons tous qu’il s’agit d’un texte en partie double : au départ, j’étais assez séduit par l’idée de modifier le statut de Paris, mais, chemin faisant, je me suis aperçu que le débat se terminait en empoignades pour savoir où serait le pouvoir et tenter de conserver des majorités – pour aujourd’hui, car, demain ou après-demain, bien entendu, on changera les choses. Le résultat ne m’a pas spécialement satisfait. Nous avons assisté, en vérité, à un bel exemple d’activités politiciennes ! C’est dommage, car le statut de Paris mérite réellement d’être amélioré.

En ce qui concerne l’extension du domaine des métropoles, on va ajouter aux incohérences de la loi NOTRe de nouvelles incohérences... Ce n’est pas dans la précipitation que l’on pourra traiter ce type de problèmes. Personne n’a pris la peine de mesurer ce qu’implique la généralisation des métropoles !

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous pensez donc qu’il faut débattre ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je pense qu’on se moque du monde ! On voudrait absolument, avant la débâcle, faire passer un certain nombre de textes pour faire plaisir à un certain nombre de gens – songez au redécoupage des régions. Arrêtons le massacre !

M. Alain Vasselle. – Très bien !

M. Christian Favier. – Même si l'on peut souscrire à un certain nombre de critiques formulées par M. le rapporteur, en ce qui concerne notamment le recours à la procédure accélérée pour une réforme aussi importante que la modification du statut de Paris, mais aussi la création de nouvelles métropoles, dont la signification doit, en effet, être bien mesurée, ce qui justifie la tenue d'un débat spécifique, je ne suis pas favorable à la question préalable. Quel que soit le sort réservé à ses propositions par l'Assemblée nationale, le Sénat, chambre des collectivités territoriales, doit jouer tout son rôle !

M. François Grosdidier. – Monsieur Sueur, la majorité sénatoriale n'est pas dans la contradiction ; elle fait face à un dilemme. Le même dilemme qui se pose à nous chaque fois que les députés refusent de prendre en compte les points de vue du Sénat : nous sommes partagés entre le souci de manifester notre opposition en rejetant l'ensemble du texte et celui d'améliorer ce texte ou de le rendre moins mauvais. Ce dilemme est constant dans notre assemblée, quelles que soient les majorités.

Le texte, à certains égards, a été élaboré pour faire plaisir, avec des critères de détermination des métropoles qui manquent d'objectivité. De ce point de vue, je regrette qu'aucune des deux assemblées n'ait pris en compte le critère premier de la conurbation.

Je ne reviens pas sur mon argumentaire au sujet de la métropole de Metz par rapport à celle de Nancy, mais on voit bien que, avec des critères très subjectifs, on crée des avantages pour certains, des désavantages pour d'autres. Sur ce point précis, le texte adopté par l'Assemblée nationale n'est pas destiné à faire plaisir à tel ou tel, monsieur Collombat, mais à rétablir une situation plus équilibrée et plus objective.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre débat en première lecture a été particulièrement nourri, et nous n'avons pas opposé de fin de non-recevoir aux innombrables amendements de dernière minute.

En ce qui concerne les métropoles, un sujet de grande importance, chaque semaine amène son lot de nouveautés ! À trois reprises, nous avons découvert une nouvelle métropole, qui sortait du chapeau. Souvenez-vous de l'embarras de M. le ministre lorsque nous l'avons interrogé sur la métropole de Tours, et qu'il ne savait pas encore bien quelle position adopter : une semaine plus tard, il affirmait la nécessité absolue de créer cette métropole pour faire face à celle d'Orléans...

Pour que le Sénat puisse se faire entendre dans de bonnes conditions, il faut un minimum d'expertise. Comment voulez-vous que nos travaux soient fructueux quand les éléments nous sont communiqués au compte-gouttes, ce qui nous place dans l'incapacité de nous prononcer sérieusement sur le fond ?

Monsieur Sueur, sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer, le Sénat a montré sa volonté de travailler de façon objective au bénéfice des territoires. Preuve que notre attitude est loin d'être purement politicienne !

Simplement, il faut parfois dénoncer la façon dont les textes sont examinés et le peu de respect que l'on témoigne à la Haute Assemblée. Parler à des murs, pour reprendre l'expression de M. Collombat, finit par lasser... Sur le fond comme sur la forme, nous avons toutes les raisons d'adopter la motion COM-33 tendant à opposer la question préalable.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

L'ensemble des amendements deviennent sans objet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis très mécontent !

M. Philippe Bas, président. – En conséquence, la commission des lois n'ayant pas adopté de texte, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Les amendements qui avaient été déposés pourront l'être de nouveau en vue de la séance publique. Dans l'hypothèse où la question préalable ne serait pas adoptée par notre assemblée, l'examen des articles porterait sur le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le sort des amendements examinés par la commission des lois est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Motion tendant à opposer la question préalable			
M. DARNAUD, rapporteur	33	Question préalable sur le projet de loi	Adopté
Article 1^{er} Création d'une collectivité territoriale à statut particulier dénommée « Ville de Paris »			
M. CHARON	16	Faculté, pour le conseil de Paris, de proposer des modifications ou adaptations des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration.	Satisfait ou sans objet
Article 2 Régime juridique du conseil de Paris			
M. CHARON	17	Modalités de représentation du conseil de Paris au sein d'organismes extérieurs.	Satisfait ou sans objet
Article 16 bis A (Supprimé) Compétence du maire d'arrondissement en matière d'attribution de subventions			
M. CHARON	25	Compétence du maire d'arrondissement en matière d'attribution de subventions aux associations	Satisfait ou sans objet
Article 16 bis B (Supprimé) Compétence du maire d'arrondissement en matière d'attribution des logements sociaux			
M. CHARON	26	Compétence du maire d'arrondissement en matière d'attribution de logements sociaux	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 16 bis C (Supprimé) Compétence du maire d'arrondissement en matière de nettoyage et de voirie			
M. CHARON	27	Compétence du maire d'arrondissement en matière de nettoyage et de voirie	Satisfait ou sans objet
Article 16 bis D (Supprimé) Faculté pour les maires d'arrondissement de conclure des conventions avec des communes limitrophes			
M. CHARON	28	Possibilité pour les maires d'arrondissement de conclure des conventions avec des communes limitrophes	Satisfait ou sans objet
Article 16 bis E (Supprimé) Compétence du maire d'arrondissement en matière de petite enfance			
M. CHARON	29	Compétence du maire d'arrondissement en matière de petite enfance	Satisfait ou sans objet
Article 16 bis F (Supprimé) Gestion de la restauration scolaire par les caisses des écoles			
M. CHARON	30	Gestion de la restauration scolaire par les caisses des écoles	Satisfait ou sans objet
Article 16 bis (Supprimé) Modalités de répartition de la dotation de gestion locale entre les arrondissements en cas de désaccord avec le conseil municipal			
M. CHARON	31	Modalités de répartition de la dotation de gestion locale entre les arrondissements en cas de désaccord avec le conseil municipal	Satisfait ou sans objet
Article 16 ter (Supprimé) Modification des modalités de répartition de la dotation d'animation locale			
M. CHARON	32	Modalités de répartition de la dotation d'animation locale	Satisfait ou sans objet
Article 17 Création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris			
M. CHARON	18	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 18 Création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris			
M. CHARON	19	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 19 Mise en place d'une conférence d'arrondissements chargée de préparer le secteur regroupant les quatre premiers arrondissements parisiens			
M. CHARON	20	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 20 Date d'entrée en vigueur du nouveau secteur unique			
M. CHARON	21	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 21 Transfert de certaines polices spéciales du préfet de police vers le maire de Paris			
M. KAROUTCHI	11	Police de la circulation en Île-de-France	Satisfait ou sans objet
Article 28 Réforme de la police des jeux et création de « clubs de jeux »			
M. CHARON	22	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 33 bis Conditions d'utilisation du boni de liquidation des offices publics de l'habitat (OPH)			
Mme JOISSAINS	1	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. CHIRON	3	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. MARSEILLE	7	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. DALLIER	15	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 36 Création des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)			
M. CHIRON	2	Périmètre d'intervention des SPLA-IN	Satisfait ou sans objet
M. CHIRON	4	Direction des SPLA-IN	Satisfait ou sans objet
M. MARSEILLE	5	Périmètre d'intervention des SPLA-IN	Satisfait ou sans objet
M. MARSEILLE	6	Direction des SPLA-IN	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE	8	Périmètre d'intervention des SPLA-IN	Satisfait ou sans objet
M. LEFÈVRE	9	Direction des SPLA-IN	Satisfait ou sans objet
Article 37 quinquies Publicité aux abords des monuments historiques			
M. MARIE	14	Concours d'architecture	Satisfait ou sans objet
Article 38 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer un établissement public local chargé de l'aménagement, de la gestion et de la promotion du quartier d'affaires de La Défense			
Mme GONTHIER-MAURIN	23	Périmètre du quartier d'affaires de La Défense	Satisfait ou sans objet
Article 39 bis Validation législative des déclarations d'utilité publique (DUP) des travaux du Grand Paris Express			
M. FAVIER	24	Validation législative pour le Grand Paris Express	Satisfait ou sans objet
Article 40 sexies Conditions de recours aux « contrats de l'article 22 »			
M. REICHARDT	12	Suppression de l'extension des « contrats de l'article 22 »	Satisfait ou sans objet
Article 40 octies Marchés publics globaux de la société du Grand Paris			
M. REICHARDT	13	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 46			
M. KAROUTCHI	10	Organisation de la compétence tourisme en Ile-de-France	Satisfait ou sans objet

Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. André Reichardt et le texte qu'elle propose sur la 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.

M. André Reichardt, rapporteur. – Cette proposition de loi a été déposée par M. Camille de Rocca Serra et plusieurs de ses collègues en octobre dernier.

Elle met en place un dispositif civil pour sécuriser la possession des biens par le jeu de la prescription acquisitive, et assouplir les règles de gestion des indivisions. Cela s'accompagne de mesures fiscales temporaires visant à inciter les Corses à sortir d'une situation foncière problématique.

Les chiffres avancés par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Camille de Rocca Serra, sont éloquentes : l'absence de titre de propriété concernerait 34 % du total des parcelles en Corse.

Le texte comportait six articles à l'origine ; il n'en compte plus que cinq après que le Gouvernement a levé le gage prévu à l'article 6 au cours de son examen à l'Assemblée nationale. Les articles 1^{er} et 2 concernent le volet civil de la réforme, les articles 3 à 5 regroupent des dispositions de nature fiscale. Nous avons délégué l'examen au fond de ces articles à la commission des finances.

L'article 1^{er} crée un acte de notoriété acquisitive notarié. Dans la version initiale de la proposition de loi, lorsqu'un acte de notoriété notarié constatait une possession répondant aux conditions de l'usucapion, à savoir trente années de possession continue et non interrompue, paisible, publique et non équivoque, l'action en revendication de la personne qui se prétendait le véritable propriétaire du bien était enserrée dans un délai de cinq ans. Ces dispositions étaient applicables non seulement en Corse, mais aussi sur l'ensemble du territoire national, et ce pour les actes de notoriété établis jusqu'au 31 décembre 2027.

La proposition de loi a été modifiée en première lecture à l'Assemblée nationale. Désormais, seule l'action dirigée à l'encontre de l'acte de notoriété acquisitive serait encadrée par un délai de cinq ans. Il serait donc toujours possible d'exercer une action en revendication du bien au-delà des cinq années prévues. Cependant, dès lors que l'acte de notoriété acquisitive est devenu incontestable, la preuve que le possesseur n'est pas dans son bon droit serait plus difficile à apporter.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a estimé opportun de rappeler que la possession pouvait toujours se prouver par tous moyens, l'utilisation d'actes de notoriété acquisitive n'étant qu'une simple faculté. Elle a ensuite précisé la nature de ces actes. Ceux-ci devraient contenir des éléments matériels attestant des qualités et de la durée de la possession ; une publication par voie d'affichage et sur internet était prévue. À ces deux obligations, l'Assemblée nationale a ajouté une obligation de publicité au service de la publicité foncière. Elle a également supprimé le caractère temporaire du dispositif.

Enfin, l'Assemblée nationale a ajouté un nouvel article 2261-2 dans le code civil, selon lequel le possesseur est présumé propriétaire jusqu'à preuve du contraire et, à ce titre, est défendeur à l'action en revendication exercée par celui qui se prétend le véritable propriétaire.

Au fil des auditions, j'ai pu constater que les difficultés foncières liées à l'inexistence de titres de propriété étaient en réalité circonscrites à la Corse et à certaines collectivités ultramarines. Or il n'est pas satisfaisant de répondre à des difficultés locales spécifiques par une règle générale applicable à l'ensemble du territoire, où la propriété est constatée par titre et où la possession acquisitive ne joue qu'à la marge, dans des conditions strictement définies à l'article 2261 du code civil.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer, le Sénat a introduit dans le texte, à l'initiative du Gouvernement, un nouvel article 34 *terdecies* qui consacre l'utilisation des actes de notoriété acquisitive pour les immeubles situés en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte, territoires ultramarins qui, comme la Corse, sont touchés par des désordres fonciers. La question est donc sur le point d'être réglée pour les territoires ultramarins, puisque le projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer devrait être définitivement adopté d'ici peu. Il ne reste plus qu'à rendre ce dispositif applicable en Corse.

C'est dans cette perspective que nos collègues Joseph Castelli et Jacques Mézard ont récemment déposé un amendement au projet de loi de ratification de diverses ordonnances relatives à la Corse, reprenant en grande partie la présente proposition de loi. Cependant, notre commission des lois l'a déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

S'agissant du volet civil, cet amendement transposait pour la Corse l'article 34 *terdecies* du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer. Sur le fond, le recours aux actes de notoriété acquisitive était limité dans l'espace : seule la Corse était concernée. Il était également limité dans le temps, comme le prévoyait la présente proposition de loi dans sa rédaction initiale. Le dispositif ne devait s'appliquer qu'aux actes de notoriété acquisitive établis jusqu'au 31 décembre 2027, date à laquelle le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (Girtec) cessera de fonctionner.

Cet amendement ne reprenait pas certaines précisions inutiles introduites dans la proposition de loi par l'Assemblée nationale. À cet égard, il revenait aux termes de la proposition de loi initiale et définissait les actes de notoriété acquisitive comme des actes notariés de notoriété qui constatent « une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive », plutôt que comme des actes contenant les éléments matériels attestant des qualités et de la durée de cette possession. Enfin, il supprimait le nouvel article 2261-2 du code civil, qui ne faisait que rappeler l'application de la procédure civile de droit commun.

Pour ma part, j'estime que l'amendement de nos collègues Castelli et Mézard apporte une réponse pertinente à la problématique corse. Mon amendement COM-1 en reprend donc la teneur.

L'article 2 issu des travaux de l'Assemblée nationale prévoit l'assouplissement des règles de majorité applicables en matière d'indivision. Actuellement, le code civil impose une règle de majorité qualifiée des deux tiers des droits indivis pour effectuer les actes d'administration et de conservation d'un bien. Le seuil serait abaissé à la majorité simple lorsque la propriété est acquise par prescription constatée dans un acte de notoriété acquisitive. De même, l'unanimité ne serait plus exigée pour les actes de disposition sur un bien nouvellement titré, à la suite de l'établissement d'un acte de notoriété acquisitive. Une majorité des deux tiers suffirait alors.

Selon les auteurs de la proposition de loi, pour sortir de situations de blocage provoquées par le comportement d'une minorité, voire d'un seul indivisaire « taisant » ou en opposition franche avec les autres, les règles actuelles ne sont pas suffisantes, du moins pas pour les indivisions complexes corses.

Bien que l'article 2 soit très dérogoire au droit commun, il répond à un véritable besoin. Sans cet assouplissement des règles, l'article 1^{er} serait privé d'effets. Une fois la

propriété reconstituée, une fois les droits des différents indivisaires reconnus par des actes de notoriété acquisitive, la situation serait à nouveau bloquée en raison de l'impossibilité pour les indivisaires, souvent nombreux et issus de plusieurs générations, de gérer et plus encore de céder le bien, faute d'unanimité.

Cependant, comme l'ont révélé nos travaux, des détournements de la règle demeurent possibles. Par exemple, alors même qu'elles disposeraient de titres de propriété valables, certaines personnes de mauvaise foi pourraient s'adresser à un notaire pour qu'il établisse, en toute bonne foi, ignorant l'existence de ces titres, un acte de notoriété acquisitive. Ils bénéficieraient ensuite des règles assouplies de fonctionnement de l'indivision et pourraient contourner l'opposition ou le silence d'un indivisaire connu et identifié.

Par ailleurs, s'il présente un intérêt évident pour la Corse, ce texte ne devrait pas pouvoir s'appliquer à l'ensemble du territoire. J'ai donc déposé un amendement COM-2 qui règle ces deux problèmes tout en donnant pleine satisfaction aux Corses.

Quant à l'amendement COM-3, il concerne le droit local d'Alsace et de Moselle.

Dans le projet de loi « Justice du XXI^e siècle », le Sénat et l'Assemblée nationale avaient adopté conforme un article modifiant la loi de 1884 concernant le renouvellement du cadastre, la péréquation de l'impôt foncier et la conservation du cadastre des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pour rendre la prescription acquisitive applicable dans les départements d'Alsace et de Moselle. Or, cette mesure a été censurée comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel. Mon amendement a pour objet d'introduire cette disposition dans la proposition de loi que nous examinons, puisqu'elle traite de prescription acquisitive et de cadastre.

M. Philippe Bas, président. – Pour gagner du temps, notre rapporteur vient de présenter à la fois son rapport et ses amendements.

M. Michel Mercier. – À en juger par l'écart qui existe entre son titre et son contenu, ce texte me semble un peu hypocrite. Je vois mal en quoi il pourrait favoriser « l'assainissement cadastral » et résorber quelque « désordre » que ce soit, sauf à en créer de plus importants ! Notre commission a examiné toutes sortes de textes. Si l'un d'eux justifie l'adoption d'une question préalable, c'est bien celui-là !

En disposant que la possession vaut titre, le cinquième alinéa de l'article 1^{er} a pour principal effet de revenir sur la distinction majeure faite par notre droit entre biens immeubles et biens meubles, ainsi que sur le droit pratiqué dans notre pays depuis le haut Moyen Âge. Ce texte, c'est un peu la règle du Châtelet, lorsque les immeubles étaient adjugés à la bougie par les notaires royaux ! C'est le règne de la confusion.

S'il est réellement nécessaire de voter des dispositions spécifiques à la Corse, examinons un texte qui porte sur la Corse et non une proposition de loi à portée générale. Comme l'a suggéré le rapporteur, il vaudrait mieux reprendre l'amendement de Joseph Castelli et Jacques Mézard qui portait spécifiquement sur la Corse, plutôt que de bouleverser tout notre droit civil. Sans compter que l'issue d'un tel texte est tout sauf certaine.

Faire disparaître la distinction entre ces règles de propriété des immeubles et des meubles dans notre droit me paraît poser de véritables problèmes juridiques. Il n'est pas satisfaisant d'examiner ce sujet à toute vitesse...

M. Philippe Bas, président. – C'est précisément pourquoi notre rapporteur propose des procédures connues en matière immobilière, comme l'usucapion, et de mieux encadrer cette question.

Le désordre foncier en Corse est une réalité. La piste esquissée à l'Assemblée nationale, avec l'appui des notaires de Corse, ne peut être balayée d'un revers de main. Bien sûr, un certain nombre de précisions doivent être apportées : c'est ce que nous propose notre rapporteur.

M. Alain Vasselle. – On devrait écouter avec beaucoup d'attention les remarques très pertinentes de Michel Mercier sur le titre de la proposition de loi. Notre rapporteur a lui-même précisé que le texte visait à régler des problèmes limités à la Corse et non pas à l'ensemble du territoire.

Cela étant, considérer que le problème n'existe qu'en Corse me laisse dubitatif. En tant que maire d'une commune rurale, j'ai été confronté à plusieurs reprises aux revendications de particuliers qui entendaient obtenir la propriété de parcelles à la suite de la disparition de chemins communaux. En raison de la négligence de quelques collectivités locales, certains agriculteurs qui cultivaient ces espaces depuis plus de trente ans se les sont appropriés au motif que la prescription trentenaire les rendaient propriétaires de fait. Pourtant, aucun acte ne validait ce transfert de propriété. Il s'agissait bien, dans ces cas, de prescription acquisitive.

Selon moi, les difficultés ne se limitent pas à la Corse et peuvent parfaitement survenir dans n'importe quelle commune rurale en France.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le problème ne se pose certes pas uniquement en Corse, mais nulle part ailleurs il n'a pris une envergure aussi exceptionnelle ! Près d'un tiers des propriétés, nous dit le rapporteur !

Si les règles que nous appliquons depuis le haut Moyen Âge n'ont pas permis de sortir de cette situation, il nous faut bien trouver une autre solution. Pour moi, ce texte constitue une première étape vers la résolution des difficultés. Par la suite, on pourra très bien l'améliorer et mettre fin aux abus s'il y en a.

Aborder ce sujet en le limitant strictement à la Corse, *modulo* le problème cadastral de l'Alsace et de la Moselle, me semble une bonne chose. Cette proposition de loi ne règlera pas tout, mais elle permettra un nettoyage cadastral efficace et facilitera la mise à plat complète de la situation foncière en Corse.

Le texte tel qu'il est modifié par les amendements de notre rapporteur me semble de nature à améliorer sensiblement les choses.

M. Alain Richard. – La situation foncière en Corse est embarrassante et exige d'être assainie. C'est pourquoi il convient de légiférer et de déroger temporairement aux règles applicables sur le reste du territoire, en limitant évidemment les effets de cette dérogation aux situations foncières qui le justifient.

Nous devons avoir pour seul objectif de reconstituer une connaissance et une assise juridique solide de la situation foncière dans ces deux beaux départements. La durée du régime temporaire doit être la plus réduite possible, mais il faudra vraisemblablement compter plusieurs décennies.

Appuyons-nous sur les procédures qui sont déjà en vigueur dans notre droit civil. C'est ce à quoi s'attache la proposition de loi, notamment dans sa version amendée par notre rapporteur.

Peut-on ou doit-on cantonner ces dispositions particulières et temporaires à la Corse ? Pour ma part, j'ai de grands doutes, car cette question touche aux principes élémentaires d'égalité et d'unité du droit français. La seule raison pour laquelle on pourrait déroger à ces principes tient à l'existence d'une situation foncière spécifique qui justifierait de ne traiter que le cas de la Corse.

Mes doutes portaient jusqu'à présent sur la véritable intention des auteurs. Le désordre foncier qu'ils invoquaient pour l'ensemble du territoire, servait-il de prétexte pour intervenir en Corse ? Ou, au contraire, ce désordre correspondait-il à la réalité dans d'autres zones du territoire ? S'il existe réellement un problème de biens sans maître ou sans propriétaire connu, même à un moindre degré que celui qui a été évoqué, le seul argument que l'on puisse imaginer pour contourner le principe d'égalité tombe.

En l'état actuel de nos travaux, j'incline à penser qu'il faudrait des dispositions applicables sur l'ensemble du territoire national. Cela étant, j'ai bien conscience que l'étendue de la dérogation mériterait alors une vigilance particulière de notre part. Par conséquent, je suis d'avis d'adopter une position prudente et d'aller dans le sens de notre rapporteur.

M. Jacques Bigot. – L'amendement relatif aux départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin éclaire le fait que notre droit n'est pas totalement uniforme sur le territoire national.

Il existe une spécificité en Alsace et en Moselle, comme en Corse. Cela étant, cette spécificité joue à l'inverse, car la loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement du cadastre, d'inspiration allemande, prévoit des règles très différentes des règles françaises : en France, la seule vocation du cadastre est de déterminer quels sont les redevables de l'impôt foncier ; en Allemagne, le cadastre détermine non seulement qui sont les redevables de l'impôt mais aussi qui sont les propriétaires. À cet égard, le système en Alsace et en Moselle est peut-être plus performant qu'ailleurs !

Dans le cadre de la législation allemande, la notion de prescription acquisitive ne pouvait donc pas exister. De ce point de vue, la loi de 1884 pose des problèmes aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle nous souhaiterions que la prescription acquisitive de droit français puisse s'appliquer dans les trois départements d'Alsace et de Moselle. Encore fallait-il trouver le texte dans lequel faire figurer cette disposition. C'est pourquoi je tiens à remercier notre rapporteur pour son initiative.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-1 tend à rendre l'article 1^{er} moins bavard que la version adoptée par les députés. En prévoyant un dispositif limité à la Corse et temporaire, puisqu'il s'applique aux « actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027 », il apporte une réponse aux observations soulevées par les uns et les autres.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 2

M. André Reichardt, rapporteur. – Je le répète : sans l'assouplissement prévu à l'article 2, l'article 1^{er} serait privé d'effets. Pardonnez-moi cet anglicisme, mais je vous invite à adopter le « package » que forment les articles 1^{er} et 2.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet article est au moins aussi important que le précédent. En effet, c'est à cause de l'indivision que certains problèmes n'ont pas pu être réglés. Si on ne parvient pas à améliorer les règles de majorité applicables en matière d'indivision, on n'en sortira pas !

M. André Reichardt, rapporteur. – J'ai bien entendu les observations d'Alain Richard et c'est d'ailleurs avec beaucoup d'hésitation que j'ai élaboré ce rapport. Je suis d'autant plus favorable à l'idée de régler le problème pour la seule Corse que celui-ci est en passe d'être réglé pour les territoires ultramarins concernés.

M. Alain Richard. – Le Conseil constitutionnel s'est-il déjà prononcé sur le projet de loi Égalité réelle outre-mer ?

M. Philippe Bas, président. – Non, pas encore. Ce texte est en cours d'examen.

L'amendement COM-2 est adopté

Articles 3, 4 et 5

M. Philippe Bas, président. – Les amendements COM-4, COM-5, COM-6 et COM-7 sont présentés par la commission des finances. Dans la mesure où cette dernière se réunit ce matin en présence de son rapporteur général, Albéric de Montgolfier, celui-ci ne peut pas être présent avec nous pour les présenter. Cependant, je me suis entretenu avec lui hier soir pour en savoir davantage.

La commission des finances s'interroge sur plusieurs points de constitutionnalité. C'est la raison pour laquelle elle a déposé des amendements sur des dispositions fiscales qui ont fait l'objet d'un accord unanime à l'Assemblée nationale, accord auquel le Premier ministre a également souscrit.

Néanmoins, Albéric de Montgolfier reconnaît que ces quatre amendements ne résolvent pas toutes les difficultés. Avec son accord, il a par conséquent été convenu de ne pas les adopter. Cela permettra d'approfondir la réflexion.

Les amendements COM-4, COM-5, COM-6 et COM-7 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 5

L'amendement COM-3 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 :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Consécration législative des actes de notoriété acquisitive notariés			
M. REICHARDT	1	Limitation dans l'espace et dans le temps du recours aux actes de notoriété acquisitive notariés comme fondement du droit de propriété	Adopté
Article 2 Assouplissement des règles de majorité applicables en matière d'indivision			
M. REICHARDT	2	Assouplissement des règles de gestion des biens en indivision	Adopté
Article 3 Exonération de droits à hauteur de 50 % de la valeur de l'immeuble lors de la première mutation à titre gratuit d'un bien nouvellement titré			
M. de MONTGOLFIER	4	Augmentation de l'exonération partielle de droits pour la première mutation à titre gratuit d'un immeuble suite à la reconstitution des titres de propriété	Rejeté
M. de MONTGOLFIER	5	Réduction de la durée de la prorogation de l'exonération partielle de droits de mutation lors de la première mutation à titre gratuit d'un immeuble suite à la reconstitution des titres de propriété	Rejeté
Article 4 Report au 1^{er} janvier 2028 de la fin de l'exonération partielle de droits de succession applicable aux immeubles situés en Corse			
M. de MONTGOLFIER	6	Réduction de la durée de la prorogation de l'exonération partielle de droits de succession pour les immeubles situés en Corse	Rejeté
Article 5 Exonération de droits pour les actes de partage de succession ou les licitations de certains biens héréditaires situés en Corse			
M. de MONTGOLFIER	7	Suppression du rétablissement du dispositif d'exonération de droits sur les actes de partage de succession pour les immeubles situés en Corse	Rejeté
Article additionnel après l'article 5			
M. REICHARDT	3	Application dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de la prescription acquisitive	Adopté

La réunion est close à 11 h 05.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de Mme Frédérique Massat, députée, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances relative à l'autoconsommation d'électricité et 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

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi 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 s'est réunie à l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2017.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- Mme Frédérique Massat, députée, présidente ;
- M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, vice-président.

La commission a également désigné :

- Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;
- M. Ladislav Poniatowski, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Mme Frédérique Massat, présidente. – Nous sommes réunis pour examiner, dans le cadre d'une commission mixte paritaire (CMP), les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'autoconsommation d'électricité. Ce texte a été voté en première lecture, par l'Assemblée nationale, le 21 décembre 2016 et, par le Sénat, le 24 janvier 2017. 18 articles restent en discussion, dont 9 qui ont été introduits par le Sénat. L'examen de ce projet de loi par nos deux assemblées a permis de clarifier des dispositions importantes, en particulier la définition de l'autoconsommation, le statut des garanties d'origine ou encore le champ de la réfaction tarifaire pour les coûts de raccordement. Il reste une question sur laquelle nous devons avoir une discussion pour aboutir à un accord, celle des anciens moulins à eau, qui soulève la problématique de la continuité écologique des cours d'eau. Le travail effectué par les deux rapporteurs en amont de la commission mixte paritaire nous permettra sans doute d'arriver à un consensus sur ce texte.

M. Jean-Claude Lenoir, vice-président. – Je suis très heureux du travail qui a été accompli sur des sujets qui font partie de notre patrimoine politique et républicain et sur lesquels nous sommes particulièrement réactifs au Sénat. Encore ce matin, en entendant

M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, nous avons affiché à l'unisson notre extrême vigilance sur une question relative à l'autoconsommation, celle de l'autonomie des territoires, et avons réaffirmé notre attachement au principe de la péréquation tarifaire.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur pour le Sénat. – Tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, nous partageons les objectifs du texte, qui sont les suivants : favoriser et encadrer le développement de l'autoconsommation, accompagner l'essor des énergies renouvelables, organiser la traçabilité de l'électricité verte, faciliter les projets de raccordement de projets d'énergies renouvelables les plus éloignés des réseaux et assurer le bon déroulement des opérations liées au changement de la nature du gaz acheminé dans le nord de notre pays.

Le texte initial, qui comportait déjà des avancées, a été largement enrichi après une lecture dans chacune de nos assemblées. L'Assemblée nationale a, en particulier, trouvé un bon compromis sur les garanties d'origine. Le Sénat a conforté et enrichi le texte issu de l'Assemblée nationale en précisant la part que le critère du prix doit représenter dans la notation des projets soumis à mise en concurrence, en clarifiant le droit applicable en matière d'exonérations de contribution au service public de l'électricité (CSPE) et de taxes locales sur l'électricité pour les petits autoconsommateurs, en précisant le périmètre des opérations d'autoconsommation, en prévoyant la possibilité d'allotir par filière et par zone géographique les garanties d'origine mises aux enchères, en précisant le rôle des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) dans la maîtrise d'ouvrage des travaux de raccordement, en abaissant à 40 % le taux maximal de réfaction tarifaire dans le but de diminuer les charges de trésorerie des entreprises locales de distribution (ELD), en prenant en compte les coûts de conversion du stockage de gaz et en soulevant la question de l'accompagnement des consommateurs aux revenus modestes qui ne seraient pas en mesure de faire face au remplacement de leurs équipements, puisque la mesure qui figurait dans le projet de loi initial à ce sujet a été annulée par le Conseil d'État.

Il reste un point délicat à traiter, celui de l'article 3 *bis* portant sur les moulins. C'est un sujet sur lequel députés et sénateurs se sont déjà penchés, notamment lors de l'examen de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ou lors de celui de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Cette dernière, à son article 86, prévoit que « la gestion équilibrée de la ressource en eau ne fait pas obstacle à la préservation du patrimoine hydraulique, en particulier des moulins hydrauliques ». Mais, cette disposition n'est pas satisfaisante car elle est surtout déclaratoire. La proposition de rédaction que nous vous soumettons à l'article 3 *bis* a le double avantage d'être favorable à la micro-hydroélectricité et de ne pas être de nature à remettre en cause la préservation de la biodiversité. Les pêcheurs peuvent donc être rassurés.

Mme Béatrice Santais, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je me réjouis des avancées du Sénat sur ce texte.

Pour ce qui concerne l'autoconsommation, je pense qu'il était important, comme l'a fait le Sénat, de préciser la définition de l'autoconsommation individuelle en introduisant la notion de « même site » et d'élargir le champ de l'autoconsommation collective. L'inclusion dans le périmètre de l'autoconsommation collective de tous les soutirages et injections en aval d'un même poste public de transformation d'électricité de moyenne en basse tension permettra le développement de projets d'autoconsommation qui allient le résidentiel et le tertiaire.

Au sujet des garanties d'origine, je voudrais remercier le Sénat de ne pas être revenu sur l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale. La possibilité introduite au Sénat d'allotir ces garanties par filière et par zone géographique est intéressante, notamment pour ceux qui mènent des projets locaux directement avec des petits producteurs.

Quant à la réfaction tarifaire, l'abaissement du plafond du taux de réfaction ne changera pas grand-chose en pratique et ne pose pas de difficulté.

Je suis favorable à la compensation des opérateurs de stockage prévue par le Sénat ainsi qu'à la disposition prévoyant la remise d'un rapport par le Gouvernement portant sur les consommateurs modestes : il faudra porter une attention particulière aux consommateurs qui ne seraient pas en mesure de faire face au remplacement d'un équipement inadapté au nouveau gaz distribué.

Concernant les moulins à eau, la proposition de rédaction que nous vous soumettons à l'article 3 *bis* améliore tout d'abord la rédaction adoptée par le Sénat qui était susceptible de poser quelques problèmes juridiques : la notion d'« anciens moulins » n'est pas très claire et celle de moulins « soumis au classement » ne l'est pas non plus puisque ce sont les cours d'eau, et non les moulins, qui font l'objet d'un classement. Ensuite, sur le fond, cette proposition de rédaction limite l'application du texte voté par le Sénat aux moulins situés sur des cours d'eau classés en « liste 2 ». Il est, en effet, nécessaire de continuer à imposer un certain nombre de règles administratives aux moulins situés sur les cours d'eau classés en « liste 1 » pour le maintien de la continuité écologique et la défense de la biodiversité puisque ces cours d'eau sont ceux qui ont une qualité écologique et une richesse biologique particulièrement importante.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour le Sénat. – Je complète mon propos en rappelant que la totalité des amendements adoptés par le Sénat l'ont été avec un avis favorable du Gouvernement et avec le vote favorable de la grande majorité des groupes politiques.

M. Daniel Dubois, sénateur. – Quelle est la différence entre la « liste 1 » et la « liste 2 » ?

Mme Béatrice Santais, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Leur définition est donnée à l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Les cours d'eau relevant de la « liste 1 » sont les « cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin-versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire ». Les cours d'eau relevant de la « liste 2 » sont les « cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs ».

Les cours d'eau de la « liste 1 » réclament, du fait de leur caractère exceptionnel, une protection administrative plus exigeante que les cours d'eau de la « liste 2 ».

M. Franck Montaugé, sénateur. – Je me réjouis de l'aboutissement de ce texte, qui s'inscrit dans la continuité de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance

verte et qui va permettre d'accroître la part d'énergies renouvelables dans notre mix énergétique.

Je rappelle, toutefois, que nous sommes très attachés au principe républicain essentiel que constitue la péréquation tarifaire : il faudra veiller à ce que la production locale, que promeut ce texte, ne la mette pas en péril.

M. Laurent Furst, député. – Je comprends la typologie du classement des cours d'eau, mais de quelle proportion de kilomètres linéaires de rivière parlons-nous ? Sommes-nous en train d'adopter une disposition qui pourrait se révéler vraiment bloquante ou qui n'est que moyennement pénalisante ?

M. Jean-Pierre Bosino, sénateur. – Mon groupe n'a pas voté ce texte, mais il s'agissait davantage de s'opposer à sa philosophie générale qu'à l'autoconsommation ou aux énergies renouvelables, auxquelles nous sommes favorables. Ce texte nous semble représenter un pas vers une remise en cause de l'organisation de la production et de la distribution électriques mise en place à la Libération, qui garantit l'égalité de traitement de nos concitoyens.

M. Daniel Laurent, sénateur. – Votre proposition de rédaction vise les moulins existant à la date de publication de la loi. Cette disposition est-elle valable quel que soit leur état actuel de fonctionnement ? La question est d'importance si des travaux de transformation ou de restructuration sont à prévoir.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour le Sénat. – Nous n'avons pas de données sur le nombre de kilomètres linéaires que le présent texte concerne. En revanche, je peux vous dire que nous visons environ 9 000 petits ouvrages, généralement de vieux moulins qui font partie de notre patrimoine historique. Leur puissance cumulée serait d'environ 120 à 130 mégawatts, ce qui est assez marginal. Les ouvrages nouveaux devront, eux, se conformer à l'ensemble des autorisations administratives requises par la loi.

Mme Frédérique Massat, présidente. – Par ailleurs, les révisions préfectorales des listes de classement des cours d'eau sont fréquentes, car l'état écologique des cours d'eau évolue. Le kilométrage linéaire ne peut donc être donné qu'à un instant précis, et ne plus être pertinent par la suite.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Que recouvre la notion d'ouvrage « existant » ? Il est des ouvrages qui ne fonctionnent plus. Sont-ils concernés par la proposition de rédaction ?

Mme Béatrice Santais, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cette rédaction est issue du Sénat, je vous renvoie donc la question.

M. Ladislas Poniatowski, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons amélioré le texte, en substituant aux mots « anciens moulins », peu précis, les mots « moulins à eau existant à la date de publication de la loi », c'est-à-dire ceux que l'on connaît, qui existent. Sont concernés les moulins existant à la date de publication de la loi déjà équipés aujourd'hui ou qui pourraient l'être demain. Il ne s'agit pas de nouveaux ouvrages.

Mme Marie-Noëlle Battistel, députée. – Cette proposition s'inscrit dans l'esprit de l'apport réalisé par la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Elle recherche l'équilibre entre le développement de la micro-

électricité et la continuité écologique des milieux. Cet équilibre a été trouvé par les deux rapporteurs et j'y apporte mon soutien.

Mme Delphine Bataille, sénatrice. – Je soutiens les modifications apportées sur le fond du texte, notamment le remplacement des termes « anciens moulins » par les termes « moulins existant ». Toutefois, je souligne qu'au plan grammatical, « existant » est utilisé comme participe présent dans la rédaction de l'article, et comme adjectif verbal dans l'exposé des motifs. Je m'interroge sur la nécessité d'une éventuelle rectification orthographique, qui ne changerait pas le sens de la disposition.

Mme Frédérique Massat, présidente. – Si chacun en est d'accord, nous le corrigeons dans l'exposé sommaire.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} bis AA et 1^{er} bis AB

Les articles 1^{er} bis AA et 1^{er} bis AB sont adoptés dans le texte du Sénat.

Article 1^{er} bis AC

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 1 est une proposition rédactionnelle. Il s'agit de substituer au mot : « prix » les mots : les mots « critère du prix, dont la pondération représente plus de la moitié de celle de l'ensemble des critères, ».

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

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

Articles 1^{er} bis AD et 1^{er} bis AE

Les articles 1^{er} bis AD et 1^{er} bis AE sont adoptés dans le texte du Sénat.

Article 1^{er} bis A

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 2 est une proposition de cohérence juridique.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

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

Articles 1^{er} bis à 1^{er} sexies

Les articles 1^{er} bis à 1^{er} sexies sont adoptés dans le texte du Sénat.

Article 2

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 3 est une proposition rédactionnelle. Il s'agit ici de faire référence à la résiliation du contrat, et non au contrat lui-même.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les propositions de rédaction n° 4 et n° 5 sont également de nature rédactionnelle.

Les propositions de rédaction n° 4 et n° 5 sont adoptées.

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

Article 3

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. La proposition de rédaction n° 6 apporte des précisions juridiques.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

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

Article 4

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 7 est une proposition rédactionnelle. Il s'agit de préciser que la compensation évoquée est celle « dont bénéficient les opérateurs de stockages souterrains de gaz naturel au titre des contrats mentionnés au second alinéa de l'article L. 431-6-1 ».

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

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

Article 4 bis

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. La proposition de rédaction n° 8 est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

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

Article 4 quater

L'article 4 quater est adopté dans le texte du Sénat.

Article 4 quinquies

Mme Béatrice Santais, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. La proposition de rédaction n° 9 est aussi rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

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

Article 3 bis

Mme Frédérique Massat, députée, présidente de la CMP. – Nous pouvons considérer que les débats relatifs à la proposition de rédaction n°10 ont déjà eu lieu.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

L'article 3 bis est donc ainsi rédigé.

Les conclusions de la commission mixte paritaire sont adoptées.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le 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, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

**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**

Mercredi 11 janvier 2017

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Audition de représentants de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) : M. Marc Bouron, directeur général de Cofiroute, M. Nicolas Orset, directeur adjoint de la construction du groupe Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), M. Arnaud Hary, directeur du développement des concessions de Sanef, et M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous recevons maintenant Marc Bouron, directeur général de Cofiroute, Nicolas Orset, directeur adjoint de la construction du groupe Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), Arnaud Hary, directeur du développement des concessions de Sanef, et Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

Avant de débiter l'audition, je vais vous demander de prêter serment. Je vous rappelle que tout faux témoignage ou subordination de témoin est passible de sanctions pénales.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Christophe Boutin, Nicolas Orset, Arnaud Hary et Marc Bouron prêtent successivement serment.

Notre commission d'enquête a pour objectif de mesurer l'effectivité et l'efficacité des mesures de compensation, mais également des mesures d'évitement et de réduction, même si cela n'est pas explicite dans l'intitulé de notre structure.

Après vos propos introductifs, le rapporteur vous posera une série de questions, ainsi que les membres de notre commission d'enquête. Auparavant, je vous demande de bien vouloir nous indiquer les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête : cela est important pour l'objectivité des débats. À la fin de vos exposés respectifs, le rapporteur vous posera une série de questions.

M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes. – Je vous remercie de nous avoir proposé cette audition, qui nous permet de présenter les actions des sociétés d'autoroutes en faveur de la biodiversité, tant dans les opérations de construction, qui sont spectaculaires, que dans la phase d'exploitation.

Le principe de la concession d'autoroute repose sur un contrat de long terme avec un exploitant présent pendant toute la durée du contrat. Cet exploitant est donc à même de réaliser toutes les mesures nécessaires à la vie de l'ouvrage, mais également de ses abords.

Les liens d'intérêts de l'ASFA existent essentiellement pour l'A65, dont le concessionnaire est l'un des membres de notre association. Par ailleurs, certains actionnaires des sociétés membres de l'ASFA sont également actionnaires des sociétés chargées de la réalisation des autres projets auxquels votre commission d'enquête s'intéresse, sans pour autant que l'ASFA y soit directement impliquée.

Les concessionnaires autoroutiers sont de véritables aménageurs du territoire, des aménageurs qui s'engagent en faveur de l'environnement et de la biodiversité, ce dont nous sommes fiers. Les réalisations les plus récentes des sociétés d'autoroutes sont d'ailleurs exemplaires en la matière ; les autoroutes plus anciennes, que l'on appelle également le stock, procurent également des exemples intéressants. Si nous respectons bien entendu toutes les lois en vigueur en matière de protection de l'environnement – les derniers textes adoptés sont d'ailleurs en cours d'analyse et seront mis en œuvre dès la parution des textes réglementaires – nous allons parfois au-delà des obligations législatives. C'est le cas lors d'opérations de modernisation du réseau ou par le biais d'investissements spécifiques en faveur de la biodiversité, réalisés dans le cadre des contrats de plan, qui permettent de financer des opérations qui n'étaient pas prévues dans le cahier des charges initial de la concession. Une partie de ces investissements est spécifiquement dédiée aux mesures en faveur de la biodiversité, comme la création de passages pour la faune sur les réseaux anciens, construits bien avant que le principe même de respect de l'environnement soit inscrit dans la loi. Les concessionnaires ont donc un véritable savoir-faire reconnu par leurs partenaires du monde académique et associatif.

Les sociétés regroupées au sein de l'ASFA exploitent plus de 9 000 kms de voies, exclusivement en France, et gèrent près de 39 000 hectares de dépendances vertes. Certaines de ces dépendances font partie des ouvrages techniques, comme les talus et les accotements, d'autres proviennent de parcelles « délaissées » qui n'ont pu être rétrocédées après la construction de l'ouvrage. Celles-ci sont néanmoins souvent des réservoirs de biodiversité très intéressants – parfois même plus intéressants que les parcelles agricoles initiales en termes de richesse d'espèces –, et sur lesquels nous avons une maîtrise foncière directe.

Les autoroutes comprennent un certain nombre d'infrastructures dédiées à la préservation de la biodiversité. Nous ne comptons pas moins de 1 659 ouvrages spécifiquement dédiés au passage des animaux sauvages – et j'insiste sur cette qualification, car il y a par ailleurs un nombre conséquent de passages dits « mixtes », utilisés par les animaux autant que par le monde agricole.

Plusieurs évolutions législatives pourraient faciliter la mise en œuvre des mesures en faveur de la biodiversité par les concessionnaires autoroutiers. Tout d'abord, il faudrait pouvoir s'assurer la maîtrise foncière des emprises qui seront utilisées pour les mesures de compensation dès le stade de déclaration d'utilité publique (DUP). En effet, les mesures de compensation nécessitent généralement des surfaces importantes à proximité de projets déjà consommateurs d'espace, et les acquisitions ne sont pas forcément aisées. Plus les mesures sont intégrées tôt dans le projet, plus elles ont de chance d'être efficaces.

Par ailleurs, les coefficients de compensation applicables aux projets sont variables : il serait intéressant qu'ils soient adaptés à la nature des milieux à compenser – tous

ne présentent pas la même richesse – et pondérés par l'efficacité attendue des mesures mises en œuvre, puisque, là encore, toutes ne se valent pas.

Ensuite, il faudrait prendre en compte les efforts réalisés lors des étapes d'évitement et de réduction. De nombreux enjeux initiaux peuvent avoir été évités grâce à des décisions stratégiques, concernant le tracé de l'infrastructure par exemple. Ces choix structurants ne sont pas sans incidence sur les coûts de l'ouvrage ; ils ne sont pourtant pas pris en compte dans la détermination des mesures compensatoires. Cela est parfois surprenant.

Enfin, il nous semble qu'il serait parfois opportun que les mesures de compensation ne soient pas mises en œuvre à proximité de l'infrastructure. Des périmètres un peu plus éloignés peuvent en effet présenter une pertinence écologique plus importante.

M. Marc Bouron, directeur général de Cofiroute. – J'ai également des liens d'intérêts avec les différents projets sur lesquels travaille la commission. En effet, Cofiroute fait partie du groupe Vinci Autoroutes, lui-même filiale du groupe Vinci, qui est actionnaire de Notre-Dame-des-Landes et de la LGV Tours-Bordeaux. Cofiroute a par ailleurs effectué un travail conséquent d'interconnexion entre la LGV et l'A10, exploitée par Cofiroute et ASF.

Le groupe Vinci Autoroutes gère actuellement près de 4 400 kms de réseau en France, principalement répartis entre trois concessionnaires : Cofiroute, Autoroutes du Sud de la France (ASF) et Autoroutes Estérel-Côte d'Azur (ESCOTA). Quelle que soit la taille du projet, la prise en compte de l'environnement est un sujet complexe qu'il convient de traiter le plus en amont possible.

Au sein des enjeux environnementaux, la préservation de la biodiversité est un axe de travail prioritaire. Depuis 40 ans, la compréhension de ces enjeux, la connaissance de la réglementation et les compétences des équipes de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage ont beaucoup évolué. Dès la construction des premières sections, au début des années 1970, une attention était déjà portée à l'environnement. Par exemple, le premier passage grande faune du réseau Cofiroute, qui se situe aux portes de Paris, au niveau de la barrière de péage de Saint-Arnoult-en-Yvelines, a été construit en 1972.

Les deux tiers du réseau ont été construits après 1976. Les principes d'évitement et de réduction ont donc été systématiquement privilégiés, et des mesures de compensation mises en œuvre lorsque l'évitement de l'impact n'était pas possible. L'ampleur des mesures déployées à cette époque est évidemment proportionnelle aux connaissances scientifiques et techniques du moment.

L'A71, dont la construction s'est achevée à la fin des années 1980, fournit un bon exemple du principe d'évitement. En effet, le tracé a évité un étang de 6,5 hectares, qui se situe désormais dans les emprises de Cofiroute. Une décennie plus tard, nous avons constaté une amélioration de ce milieu, grâce aux travaux de génie écologique que Cofiroute a menés. Cet étang a d'ailleurs été classé en zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) en 2015 par les services de l'État.

Les sections les plus anciennes font l'objet de mises aux normes environnementales lors d'opérations d'aménagement spécifiques ou de projets d'élargissement. Des ouvrages de franchissement pour la faune, comme des tunnels ou des écoponts, sont construits. On en compte déjà 783 sur le réseau de Vinci Autoroutes, et plus

d'une centaine de nouveaux aménagements sont prévus dans les prochaines années dans le cadre du plan de relance autoroutier.

Vinci Autoroute mise également sur la capitalisation de l'information et l'alimentation de la recherche scientifique à travers l'élaboration de guides sur l'efficacité des mesures engagées et la réalisation de thèses. En 2016, une étude menée avec la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a permis d'évaluer les aménagements de restauration des continuités écologiques. Il s'agit d'un ouvrage de référence en écologie routière, tant sur les aménagements eux-mêmes que sur le suivi de leur efficacité.

Le volet environnemental des bilans LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs) permet également de qualifier la pertinence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Un des derniers bilans effectués a porté sur une section d'environ 100 kms de l'A19, dans le Loiret, mise en service en 2009. Il existe sur cette section plus de 107 passages pour la faune, mais aussi des haies d'envol, des aménagements pour les chiroptères, et des mesures de compensation pour les bois. Le préfet a constaté que les mesures étaient efficaces, et qu'elles permettaient même parfois d'améliorer le milieu naturel.

La découverte d'une population de pique-prunes dans la Sarthe avait interrompu la construction de l'A28 pendant plusieurs années. Des mesures de préservation de l'*osmoderma eremita*, prises dans le cadre de la démarche ERC, ont fait l'objet d'un suivi de près de 10 ans. Cela a permis de mesurer leur efficacité et d'améliorer la connaissance scientifique de ce scarabée.

Plus récemment, lors du projet d'élargissement de l'A63, nous avons mis en place des mesures de compensation sur près de 250 hectares, dont une large partie était dédiée à la préservation du vison d'Europe. Une convention de gestion avec la maison d'initiation à la faune et aux espaces naturels (MIFEN) et le conservatoire des espaces naturels d'Aquitaine permettra de suivre ces mesures pendant 20 ans.

Le bilan, s'il semble positif, n'exprime pas pour autant l'ampleur du travail et de l'énergie que nous mettons à faire aboutir les dossiers. De nombreuses réunions de travail avec les différentes parties prenantes – les services de l'État, les associations de protection de la nature – sont nécessaires pour traiter les difficultés que nous rencontrons au quotidien. Face à l'importance grandissante accordée aux mesures compensatoires, deux m'apparaissent saillantes : la première difficulté concerne la quantification des mesures compensatoires. Les coefficients de compensation applicables aux projets sont généralement fixés par rapport aux projets précédents, et il est souvent attendu des maîtres d'ouvrage de faire toujours plus. Il serait préférable qu'un guide facilite la connaissance en amont des mesures compensatoires attendues. Cela permettrait en outre d'inciter à l'optimisation foncière : actuellement, pour obtenir les autorisations de démarrage des travaux, les maîtres d'ouvrages peuvent être tentés d'acquérir beaucoup de terres en vue des mesures de compensation, plutôt que d'en cibler la qualité.

Une évaluation plus objective des coefficients de compensation et une incitation plus forte à la fonctionnalité des mesures, plutôt qu'à leur quantité, permettrait de concilier au mieux préservation de la biodiversité et faisabilité des projets d'infrastructures au service des territoires.

Enfin, cela améliorerait aussi la compréhension du projet par l'ensemble des parties prenantes, et en particulier par le monde agricole. Les agriculteurs ont parfois du mal à comprendre que l'on ponctionne une première fois des emprises pour le projet, et ensuite pour la mise en place des mesures compensatoires. C'est ce qu'ils appellent la double peine.

La deuxième difficulté que l'on rencontre concerne les modalités de mise en œuvre de ces mesures de compensation. Les arrêtés d'autorisation unique, qui permettent le démarrage des travaux, fixent les mesures environnementales des projets et règlent les procédures d'acquisition foncière, et en particulier le processus d'expropriation. Or, assurer la garantie foncière des mesures compensatoires est difficile en l'absence de levier juridique permettant aux maîtres d'ouvrage de satisfaire cette maîtrise foncière. Dans ce contexte, il serait utile que la déclaration d'utilité publique des projets permette d'obtenir également la maîtrise foncière des terrains de compensation, même si ces parcelles ne sont pas nécessairement strictement contiguës à celles du projet.

M. Arnaud Hary, directeur du développement des concessions de Sanef. –

Avant de commencer, je vous indique que Sanef est l'actionnaire et l'exploitant, conjointement avec Eiffage, de l'A65.

La société Sanef exploite 1 700 kms d'autoroute au nord, à l'ouest et à l'est de la France. Les deux tiers de notre réseau sont relativement anciens – je pense notamment à l'A1 et à l'A2, dont la construction a été achevée bien avant 1976, à l'A4, terminée en 1976, et à l'A13, dont une grosse partie a été finie peu après.

Comme l'a dit Christophe Boutin, les enjeux sur les nouvelles sections et sur les anciennes réalisations sont différents. Les nouvelles sections, achevées à partir des années 1990, ont intégré dès le départ l'enjeu environnemental. C'est le cas de l'A16, qui relie Paris à Boulogne-sur-Mer et a été l'une des premières autoroutes à faire l'objet de mesures d'évitement et de réduction. Les étapes d'évitement et de réduction ont été largement mises en œuvre dès les tracés principaux. Il faut rappeler que les tracés des autoroutes sont avant tout décidés par les services de l'État, qui mènent les déclarations d'utilité publique. Les concessionnaires interviennent ensuite dans l'optimisation d'une bande de terrain de 300 mètres grâce à des aménagements visant à éviter et réduire les impacts. La société Sanef et la SAPN ont progressivement renforcé la cohérence de ces aménagements, notamment par la mise en place, dès 1990, d'un plan Objectif environnement.

Nous faisons également face à un enjeu de mise à niveau des sections les plus anciennes. Cette mise aux normes peut être réalisée à l'occasion d'un élargissement, même si certaines autoroutes anciennes comme l'A1 doivent faire l'objet d'aménagements particuliers car leur élargissement, déjà daté, n'avait pas fait l'objet d'une mise à niveau totale. Ces investissements se font avec l'aide de l'État, notamment dans le cadre du plan de relance autoroutier signé en 2015. Celui-ci permet à la Sanef de dépenser 55 millions d'euros pour la protection des milieux aquatiques, en particulier à proximité des autoroutes historiques que sont l'A1 et l'A4.

La connaissance de la biodiversité est un enjeu complémentaire. Nous avons réalisé en 2013 un audit de la biodiversité sur les quelque 7 000 hectares de dépendances vertes gérées par la Sanef. Cet audit a permis de réaliser un état des lieux de nos emprises, mais également du dialogue avec les parcelles attenantes. Par exemple, sur l'A4, un certain nombre de passages sous l'autoroute, mis en place dans les années 1970, ont fait l'objet d'aménagements complémentaires, comme la plantation de plantes appétentes qui incitent les

animaux à traverser. L'efficacité de ces mesures est contrôlée par des appareils photo automatiques et des pièges à traces.

Enfin, la compatibilité de nos pratiques d'exploitation avec la gestion des impacts environnementaux est un enjeu primordial. Tous les autoroutiers ont aujourd'hui mis en place une gestion extensive des emprises – fauches tardives, raisonnées, et même parfois absence de fauche – en partenariat avec le monde agricole, qui est parfois surpris par l'absence de mise au clair de l'ensemble de l'emprise. L'utilisation des produits phytosanitaires est aussi un sujet important. Collectivement, nous sommes engagés dans une démarche de forte réduction de l'utilisation de ces produits : Sanef s'est fixé comme objectif une division par 7, même si nous rencontrons parfois des difficultés techniques. C'est le cas pour la pousse le long des barrières de béton situées sur le terre-plein central de l'autoroute. Il faut alors intervenir sur la voie de gauche, ce qui est très compliqué, en particulier sur une autoroute à 2 X 3 voies comme l'A1, sur laquelle circulent plus de 70 000 véhicules par jour. Dans ce genre de cas très particuliers, l'utilisation raisonnée de phytosanitaires est nécessaire. Nous essayons cependant d'inventer de nouvelles pratiques sur toutes ces petites tâches qui ont un impact global.

Nos engagements pour la biodiversité se concrétisent de deux manières. Tout d'abord, nous avons élaboré un document présentant une vision consolidée des enjeux de biodiversité sur les emprises du groupe Sanef et à proximité. Par ailleurs, nous sommes depuis le 1^{er} décembre 2015 l'une des six entreprises certifiées « Engagement biodiversité » par Ecocert. Nous avons appliqué à notre système de gestion des autoroutes des engagements en faveur de la biodiversité qui relèvent de la réduction des impacts et de la gestion raisonnée de l'ensemble du réseau, dans le respect des lois, des règlements et des bonnes pratiques autoroutières, car les clients de l'autoroute attendent eux aussi un niveau de service élevé.

M. Nicolas Orset, directeur adjoint de la construction du groupe Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR). – Le groupe Eiffage, qui est actionnaire de l'A65, est également actionnaire du groupe APRR.

Les politiques menées par APRR et les enjeux auxquels elle est confrontée sont similaires à ceux exposés par mes collègues. Nous échangeons d'ailleurs régulièrement sur les bonnes pratiques, de manière à améliorer en permanence nos processus. En tant que maître d'ouvrage et gestionnaire d'un réseau de 2 200 kms d'autoroutes, nous sommes engagés sur des opérations de construction dans lesquelles la biodiversité est activement préservée par nos choix environnementaux. Plus récemment, nous avons adhéré à la stratégie nationale pour la biodiversité.

La doctrine « éviter-réduire-compenser » est appliquée par APRR depuis le début des années 1980. Les premières mesures d'évitement ont été mises en œuvre lors de la construction de l'A31 entre Beaune et Langres. Suite à des échanges avec l'association « Nature Haute-Marne », nous avons ainsi pu préserver des sites remarquables comme les gorges naturelles de la Vingeanne.

Dans les années 1990, nous avons construit entre Dôle et Bourg-en-Bresse celle que nous appelons aujourd'hui « l'autoroute verte ». C'était une innovation majeure car nous y avons appliqué, bien avant la formalisation des réglementations actuelles sur la protection de la nature, le principe de la responsabilité environnementale. Des bilans successifs ont été réalisés durant 10 ans pour mesurer les effets des aménagements réalisés. Les résultats sont parfois contrastés. Des journées d'échanges ont eu lieu en 2007 sur ce sujet.

Plus récemment, lors de la réalisation du contournement sud de Mâcon, qui traverse une plaine inondable de la Saône, nous avons créé un espace de plusieurs centaines d'hectares favorable aux oiseaux nichant au sol. 220 hectares ont ainsi été conventionnés avec les chambres d'agriculture pour des fauches tardives, afin que les oiseaux puissent nicher au sol et que l'éclosion des œufs soit préservée.

Nos autoroutes les plus anciennes – l'A6 entre Paris et Lyon et l'A36 entre Dijon et Mulhouse – font l'objet de programmes de rattrapage, dans le cadre de contrats de plan ou de plans de biodiversité visant à réaliser des ouvrages de protection de la faune, de préservation ou de renaturation des cours d'eau.

Dans la continuité de cette éco-responsabilité, la création de l'Agence française pour la biodiversité nous aidera certainement à améliorer la préservation, la gestion et la renaturation de la biodiversité. En effet, nous menons systématiquement une concertation avec les services de l'État, les collectivités locales, les conservatoires des espaces naturels et les associations pour aboutir à des mesures raisonnées, proportionnées et utiles.

Nous recherchons en permanence le meilleur équilibre entre un aménagement et ses impacts. Nous devons respecter à la fois les normes de sécurité des usagers de l'autoroute et les normes en matière d'environnement et de biodiversité. Nous sommes donc des catalyseurs permettant l'intégration d'un projet dans son environnement et la préservation de la biodiversité.

Je souhaite aborder un autre sujet important : la localisation des mesures compensatoires. On nous demande le plus souvent de mener ces mesures au plus proche du projet. Pourtant, il serait intéressant de voir dans quelle mesure la compensation pourrait améliorer la biodiversité à quelques kilomètres du projet, en restant bien entendu dans des limites écologiques acceptables. Je prendrai deux exemples pour illustrer mon propos : tout d'abord, les réalisations notables sur l'A719, qui ont pu être menées grâce au concours de tous les acteurs. La construction de cette autoroute traversait en effet un massif boisé important, impacté sur plusieurs dizaines d'hectares par l'infrastructure, et une plaine agricole très riche. Nous avons proposé de relocaliser le reboisement à 30 km du projet, et de créer ainsi un massif écologiquement intéressant qui permettait à la biodiversité de se reconstituer. Au final, pour 30 hectares de boisement initialement perdus, nous avons créé 90 hectares en compensation.

Le second exemple se situe à Grenoble, où deux diffuseurs ont été construits, l'un sur l'A41 et l'autre sur l'A48. Ils se situent dans deux vallées de part et d'autre du massif de la Chartreuse et distantes de plusieurs dizaines de kilomètres. Un des deux projets impactait une zone humide remarquable, l'autre avait des conséquences environnementales moindres. En accord avec les collectivités locales, nous avons choisi de regrouper les mesures compensatoires des deux projets sur un seul site, là où nous pouvions créer une entité écologique importante. Cela nous a permis de réaliser une compensation de zone humide bien plus vaste qui montre aujourd'hui des résultats intéressants. Dans un contexte de raréfaction des emprises foncières, ces approches pragmatiques seraient sans doute bénéfiques à grande échelle.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vous remercie pour ces éléments. J'ouvrirai le débat avec trois questions. Tout d'abord, lorsque nous avons auditionné l'État sur les enjeux de biodiversité liés aux grandes infrastructures, le premier sujet évoqué a été celui de la transparence des infrastructures, c'est-à-dire de la préservation des continuités

environnementales sur les anciennes autoroutes. Avez-vous aujourd'hui une vision assez claire de ce qu'il faudrait mettre en place en termes de transparence sur l'ensemble du réseau, y compris sur le stock ? Cela fait écho à vos propos sur la localisation des mesures compensatoires.

Par ailleurs, avez-vous beaucoup de retours d'expérience de reconstitution de zones humides ? C'est de toute évidence un point difficile aujourd'hui. Où en êtes-vous en termes d'ingénierie ?

Enfin, l'argent reste une mesure intéressante des choses, même si ce n'est évidemment pas la seule. Vous disiez que le plan de relance autoroutier avait permis un investissement de 55 millions d'euros en faveur de la biodiversité. Quelle part de votre enveloppe cela représente-t-il ? Quel ratio vous semble aujourd'hui économiquement acceptable pour l'investissement dans les mesures compensatoires ? Nous avons besoin de savoir jusqu'où vous êtes prêts à aller, dans les modèles économiques, en termes d'investissements sur la biodiversité.

M. Marc Bouron. – Concernant la transparence écologique, la cartographie des aménagements fait clairement apparaître un déséquilibre entre les anciennes sections et les nouvelles autoroutes. Les bilans LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs) permettent de mesurer l'efficacité des mesures de transparence, mais ceux-ci ne portent que sur les réalisations récentes. Nous menons donc des études complémentaires, comme cette thèse sur l'impact des infrastructures sur les déplacements des grands cerfs en Ile-de-France menée conjointement avec l'université Paris 6. Ces études montrent notamment que le passage sous l'autoroute A10, créé en 1972, ne fonctionne pas très bien ! C'est un couloir noir que les animaux n'apprécient pas. On distingue nettement une rupture entre les autoroutes réalisées dans les années 2000 et celles achevées précédemment.

M. Arnaud Hary. – Sur la traversée des infrastructures historiques, il y a encore des enjeux nationaux : il reste quelques corridors interrompus par des autoroutes, et dont la continuité n'a pas été aujourd'hui rétablie. L'un se trouve dans les Vosges, du côté de Saverne ; l'autre se situe dans la forêt d'Ermenonville, où l'A1 est encore un obstacle à la traversée des animaux. Nous sommes d'ailleurs en train de réaliser un passage animaux sauvages sur cette autoroute, entre Roissy et Senlis. Ces aménagements viennent compléter, au rythme des disponibilités financières et des discussions avec l'État, les dispositions en matière de transparence.

À l'échelle locale, nous mettons en place de petits aménagements comme des plantes appétentes et des haies pour cacher les lumières des infrastructures. Nous échangeons également avec les conservatoires des paysages, les associations foncières locales, voire même les fédérations de chasseurs, car tous ces acteurs contribuent à la gestion des espaces de part et d'autre de nos aménagements. Toutes ces dispositions nécessitent un suivi : celui-ci a parfois été délaissé, nous nous efforçons alors de le remettre en place. En conclusion, l'audit a permis d'identifier l'ensemble des enjeux liés à la gestion du stock, même s'ils ne seront pas tous traités dans l'immédiat.

En ce qui concerne les coûts, les 55 millions d'euros que j'ai cités sont spécifiquement affectés à un plan de protection des milieux aquatiques. Ce plan représente environ 10 % du budget global de Sanef/SAPN, mais il concerne un aménagement spécifique. Certains plans, comme le programme « des engagements verts » suivi par Vinci Autoroute et Sanef entre 2010 et 2013, sont intégralement au service de l'environnement : protection

contre le bruit, protection des milieux aquatiques, aménagements pour la faune... La biodiversité peut donc représenter jusqu'à 100 % d'un programme spécifique !

Dépenser entre 5 % et 10 % du budget d'un réaménagement global uniquement pour les mesures de compensation semble être une fourchette haute. Il faudrait compter cette enveloppe pour l'ensemble des aménagements pour l'environnement, en dehors bien entendu des aménagements techniques, comme les profils en long, qui ont également des effets sur l'environnement. N'oublions pas que les coûts engagés lors des séquences éviter et réduire ne sont pas inclus dans ces chiffres !

M. Marc Bouron. – Le suivi des mesures de compensation sur la durée de la concession, comme cela est le cas sur certaines autoroutes, représente également un enjeu financier.

M. Ronan Dantec. – Nous cherchons à déterminer quel est le modèle économique de la compensation, et notamment à chiffrer la restauration de zones humides. Nous avons très peu d'exemples aujourd'hui en France.

M. Nicolas Orset. – Nos « carnets d'autoroutes » reprennent l'ensemble de nos réalisations en faveur de la biodiversité, et en particulier les prairies humides et les passages pour la faune. Pour continuer à développer ces derniers, l'important est aujourd'hui d'en réduire les coûts. Pour cela, nous testons actuellement, sur un ouvrage au nord de Grenoble, des revêtements allégés. Le Cerema nous accompagne dans ce projet.

Ce qui semble réellement important aujourd'hui, c'est de réaliser le bon investissement au service de la renaturation et de la biodiversité en général. À ce titre, les retours d'expérience sont essentiels. Le bilan LOTI de l'A406 à Mâcon, mise en service en 2011 et qui traverse une plaine inondable, est en cours de réalisation. Il nous permettra d'avoir un retour d'expérience sur la préservation des zones humides. Globalement, les retours sont positifs, même si des choses restent à améliorer.

Sur l'A39, au nord de Bourg-en-Bresse, certains étangs fonctionnent particulièrement bien aujourd'hui. Les mesures de compensation ont permis d'y préserver une population de libellules protégées et une fougère remarquable.

Mme Évelyne Didier. – Je souhaite prolonger le questionnement de notre rapporteur. Nous avons bien compris la dichotomie qui existe entre le stock historique et les nouveaux projets, qui intègrent la préoccupation récente pour l'environnement. Je ne doute pas que la qualité des réalisations va continuer de s'améliorer. Pouvez-vous nous préciser le budget nécessaire au réaménagement d'une section ancienne, et celui dédié à son entretien ?

Les nouveaux projets sont financés soit par des années supplémentaires d'exploitation – les coûts sont alors supportés par l'État –, soit par du péage – les coûts sont alors supportés par les usagers. Pouvez-vous nous indiquer si vous obtenez des financements particuliers de la part de l'État pour les projets de remise à niveau des tronçons historiques ?

M. Rémy Pointereau. – Je voudrais tout d'abord remercier les différents orateurs pour leurs exposés très précis. De nombreux efforts sont faits en matière d'aménagement pour favoriser la biodiversité depuis quelques d'années, on ne peut que s'en féliciter.

J'ai été très impressionné par l'étendue des dépendances vertes. Ces 39 000 hectares sont-ils comptabilisés parmi les surfaces de compensation ? Ce sont des

réservoirs importants pour la biodiversité. En Eure-et-Loir et dans le Cher, on constate que certaines espèces reviennent le long des autoroutes, ce qui est une bonne chose. Utiliser les dépendances vertes comme surfaces de compensation permettrait de préserver des terres agricoles déjà largement impactées par les infrastructures.

La localisation des mesures compensatoires et l'utilisation des emprises foncières ferroviaires et autoroutières apparaissent comme un véritable enjeu.

M. Jérôme Bignon. – Nous avons peu de retours sur la compensation dans les zones humides. Avez-vous des échanges sur ces questions avec vos collègues carriers ? Ces derniers ont mis au point une ingénierie assez remarquable pour la remise en état des zones humides. Je pense également aux grands ports maritimes qui ont parfois besoin de remblayer les zones humides pour développer leurs entrepôts et autres installations. Y a-t-il un travail partagé entre professionnels sur cette question ?

Je m'interroge également sur la question de la proximité. Des agriculteurs se retrouvent confrontés à un double peine puisqu'ils perdent leur terre à deux titres – la réalisation de l'ouvrage et la mise en œuvre des mesures de compensation. Or nous savons que, tous les dix ans, c'est l'équivalent d'un département de surface agricole utile qui disparaît. Dans le même temps, des zones de friches subsistent que personne n'a les moyens de restaurer. Avez-vous sur ces questions des propositions à formuler qui pourraient enrichir nos travaux ? Les puristes de la compensation pourraient être gênés mais la commission d'enquête doit poser la question, notamment au regard de la nécessité de protéger le monde agricole. Je pense en particulier à la construction du canal Seine-Nord, qui va toucher à deux titres des terres agricoles remarquables en Picardie.

M. Christophe Boutin. – En réponse à Mme Didier, le coût de la compensation, pour les constructions nouvelles, est intégré dès le départ dans le modèle économique et par conséquent dans le coût initial du péage. S'agissant des autoroutes existantes et d'aménagements qui ne sont pas prévus par le contrat ni par la loi, l'Etat peut utiliser des outils de « respiration contractuelle » tels que les contrats de plan – c'est-à-dire des investissements ajoutés au cahier des charges de la concession et dont le coût se répercute principalement sur les tarifs – ou, de façon plus exceptionnelle et désormais encadrée par la loi, un allongement de la durée de la concession. De tels outils permettent de répartir le coût des investissements concernés.

Mme Évelyne Didier. – Il s'agit donc bien d'un projet global. Le coût de la compensation est intégré et ne fait pas l'objet d'un budget spécifique.

M. Christophe Boutin. – S'agissant des 39 000 hectares de surfaces de dépendance verte, elles sont de plusieurs natures : certaines sont indissociables de l'ouvrage et peuvent faire l'objet d'interventions destinées à assurer la pérennité de celui-ci ; d'autres ressemblent davantage à des surfaces délaissées. Quoi qu'il en soit, ces surfaces ne sont aujourd'hui pas ouvertes à la réalisation de mesures de compensation. La compensation se fait en plus de ce stock de surfaces.

M. Arnaud Hary. – Jusque récemment, nous n'avions qu'une connaissance partielle de la richesse de nos emprises, ce qui rendait difficile leur valorisation. Cela n'est plus vrai aujourd'hui et conduit donc à l'ouverture d'un débat sur la prise en compte de ces territoires dans la compensation. Je prends l'exemple d'une prairie calcicole située sur un échangeur de l'autoroute A1, au niveau du parc Astérix : elle s'est développée de façon

spontanée et est aujourd'hui très riche. D'une certaine façon, nous avons fait de la compensation sans le savoir.

M. Marc Bouron. – Dans les faits, ces territoires ne sont pas considérés comme des mesures de compensation.

M. Nicolas Orset. – Il faut nous permettre de développer plusieurs types de mesures de compensation. Les contraintes liées à la présentation des dossiers devant le Conseil national de protection de la nature (CNP) sont de plus en plus fortes. Il nous serait utile de pouvoir développer un panel de mesures plus important. L'autoroute A 719 est emblématique de ce point de vue et offre des perspectives intéressantes, notamment avec le développement de populations de cistudes d'Europe. Lorsque l'ensemble des acteurs concernés agit de façon concertée et raisonnée, il est possible de faire des choses intéressantes. Mais c'est plus souvent l'exception que la règle.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'Etat travaille aujourd'hui sur la notion d'équivalence, en observant notamment le modèle américain. L'idée serait qu'à partir du moment où l'équivalence est respectée, l'application du principe de proximité pourrait, elle, être plus souple. Y êtes-vous favorables ?

M. Nicolas Orset. – Les règles sont aujourd'hui appliquées de façon systématique, sans retours d'expériences suffisants. Nous travaillons avec des professionnels et savons proposer des aménagements présentant un intérêt écologique. Chaque projet, chaque site est unique : il faut donc proposer les mesures les plus en adéquation avec le milieu concerné, sans que l'interprétation du principe d'équivalence soit nécessairement univoque.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'équivalence n'est pas qu'une question de surface.

M. Christophe Boutin. – Avoir de la visibilité sur ce qui peut être fait serait un moyen de sécuriser les projets. Globalement, plus les mesures compensatoires sont définies et intégrées en amont dans le modèle économique du concessionnaire, plus leur mise en œuvre est sécurisée.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quelles sont vos relations avec l'Etat ? Est-ce que ce dernier a vraiment le souci d'éviter ? Comment contrôle-t-il la mise en œuvre des mesures de compensation ?

M. Arnaud Hary. – C'est l'Etat qui décide des tracés. La richesse des études fournies sur ces dossiers prouve que l'Etat fait son travail. Pour les projets dont nous maîtrisons l'initiative, et qui sont généralement d'ampleur plus réduite, l'Etat joue également un rôle fort et fait preuve de diligence à chacune des étapes. Nous avons des relations contractuelles avec différents services de l'Etat et les différentes voix peuvent être entendues, même si c'est le rôle du préfet de trancher sur certains points. Il nous serait parfois utile de bénéficier d'une coordination renforcée pour arriver à mieux concilier les délais d'instruction par les services de l'Etat et nos délais de réalisation. Les contrôles sont également présents et peuvent être effectués en lien avec les associations, notamment s'agissant des bilans LOTI. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), et désormais l'Agence française de la biodiversité (AFB), joue aussi son rôle.

M. Marc Bouron. – Il faut distinguer deux phases : le travail en amont du projet, notamment de négociation pour la définition des mesures de compensation, qui intervient une fois que le projet a été déclaré d'utilité publique et, par conséquent, dont nous avons été chargés par l'Etat d'assurer la réalisation ; puis la phase de contrôle, sur laquelle nous avons des enjeux financiers, mais aussi des enjeux de réputation, voire des enjeux pénaux, et sur laquelle nous sommes par conséquent très vigilants.

M. Nicolas Orset. – Je résumerais notre relation avec l'Etat en deux mots : vigilance et rigueur. Les services de l'Etat avec lesquels nous échangeons disposent d'une véritable compétence. On nous demande parfois d'en faire toujours plus. Quoi qu'il en soit, il est important de maintenir les échanges.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'action de l'Etat est-elle homogène sur les territoires ?

M. Christophe Boutin. – Il est difficile de répondre à la question. Les enjeux peuvent être différents selon les territoires mais je n'ai pas connaissance de projets où l'Etat aurait fait preuve d'un laxisme particulier ou au contraire d'une grande sévérité.

M. Marc Bouron. – La principale différence entre les territoires est liée aux retours d'expériences dont disposent déjà les services de l'Etat lorsqu'ils travaillent sur un projet.

S'agissant des zones humides, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhin-Meuse prévoit la possibilité d'appliquer un coefficient inférieur à un lorsque la fonctionnalité des zones sur lesquelles s'effectue la compensation est meilleure que celle des territoires impactés. Ce type de possibilité est assez exceptionnel.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La loi fixe désormais l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité et d'obligation de résultat. Cela vous conduit-il à faire évoluer vos modèles économiques en provisionnant le risque contentieux et le risque d'éventuelles nouvelles interventions dans le futur. Est-ce que ça change votre métier ?

M. Arnaud Hary. – La durée des concessions permet une gestion responsable. Cette responsabilité était déjà présente. Elle est aujourd'hui renforcée. L'un des grands avantages de la logique économique de la concession est l'intégration de la notion de durée : nous devons assurer l'investissement mais aussi son entretien et son renouvellement.

M. Nicolas Orset. – Nous assurons en effet un suivi dans le temps, notamment en contractualisant avec des entités pérennes telles que les conservatoires d'espaces naturels ou les collectivités territoriales.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quel regard portez-vous sur le projet mené par CDC Biodiversité ? Le prix des actifs naturels qu'elle met à la vente vous paraît-il trop élevé ?

M. Marc Bouron. – Nous n'avons pas encore travaillé avec CDC Biodiversité. Il faut avant tout que les mesures compensatoires fassent l'objet d'une appropriation locale et dans le temps.

M. Nicolas Orset. – Nous ne travaillons pas non plus avec la CDC Biodiversité sur ces sujets. Le panel des solutions de compensation est en effet un sujet important et il

pourrait être intéressant de l'élargir, par exemple à des solutions totalement délocalisées, à la condition que l'intérêt environnemental soit réel.

M. Gérard Bailly. – La volonté de compensation est réelle et des solutions sont trouvées. Peut-on pour autant continuer à desservir tous les territoires ? Un projet d'autoroute au sud de Grenoble a été arrêté. Le territoire est aujourd'hui complètement déshérité. Cela interpelle.

Par ailleurs, la vallée du Rhône est aujourd'hui saturée. Est-il possible de modifier le tracé des autoroutes pour éviter cette saturation tout en tenant compte des atteintes à l'environnement et en prenant des mesures de compensation adaptées ?

M. Arnaud Hary. – Nous n'avons pas à nous prononcer sur les choix de l'Etat qui est le seul à décider du lancement ou de l'arrêt d'un projet. S'agissant des projets qui ont menés, nous pouvons dire que la séquence ERC fonctionne.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous pouvez compléter vos interventions avec une contribution écrite. L'objectif de notre commission d'enquête est de rendre possible les projets d'aménagement et d'améliorer la biodiversité. Il nous serait utile de connaître vos propositions sur la façon dont peuvent être conciliés ces deux objectifs, notamment par la construction, en amont des projets, d'espaces de dialogue.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie.

La réunion est close à 18 heures 10.

Mardi 24 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

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, vice-président de Nantes Métropole et élu du syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest

La réunion est ouverte à 17 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – 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 aujourd'hui les représentants du syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest. Cette audition s'inscrit dans le cadre des auditions spécialisées que nous menons sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui constitue l'un des quatre projets principaux étudiés par notre commission d'enquête. Nous nous déplacerons à Notre-Dame-des-Landes, le vendredi 17 février prochain. Nous souhaitons apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant aujourd'hui et identifier les difficultés et les obstacles éventuels empêchant une bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser ».

Nous allons entendre M. Marc Bouchery, directeur général du syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest, et M. Jean-Claude Lemasson, élu du syndicat mixte, maire de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu et vice-président de Nantes Métropole.

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 sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

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, M. Marc Bouchery et M. Jean-Claude Lemasson prêtent successivement serment.

M. Jean-François Longeot, président. – 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'intérêt que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête, à savoir l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux et la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau ?

M. Jean-Claude Lemasson, maire de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu et vice-président de Nantes Métropole. – Je n'entretiens aucun lien particulier avec ces autres projets.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous remercier d'avoir sollicité le syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest (AGO) pour qu'il vous fasse part de son analyse sur le transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique à Notre-Dame-des-Landes, s'agissant en particulier de l'environnement et de la biodiversité.

Nous vous proposerons un propos introductif à deux voix. Marc Bouchery vous présentera les éléments essentiels du projet ; j'interviendrai sur les aspects liés à l'environnement, à la biodiversité et à l'agriculture.

M. Marc Bouchery, directeur général du syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest. – Aucun lien d'intérêt non plus avec les autres projets étudiés par votre commission.

Je m'associe aux remerciements de Jean-Claude Lemasson. Je voudrais, à titre de préambule, dire un mot sur le syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest, qui fédère une vingtaine de collectivités de Bretagne et des Pays de la Loire, dont les deux régions – elles sont, parmi les collectivités, les principaux financeurs du projet –, Nantes Métropole, le conseil départemental de Loire-Atlantique et les communautés d'agglomération de Saint-Nazaire et de La Baule.

Le syndicat mixte a quatre missions principales : assurer le suivi du financement des collectivités et préserver leur intérêt dans le cadre du contrat de concession et des conventions de financement qui ont été signées – elles apportent 115,5 millions d’euros dans le projet ; piloter les études sur les dessertes, notamment en transports en commun, du futur aéroport ; accompagner les territoires qui connaîtront, avec la construction de cet aéroport, un afflux de population ; assurer la promotion du projet et l’information des citoyens, c’est-à-dire expliquer pour quelles raisons ce transfert nous semble indispensable, tant sur le plan économique que sur le plan environnemental.

Je commence par un petit retour en arrière sur l’aéroport de Nantes-Atlantique, construit dans les années 1930, très proche de la ville, dont la piste se trouve dans l’alignement du centre-ville. Très vite, le développement de l’agglomération, corrélé avec la croissance du trafic aérien, a entraîné des contraintes très fortes liées au survol de la ville. C’est pourquoi, dès 1965, le préfet de Loire-Atlantique, en lien avec les élus du territoire, a lancé la recherche d’un nouveau site et mandaté, en 1967, le service technique des bases aériennes, qui a comparé dix-huit sites et choisi celui de Notre-Dame-des-Landes ; d’où la création de la zone d’aménagement différé en 1974.

Ce site a été confirmé, en 1992, par une étude de la chambre de commerce, puis par la commission particulière du débat public. Cette dernière a demandé, en 2003, une étude complémentaire visant à comparer neuf sites de Bretagne et des Pays de la Loire, qui a confirmé que Notre-Dame-des-Landes est le site le plus adapté. Ceci est rappelé dans le rapport de la commission du dialogue demandé en 2012 par le Premier ministre.

Dans le cadre de la démarche « éviter-réduire-compenser », nous devons montrer comment nous avons cherché à éviter le transfert de l’aéroport en étudiant toutes les solutions alternatives. Il nous faut donc expliquer pourquoi, en définitive, l’aéroport est transféré.

Une étude a été menée sur l’optimisation des aéroports existants, toujours par la commission du dialogue ; plus récemment, le Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) a également rappelé que la commission particulière avait ordonné une tierce expertise des études initiales. Le débat public, qui a eu lieu fin 2002 et début 2003, avait déjà soulevé un certain nombre d’enjeux environnementaux et agricoles, notamment en termes de compensation. Avait été décidée la mise en place d’un plan de gestion agro-environnemental visant à apporter une réponse cohérente et transversale auxdits enjeux, par des mesures liées à la compensation de la destruction des zones humides et des espèces protégées, une indemnisation des exploitants agricoles et une redynamisation de l’agriculture. Ce plan a été d’ailleurs validé le 3 juillet 2006 en comité de pilotage.

Ces questions ont donc été abordées dès le stade du débat public. La commission d’enquête publique, qui a donné, le 13 avril 2007, un avis favorable au projet, avait proposé quatre recommandations, dont la création d’un observatoire unique de l’environnement.

Cette question de l’environnement et de l’impact sur l’eau et la biodiversité a imprégné l’ensemble du projet, *via* la démarche « éviter-réduire-compenser ». Des études ont été menées pour examiner la possibilité de ne pas réaliser ce projet et la viabilité d’autres sites que Notre-Dame-des-Landes. En outre, toujours au chapitre du volet « éviter », sur les 1 239 hectares de l’emprise aéroportuaire, seuls 537 hectares seront aménagés à la mise en service, et 147 hectares artificialisés, soit à peine plus de 10 % de l’ensemble de la concession, bien loin des 2 000 hectares de terre bétonnés parfois évoqués dans les médias, et ceci malgré la mise en place d’un projet à deux pistes. Le CGEDD avait souligné ce dernier

élément ; mais un projet à une piste nécessite la création d'un *taxiway* en parallèle de la piste, consommateur de surface foncière.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous disposons de nombreux chiffres différents ; le chiffrage ne devrait pourtant pas être matière à polémique. Sur les 1 239 hectares, ne seront artificialisés, au total, une fois la construction achevée, que 537 hectares ?

M. Marc Bouchery. – 537 hectares seront aménagés à la mise en service.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – 702 hectares resteront donc en zone naturelle ?

M. Marc Bouchery. – Sur l'ensemble de la concession, 463 hectares sont dédiés à des compensations environnementales.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce n'est déjà plus 702 hectares !

M. Marc Bouchery. – Les autres surfaces resteront à l'état d'espaces verts ou d'espaces agricoles.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On parle généralement de 800 hectares aménagés, avec modification de l'espace naturel.

M. Marc Bouchery. – Il faut distinguer hectares aménagés et hectares artificialisés. 537 hectares seront aménagés à la mise en service du projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Combien d'hectares à la fin du projet ? Le chiffre généralement donné est de 800 hectares.

M. Marc Bouchery. – Aux 537 hectares initiaux, il faut en ajouter 200 environ.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ceci donnerait, à la fin du projet, 439 hectares non aménagés et à peu près 800 aménagés ?

M. Marc Bouchery. – Un peu moins. Nous pouvons vous communiquer les chiffres précis.

Dans son rapport, le CGEDD tempérait son propos s'agissant de la construction d'une seule piste. Je cite : « Ce dimensionnement paraît suffisant jusqu'au-delà de l'objectif de 9 millions de passagers envisagé par l'enquête publique. Toutefois, réserver autant que possible l'espace pour pouvoir faire évoluer l'infrastructure selon les besoins non identifiés à ce jour est prudent », sachant que tous les aéroports de cette taille, en France, ont aujourd'hui deux pistes.

D'ailleurs, la construction d'une deuxième piste n'a pas tant été décidée pour des raisons de trafic que pour des raisons environnementales : il s'agit d'éviter le survol des bourgs situés dans les principales zones du plan d'exposition au bruit. Ainsi, à Notre-Dame-des-Landes, seules 900 personnes seront concernées par le survol des avions, contre 42 000 actuellement à Nantes-Atlantique, et 80 000, à terme, si l'aéroport est maintenu, avec un avion à basse altitude toutes les 3 minutes aux heures de pointe.

Je précise qu'afin de diminuer ces nuisances, l'aéroport actuel bénéficie d'une dérogation exceptionnelle permettant une approche décalée de 13 degrés, effectuée manuellement, exigeant donc une visibilité de 3 000 mètres, ce qui explique pourquoi les avions vont parfois atterrir à Bordeaux ou à Rennes, lorsque la visibilité est mauvaise. Il s'agit d'un cas unique en France.

Par ailleurs, si l'aéroport était maintenu à Nantes, il faudrait une nouvelle enquête publique pour modifier une trajectoire aérienne inférieure à 2 000 mètres, conformément à la loi – le rapport du CGEDD l'avait très bien mis en évidence – ; en outre, l'extension d'une aérogare doit faire l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique.

D'ailleurs, ceux qui se plaignaient des nuisances sonores liées à la croissance du trafic à Nantes-Atlantique dans les années 1990 et se battaient pour l'insonorisation des maisons affectées par le survol de l'agglomération nantaise sont parfois les mêmes qui s'opposent aujourd'hui au transfert, alors que le trafic a été multiplié par quatre. Je pense notamment à certains maires qui militaient contre le troisième aéroport parisien et prônaient la décentralisation sur les plateformes régionales, dont Notre-Dame-des-Landes.

J'illustrerai mon propos en citant un rapport intitulé « Analyse des alternatives à la construction d'un troisième aéroport dans le Bassin parisien », datant de juillet 2007, dans lequel Les Amis de la Terre et France Nature Environnement, notamment, écrivaient : « Il n'est certes pas question de trouver dans le projet de Notre-Dame-des-Landes la solution du troisième aéroport parisien. Toutefois, il semble évident que ce projet contribuera d'une manière appréciable à la décentralisation du trafic parisien. Il évitera à des provinciaux une inutile et nuisante correspondance à Paris. »

La ministre écologiste de l'environnement déclarait d'ailleurs elle-même, le 30 octobre 2000 à l'Assemblée nationale, en réponse à un député de Loire-Atlantique : « Vous serez d'accord avec moi pour reconnaître que nous avons un effort particulier à réaliser en faveur du rééquilibrage de la localisation des équipements vers l'ouest de notre pays. C'est pourquoi il a semblé nécessaire, compte tenu des nuisances qui pesaient sur les habitants de Nantes, de déplacer l'aéroport actuel sur le nouveau site de Notre-Dame-des-Landes, à une douzaine de kilomètres au nord de Nantes. »

Vous le voyez, lorsque les opposants affirment qu'aucune étude n'a été effectuée pour éviter le transfert et que la question de l'environnement a été peu traitée, leur lecture du sujet est pour le moins partielle.

M. Jean-Claude Lemasson. – S'agissant des surfaces, l'emprise s'étend sur 1 650 hectares, comprenant à la fois la plateforme et la desserte routière ; 723 hectares aménagés, 176 imperméabilisés – concernant la plateforme proprement dite, ces chiffres s'élèvent respectivement à 545 et à 147 hectares.

En ce qui concerne le volet « éviter » de la stratégie ERC, l'un des sujets, dont on trouve l'écho dans le nom de ma commune, est celui de Grand-Lieu : Nantes-Atlantique est en contact avec la zone Natura 2000 du lac de Grand-Lieu, protégée par la convention internationale de Ramsar relative aux zones humides et deuxième réserve ornithologique de France derrière la Camargue. Il est d'autant plus important de le préciser que les avions en approche, notamment à l'atterrissage, s'ils ne survolent pas la réserve nationale naturelle, survolent bel et bien la réserve régionale naturelle, à moins de 300 mètres. Certains avions, les plus gros porteurs, les A330 par exemple, dont certains commencent à atterrir à

Nantes-Atlantique, circulent environ 121 mètres, 400 pieds, au-dessus des marais de Grand-Lieu.

S'agissant de l'évitement, ce sujet est incontournable : comment éviter que nos milieux naturels spécifiques, demain, soient détruits ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Monsieur Lemasson, je vous propose de verser au dossier l'enquête scientifique confirmant la réalité, à Grand-Lieu, des atteintes à la biodiversité liées à l'emprise de l'actuel aéroport. Beaucoup de scientifiques, notamment l'ancien directeur de la réserve, soutiennent que l'impact est nul.

M. Jean-Claude Lemasson. – L'ancien directeur de la réserve, qui le fut pendant 24 ans, a en effet étudié le comportement de la faune aviaire eu égard aux survols de la réserve naturelle nationale. Je répète que les avions ne survolent pas la réserve naturelle nationale, mais bien la réserve naturelle régionale ! Il suffit, pour le constater, d'examiner les trajectoires au-dessus de Grand-Lieu. Je produirai les éléments dont nous disposons, monsieur le rapporteur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous annexerons volontiers l'étude scientifique au dossier.

M. Jean-Claude Lemasson. – Je vous transmettrai les études de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) sur les trajectoires.

La biodiversité est extrêmement présente à Nantes-Atlantique ; ceci est rappelé dans le rapport du CGEDD de mars 2016 sur les alternatives aéroportuaires. Il est même précisé que « du point de vue des habitats identifiés par la directive 92/43 CE, le secteur de Notre-Dame-des-Landes ne présente que peu d'espaces d'intérêt européen en proportion de la surface inventoriée et en valeur absolue. De ce fait, et dans l'optique de la constitution d'un réseau d'espaces significatifs à l'échelle européenne, l'absence de désignation est cohérente. ». Il est aussi précisé que « le site de Notre-Dame-des-Landes s'avère d'une réelle richesse [...], tant par la présence d'espèces menacées que par la taille des populations », et que « cet espace est sensiblement plus riche que d'autres sites évoqués. »

Les auteurs de ce rapport concluent : « Pour autant, ce n'est pas un ensemble d'exception. Ainsi, dans le périmètre de la réserve naturelle de Grand-Lieu, qui ne comprend qu'une partie du lac et des surfaces terrestres peu étendues, on relève pas moins de 10 espèces végétales protégées et 240 espèces animales protégées. »

« Si la quasi-totalité du plateau de Notre-Dame-des-Landes a finalement été classée en zone humide, il est possible de pressentir qu'il en sera de même pour l'espace qu'il serait nécessaire de maîtriser pour moderniser l'aéroport de Nantes-Atlantique en se rapprochant du lac de Grand-Lieu. » L'extension de Nantes-Atlantique se ferait sur le même type de sol ; les problématiques sont donc similaires.

Les auteurs de ce même rapport précisent que Nantes-Atlantique bénéficie d'une dérogation exceptionnelle. Dans l'attente du transfert, « il faudrait allonger la piste d'une centaine de mètres vers le sud pour construire les dégagements de sécurité de bout de piste. Des surfaces devront être acquises, à hauteur de 32 hectares, essentiellement sur des sols pédologiquement humides. »

Tout ceci conduit à la conclusion suivante : « Parmi les sites envisageables, celui de Notre-Dame-des-Landes apparaît encore aujourd'hui comme un compromis acceptable, malgré des difficultés à ne pas sous-estimer. »

Les éléments mis en lumière dans ce rapport du CGEDD, datant de mars 2016, le sont également dans l'étude réalisée pour la chambre de commerce des Pays de la Loire, en avril 2015, sur les capacités d'extension de Nantes-Atlantique. Cet aéroport est situé dans une zone géographique regroupant de nombreux enjeux environnementaux : zone humide, espèces protégées, zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), réserve naturelle, site classé, site inscrit, espace boisé classé, loi Littoral – cette loi s'applique à l'ensemble du territoire de ma commune – et site Natura 2000. Le projet d'extension de Nantes-Atlantique sera soumis à étude d'impact, au titre de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, mais également, par voie de conséquence, à évaluation d'incidences Natura 2000, au titre de l'article R. 414-19 du code de l'environnement.

Les contraintes très fortes sur la biodiversité ont donc, selon nous, été clairement posées ; il est apparu que le bilan environnemental était meilleur avec le transfert de Nantes-Atlantique vers Notre-Dame-des-Landes, en incluant dans l'addition la construction du nouvel aéroport, la préservation du lac de Grand-Lieu et la diminution des nuisances sonores.

Nous avons été extrêmement soucieux que le projet soit en phase avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne, lui-même approuvé le 18 novembre 2009, ainsi qu'avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Vilaine, approuvé le 1^{er} avril 2003, et le SAGE de l'estuaire de la Loire, approuvé, lui, le 9 septembre 2009. Ces schémas recommandent d'ailleurs la méthode fonctionnelle plutôt que la méthode surfacique. Les choix faits par les deux maîtres d'ouvrage sont conformes à ces schémas, mais aussi en phase avec ce que demande la profession agricole, à savoir que la perte de surface soit la plus faible possible. La réalisation des mesures compensatoires par contractualisation répond ainsi à sa demande de concilier protection de l'environnement et exploitation agricole.

La méthode de compensation n'est pas de la responsabilité des collectivités ; celles-ci ont en revanche le devoir de veiller à ce que les dossiers soient élaborés dans la concertation, selon les règles en vigueur et conformément à la loi.

Rappelons quelques dates clés qui ont jalonné ce parcours : en 2006, deux courriers sont versés au dossier d'enquête publique, l'un, du ministre des transports, confirmant que la conception du tracé de l'infrastructure routière a permis de minimiser les impacts sur le territoire concerné, notamment sur l'habitat d'intérêt communautaire, l'autre, du ministre de l'écologie, rappelant que « le traitement des impacts sur la faune et la flore s'est amélioré tout au long de l'élaboration du projet, avec des études sérieuses et des propositions intéressantes. »

La méthodologie du principe de compensation fonctionnelle s'est ensuite concrétisée par un courrier de la ministre en charge de l'environnement, en décembre 2011. L'instruction des dossiers « loi sur l'eau » a en outre donné lieu à des avis favorables des commissions locales des SAGE Vilaine et Estuaire, avant que la commission d'enquête, au terme de l'enquête publique organisée de juin à août 2012, n'émette elle-même un avis favorable, assorti malgré tout de deux réserves sous forme de conditions : la définition d'un

cadre juridique, technique et financier avec la profession agricole – c'est en cours – et la mise en place d'une expertise scientifique sur la méthode de compensation.

Par ailleurs, le Gouvernement, en novembre 2012, a créé une commission du dialogue. À l'issue de ses travaux, auxquels j'ai participé, un comité d'experts scientifiques a été installé ; il a analysé la méthode de compensation des maîtres d'ouvrage sur les zones humides et émis 12 réserves, instruites par la direction des territoires et de la mer, permettant l'introduction de garanties supplémentaires dans les projets d'arrêtés présentés au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, en novembre 2013. Ledit conseil a lui-même émis un avis favorable.

Le président de ce comité d'experts scientifiques, Ghislain de Marsily, également membre de l'Académie des sciences, a ensuite déclaré, dans *Le Monde* du 6 février 2016, qu'il n'était pas question de remettre en cause l'accroissement du trafic et le développement économique, ni même de réétudier les qualités du site de Notre-Dame-des-Landes. Je le cite : « La nécessité de déplacer l'actuel aéroport est raisonnable. Il est dangereux, car il oblige à survoler Nantes, et le centre-ville est handicapé par la présence de l'aéroport. »

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous le recevrons et lui poserons nos questions. L'avis scientifique émis en la matière me semble quand même globalement négatif !

M. Marc Bouchery. – L'avis rendu le 5 juillet 2012 par le Conseil national de la protection de la nature était positif.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous parlons de la commission scientifique évoquée par M. Lemasson !

M. Jean-Claude Lemasson. – Elle a en effet émis 12 réserves, ce qui ne vaut pas nécessairement avis défavorable.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous lui reposerons la question, mais je vous invite à relire la synthèse !

M. Jean-Claude Lemasson. – Marc Bouchery le disait à l'instant : le Conseil national de la protection de la nature a émis un avis favorable le 5 juillet 2012. Un protocole sur la réalisation des mesures compensatoires a été conclu le 23 décembre 2013 entre l'État, AGO, porteur du projet, et la chambre d'agriculture.

La chambre avait elle-même conclu, dès 2008, un protocole avec la profession, permettant d'accompagner la relocalisation des exploitants ; sur 40 exploitations concernées, plus de 30, soit environ 80 % d'entre eux, ont accepté une relocalisation ou une éviction à l'amiable. La profession agricole a en outre été directement associée à la mise en place d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN), de 17 000 hectares, situé entre l'agglomération nantaise et le site même de l'aéroport, représentant 3 fois la surface de la ville de Nantes et 100 fois la surface artificialisée de l'aéroport.

M. Marc Bouchery. – Je dis quelques mots du volet européen. La Commission européenne s'est prononcée, le 13 septembre 2013, lors de la réunion de la commission des pétitions ; le représentant de la Direction générale de l'environnement, saisi par les opposants et par les partisans du projet d'aéroport, avait rappelé la conformité du projet avec le droit

européen, indiquant : « La Commission a fondé son avis en constatant, s'agissant tant de la loi sur l'eau que des directives « Habitats » ou des espèces protégées, qu'aucune infraction n'avait été commise par l'État français. Elle a fondé sa décision sur le respect des législations réglementaires européennes et une évaluation jugée satisfaisante des mesures de compensation. Le site, situé en dehors de toute zone Natura 2000, abrite des espèces protégées, mais qui sont présentes dans beaucoup d'autres endroits en France. Ces espèces seront déplacées avant les travaux, qui ne porteront donc pas atteinte à leur survie. »

Pour les collectivités, ce parcours réglementaire et judiciaire est évidemment essentiel ; il a fondé notre conviction que ce projet était indispensable pour les territoires mais aussi parfaitement conforme aux règles en vigueur, sur le plan national et sur le plan européen. D'ailleurs, l'ensemble des recours intentés par les opposants, au premier rang desquels ceux sur les arrêtés environnementaux relatifs à la loi sur l'eau et aux espèces protégées, jugés par le tribunal administratif de Nantes le 17 juillet 2015 et par la cour d'appel de Nantes le 14 novembre 2016, ont conforté ce projet.

En matière de protection de l'environnement, je rappelle quelques éléments donnés par la cour d'appel. La cour a relevé que les projets en cause étaient certes « susceptibles d'avoir des incidences sur les masses d'eau des bassins versants », mais que les masses d'eau affectées par la plateforme aéroportuaire représentaient 1,83 % de la masse d'eau de l'Isac, 0,98 % de celle du Gesvres et 0,03 % de celle de l'Hocmard ; elle a ainsi estimé, compte tenu de la faible surface des masses d'eau impactées, que les autorisations pouvaient être délivrées sans procédure dérogatoire.

Sur la compatibilité des projets avec le SDAGE du bassin Loire-Bretagne, au vu des rapports de la commission du dialogue de 2012 et de la DGAC et du CGEDD de mars 2016, la cour a rappelé que le réaménagement ne constituait pas « une solution alternative présentant un caractère avéré », ainsi que l'exige le SDAGE. S'agissant de la compatibilité des arrêtés avec deux dispositions du plan de gestion et d'aménagement durable du SAGE du bassin de la Vilaine, la Cour a estimé, après analyse des mesures prises, qu'aucune incompatibilité n'avait été constatée.

Enfin, concernant les arrêtés pris au titre des espèces protégées, la cour a estimé que ce transfert répondait bien à une raison impérative d'intérêt public majeur, sans alternative avérée – nous retrouvons la question de l'évitement – et que si les opérations avaient un impact important sur certaines espèces naturelles protégées, elles n'étaient pas de nature à nuire au maintien de chaque espèce dans son aire de répartition naturelle, laquelle s'apprécie aux échelles locale et supralocale.

Pour les collectivités, ces 178 décisions de justice sont essentielles ; elles fondent la parfaite légalité du projet. Jean-Claude Lemasson l'a dit : la mise en place des mesures compensatoires n'est pas de la responsabilité des collectivités, mais du maître d'ouvrage. Leur suivi semestriel et annuel fera l'objet d'une centralisation dans le cadre d'un observatoire de l'environnement. Un comité scientifique indépendant, créé en 2013, sera chargé d'expertiser les travaux. Les collectivités participeront à ce contrôle au sein du comité de suivi des engagements de l'État.

Pour conclure, je souhaite dire un mot sur le démarrage des travaux. Rien, aujourd'hui, à l'exception du blocage illégal et violent du site, n'empêche le début des travaux, ni sur le plan judiciaire ni sur le plan environnemental. Le périmètre de la concession, dont la superficie s'élève à 1 239 hectares, comprend 463 hectares non aménagés

qui pourront accueillir les premières compensations environnementales, soit environ 40 % de l'ensemble de la surface.

En outre, en vertu de la loi biodiversité de 2016, les mesures compensatoires peuvent être mises en œuvre sur des terrains n'appartenant pas au maître d'ouvrage, lequel doit alors conclure des contrats avec les propriétaires, les locataires ou les exploitants. Contrairement à ce que disent certains opposants, notamment, supposé-je, ceux que vous avez auditionnés, des propriétaires et des exploitants sont d'accord pour dédier une partie de leurs terres à ces compensations environnementales ; mais ceux-ci sont aujourd'hui menacés par les occupants illégaux de la ZAD.

Ces occupants interdisent l'accès au site aux maîtres d'ouvrage ou à leurs sous-traitants, dégradent les instruments de mesure, par exemple les piézomètres, saccagent les bureaux d'études, comme celui de Biotope, agressent les scientifiques, comme ceux de l'université d'Angers le 29 avril 2015. Les mesures de compensation ne peuvent donc être engagées. Une ancienne élue du Cédpa, que vous avez auditionné, appelle, dans un de ses livres sur le projet d'aéroport, « à résister, fût-ce en s'opposant à la loi et aux forces de l'ordre ». Dans un tel contexte, où plus de 200 exactions ont été commises à l'encontre des riverains et des exploitants, où les gens sont rackettés, les juges caillassés, beaucoup d'exploitants attendent que la réalisation du projet s'avère irréversible pour se faire connaître officiellement et dédier une partie de leurs terres aux compensations.

C'est d'ailleurs pourquoi les collectivités demandent, notamment depuis le 26 juin et le référendum décidé par le président de la République, l'évacuation du site et le début des travaux, afin de pouvoir respecter le choix démocratique des citoyens, exécuter les décisions de justice, mais aussi engager les compensations environnementales, qui constituent un préalable au projet et ne peuvent pour le moment être effectuées.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Tout d'abord, les instances agricoles départementales soutiennent le projet. Une commission agricole statue sur les questions de surface. Quelle position a-t-elle prise ?

M. Marc Bouchery. – Les chambres d'agriculture participent à la réalisation du projet dans le cadre d'un protocole conclu avec les maîtres d'ouvrage. La concertation est totale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Aucun avis négatif n'a été émis par les commissions où siègent les organisations agricoles ?

M. Marc Bouchery. – Ces organisations ont pris acte du projet et y participent de manière constructive. Vous pouvez interroger leurs instances.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La question financière intéresse particulièrement le syndicat mixte. À quel niveau estimez-vous le montant des mesures compensatoires à Notre-Dame-des-Landes ?

M. Marc Bouchery. – Le chiffre était, à l'origine du projet, de 40 millions d'euros environ. Cela dit, il faut attendre que les travaux commencent et que les premières mesures compensatoires soient mises en place pour pouvoir donner une estimation précise. La réponse à cette question est du ressort des maîtres d'ouvrage davantage que des collectivités.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour les collectivités de Loire-Atlantique, les mesures compensatoires représentent-elles un enjeu financier important ? Sur de nombreux projets d'aménagement, les ratios s'élèvent à 10 ou 15 % des projets – c'est ce que nous a dit l'État. Sachant qu'une renégociation va avoir lieu, les collectivités seraient-elles prêtes à participer plus fortement aux mesures compensatoires, si leur montant devait augmenter ?

M. Jean-Claude Lemasson. – Une identification des unités de compensation a été réalisée, à l'issue d'un travail d'inventaire et de fléchage des hectares destinés à la compensation, dans la concession elle-même mais également au-delà. Le concessionnaire a ensuite calculé la valeur économique d'un tel travail de compensation.

Depuis lors, un certain nombre de dispositions environnementales ont vu le jour, avec la loi biodiversité notamment ; des espèces ont été découvertes sur place, ou le seront – je pense par exemple au campagnol amphibie, qui ne figurait pas sur la carte de la Société nationale de protection de la nature (SNPN), en novembre 2012. Il faudra donc faire évoluer l'enveloppe financière dédiée aux compensations. Sur ce type de projets, il y a lieu de répondre aux règles en vigueur au temps T de l'organisation et de la mise en place ; si la part financière destinée à la compensation doit ensuite augmenter, elle augmentera ! Dans quelle proportion ? Je ne saurais le dire aujourd'hui.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Eu égard au vote de la nouvelle loi pour la reconquête de la biodiversité, avec l'idée d'une obligation de résultats et d'un « zéro perte nette » de biodiversité, sachant que la commission scientifique a émis un avis extrêmement réservé – nous entendrons ses représentants lors d'une autre audition –, ne craignez-vous pas que les collectivités se retrouvent, demain, face à une facture bien plus importante ?

Tant que les résultats ne seront pas à la hauteur de l'enjeu de reconquête de la biodiversité, le montant des investissements nécessaires augmentera. La responsabilité du concessionnaire sera-t-elle seule engagée, ou envisagez-vous que celui-ci puisse se retourner vers vous ? Un risque financier pèse-t-il sur les collectivités ?

M. Marc Bouchery. – Les collectivités investissent sous forme d'avances remboursables, qui sont certes actualisées en fonction des taux d'intérêt, mais forfaitaires et non révisables. Les compensations environnementales n'interviennent pas dans le calcul de la contribution des collectivités.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Un éventuel problème, en termes de compensations, se réglerait donc plutôt entre l'État et le concessionnaire ?

M. Marc Bouchery. – Oui. Il nous importe simplement que les mesures de compensation soient mises en œuvre conformément à la législation en vigueur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J'insiste : une éventuelle réévaluation, faute de résultats, du montant des mesures compensatoires, ne saurait vous affecter ?

M. Marc Bouchery. – Cette question n'a pas été prise en compte dans la participation des collectivités, laquelle, je le répète, est forfaitaire et non révisable.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous parliez du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), que nous avons auditionné, citant l'avis de 2012. Entretemps, un avis négatif a été émis sur le campagnol amphibie. Le CNPN s'est également étonné du

non-dépôt d'un certain nombre de demandes dérogatoires concernant les plantes, arguant que tant que cette situation perdurait, les travaux ne pouvaient commencer.

Suivez-vous attentivement ce dossier ? Quel est votre avis ? Certes, des espèces sont sans cesse découvertes ; mais pensez-vous que les inventaires initiaux ont fait l'objet de moyens suffisants ?

M. Marc Bouchery. – Aucun dossier, en France, n'a été aussi étudié, analysé, instruit par des commissions d'experts, que celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Il a toujours été validé par les différentes juridictions administratives. Le débat public date de 2002 et 2003 : il n'est pas vieux de 50 ans ! Une durée de 15 ans entre le débat public et la réalisation opérationnelle, c'est assez classique. Ce projet, depuis 2002, a été adapté, chaque fois que nécessaire, à la mise en place de nouvelles dispositions législatives.

M. Jean-Claude Lemasson. – Comme dans tout chantier d'infrastructure d'envergure, nous découvrirons des espèces végétales et animales qui n'existent pas ailleurs ou doivent être protégées, et des dispositions seront prises pour organiser leur protection ou leur déplacement : le circuit de fonctionnement n'est pas verrouillé ! L'appel à projet date d'une dizaine d'années, et le dossier retenu est optimisé sur les plans économique, technique et environnemental, mais toutes les mesures nécessaires ne pouvaient être prévues dès le début. Aussi a-t-il été amendé au fil du temps, et continuera-t-il à l'être.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous êtes en charge des dessertes, et ce projet implique des mesures compensatoires importantes : en tout, 16 000 hectares autour du site seront mobilisés, ce qui suscite une forte résistance du monde agricole. Ne pensez-vous pas qu'il aura un effet stérilisant sur le département, où les élus locaux ne pourront plus trouver de terres pour les mesures compensatoires des projets suivants ?

M. Jean-Claude Lemasson. – C'est le sort de tout projet d'infrastructure majeur. Celui-ci est lié à un projet de liaison ferroviaire, dont le maître d'ouvrage est toutefois différent. Sur les 16 000 hectares que vous évoquez, 8 000 hectares ne pourront pas servir puisque leurs exploitants le refusent. Étant donné les compensations prévues à l'intérieur du périmètre, nous n'avons pas besoin de tant de surface. Tous les projets d'intérêt général doivent pouvoir se réaliser. Heureusement, la réserve de terres est largement suffisante, y compris sur les bassins versants. Et les compensations fonctionnelles peuvent se substituer aux compensations surfaciques.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les propositions financières faites aux agriculteurs vous paraissent-elles suffisantes ? Ne pensez-vous pas que le concessionnaire et l'État devront aller beaucoup plus loin ?

M. Marc Bouchery. – Ce n'est pas à nous d'en juger.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous êtes des élus en lien avec le monde agricole...

M. Marc Bouchery. – Ce n'est pas aux collectivités territoriales de se prononcer sur ce point. L'indemnisation proposée est calculée sur la base de la valeur à neuf des bâtiments – ce qui est bien légitime. Pour la liaison ferroviaire, comment produire une étude d'impact global sans connaître le tracé ni les diagnostics environnementaux ?

M. André Trillard. – Un remembrement est nécessaire, puisque les surfaces mises à disposition d'AGO ne correspondent pas exactement au tracé prévu. Pourquoi l'opération initiée il y a plusieurs années n'a-t-elle pas été conduite à son terme ?

Après sept ans, les titulaires de l'autorisation de construction et d'exploitation ne sont évidemment plus à jour du point de vue de la réglementation. Nous devons certes exiger qu'ils s'y conforment, mais notre droit n'est pas rétroactif !

Certains des agriculteurs que nous avons entendus la semaine dernière ont demandé l'annulation de leur vente parce que le projet a été bloqué pendant plus de cinq ans. Ubuesque : ceux qui sont cause de ce retard s'en présentent aujourd'hui comme les victimes. Déjà 170 jugements ont été rendus dans le même sens. C'est un bon début.

M. Marc Bouchery. – Les 1 247 hectares de l'emprise aéroportuaire sont possédés par AGO, qui pourrait démarrer le chantier s'il était possible d'y accéder...

M. Gérard Bailly. – Sur la quarantaine d'exploitants agricoles présents sur le site, environ trente ont accepté le processus qui leur a été proposé par la chambre d'agriculture. Ont-ils été indemnisés ? Il semble qu'ils attendaient encore des compensations en termes de biodiversité. D'après vous, quels motifs leur reste-t-il de s'opposer au projet ?

Les jugements ont tous donné raison au maître d'ouvrage. Quelles compensations mettra-t-il en place en matière de biodiversité ? Certes, tous les agriculteurs n'ont pas signé, sans doute par peur de représailles...

M. Marc Bouchery. – En effet, plus de trente agriculteurs ont accepté un accord à l'amiable d'éviction et de relocalisation. Ils sont évidemment prioritaires pour retrouver des terres. Sur les quarante que vous évoquiez, quatre s'opposent encore au projet et n'ont pas encaissé les indemnités, qui sont donc bloquées à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Gérard Bailly. – Avaient-ils donné leur accord au protocole de la chambre d'agriculture ?

M. Marc Bouchery. – Je vous suggère de poser la question à la chambre d'agriculture. Parfois, leurs parents avaient vendu les terres, et ils les exploitent dans le cadre d'un bail avec le conseil départemental, repris par le concessionnaire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), au sein de laquelle la chambre d'agriculture est représentée, s'est prononcée contre le projet en juillet 2016. Serait-ce aussi par crainte de représailles ?

M. Marc Bouchery. – Certes, les agriculteurs ne se réjouissent pas de perdre des terres agricoles. Mais ils respectent la loi, et ont agi de manière constructive.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En quoi consiste l'accord avec le monde agricole ?

M. Marc Bouchery. – C'est un protocole fixant le montant des indemnités et reconnaissant un droit prioritaire à la relocalisation à proximité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Et pour les autres agriculteurs du département ?

M. Marc Bouchery. – Des protocoles ont été signés en 2008 et en 2013. La chambre d'agriculture pourra vous les communiquer.

M. Gérard Bailly. – L'indemnisation individuelle est une chose. Mon expérience d'élu local m'a appris qu'en général une compensation est également versée pour financer la modernisation des équipements et préserver l'économie agricole, afin de compenser la perte d'hectares agricoles. Nous poserons la question à la chambre d'agriculture.

M. Jean-Claude Lemasson. – En matière de compensation, nous avons, pour l'heure, 735 unités de compensation, dont 560 au titre de la concession, c'est-à-dire AGO et 175 par la DREAL, au titre du barreau routier en zone humide ; 1 260 unités sont prévues pour les espèces protégées, dont 823 pour AGO et 446 *via* la DREAL. Ces unités sont localisées dans les mêmes bassins versants et à proximité. AGO devra construire 104 mares – certaines, déjà réalisées, ont été bouchées par les opposants vivant sur le site – et la DREAL, 42. Deux hectares de boisement devront compenser la destruction d'un hectare de landes. La restauration d'habitats naturels devra s'effectuer sur 47 hectares pour AGO, et sur 23 hectares pour la desserte. AGO devra aussi planter 51,8 kilomètres de haies bocagères, et 17,5 kilomètres pour la desserte. Enfin, nous devons restaurer 1 650 mètres linéaires de cours d'eau.

M. Alain Vasselle. – La compensation sera-t-elle intégrale ou partielle ? Je me rappelle que, si les deux tiers ou les trois quarts d'une exploitation sont touchés par un projet, le concessionnaire doit l'acheter en totalité pour que l'agriculteur puisse en reconstituer une autre, de même surface, dans le département. Cette règle sera-t-elle appliquée ? La chambre d'agriculture a-t-elle annexé au protocole une étude d'impact économique pour la profession agricole ? Y a-t-il, sur ce plan, une compensation intégrale ? *Quid* des fédérations de chasseurs et de pêcheurs concernées ?

M. Jean-Claude Lemasson. – La compensation est intégrale, mais essentiellement fonctionnelle – ce qui est une méthode innovante. Je suppose que la chambre d'agriculture a réalisé une étude d'impact économique. Il faut effectivement donner à chaque agriculteur touché les moyens de reconstituer à proximité une exploitation équivalente. Je ne sais pas ce qui est prévu pour les chasseurs, mais les discussions avec leur fédération ont abouti – et je ne crois pas qu'il s'agisse d'une zone de pêche. Ces landes n'ont pas été remembrées depuis les années 1960, car le projet était en attente.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'essentiel des compensations seront effectuées sur les 460 hectares qui sont à l'intérieur de l'emprise. Elles consisteront à densifier le réseau de mares et de haies. Nous sommes loin d'une équivalence en termes de surface. Hors du périmètre, combien d'hectares seront mobilisés ?

M. Marc Bouchery. – Il est possible que les 463 hectares situés dans le périmètre suffisent. En tous cas, nous ignorons quelle surface serait mobilisée hors du périmètre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La maître d'ouvrage ne vous a-t-il pas fourni d'informations plus précises, alors que le chantier peut commencer demain ?

M. Marc Bouchery. – Non.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cela ne vous semble-t-il pas étonnant ?

M. Marc Bouchery. – Le maître d’ouvrage appréciera, dans le cadre du comité de suivi, si des surfaces complémentaires sont nécessaires. Si c’est le cas, une négociation s’ouvrira avec les exploitants.

M. Jean-Claude Lemasson. – Ce n’est pas demain que le chantier est censé débiter, mais ... hier ! Voire même avant-hier.

M. André Trillard. – On ne peut pas accéder au site !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous verrons cela le 17 février...

M. Gérard Bailly. – Le projet n’est-il bloqué que par la difficulté d’accès au site, ou également par des procédures en cours ?

M. Marc Bouchery. – Il n’y a plus aucun obstacle administratif. Les derniers recours sur les espèces protégées et la loi sur l’eau, qui n’étaient pas suspensifs, ont été rejetés par le tribunal administratif de Nantes le 17 juillet 2015, puis par la cour d’appel le 14 novembre 2016. Un arrêté complémentaire sur le campagnol amphibie est attaqué mais, là encore, de manière non suspensive.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il manque encore, tout de même, l’avis de l’Union européenne.

M. Marc Bouchery. – Le principe de subsidiarité veut que son absence n’ait pas d’effet suspensif. D’ailleurs, l’Union européenne s’était prononcée plutôt favorablement. Le SCoT de Nantes Saint-Nazaire a été voté le 19 décembre 2016, et sert à résoudre le précontentieux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les 40 millions d’euros prévus correspondent-ils au bon prix de la compensation ?

M. Marc Bouchery. – Je n’ai pas dit qu’il s’agissait du bon prix, mais de l’enveloppe dédiée à ces mesures. Notre convention de financement avec les maîtres d’ouvrage prévoit des avances forfaitaires, non révisables mais actualisables.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Porte-t-elle le détail des mesures de compensation ?

M. Marc Bouchery. – Non.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Alors, à quoi correspondent les 40 millions d’euros ?

M. Marc Bouchery. – A une estimation de la part du budget global qui devrait être consacrée aux mesures compensatoires.

M. André Trillard. – M. Dantec sait bien que l’aéroport est construit par un concessionnaire, et que le syndicat mixte s’occupe des accès. Ce dernier n’a pas à connaître l’accord entre l’État et le concessionnaire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pourtant, l'information sur le projet fait partie des quatre missions du syndicat mixte. Comment l'exercer sans connaître le détail des mesures de compensation ?

M. Marc Bouchery. – Celles-ci ne relèvent pas des collectivités territoriales, mais bien de l'État et du maître d'ouvrage. À eux de les détailler au public.

M. Gérard Bailly. – Avez-vous une estimation des dépenses déjà engagées, ne serait-ce qu'en frais de justice ? Qui les a assumées ?

M. Marc Bouchery. – Le contrat de concession signé en 2011 porte sur Notre-Dame des Landes, mais aussi sur l'exploitation de l'aéroport actuel de Nantes-Atlantique et de celui de Saint-Nazaire-Montoir. Des investissements ont été effectués par AGO pour adapter ces deux aéroports, en l'absence de progrès à Notre-Dame des Landes. Les collectivités territoriales ont cessé de participer à ces dépenses depuis 2013, puisque ce sont elles qui devront verser les premiers fonds à Notre-Dame des Landes.

M. Jean-Claude Lemasson. – À défaut d'une estimation du coût des mesures de compensation, nous connaissons leur nombre : 104 mares, par exemple. Cela permet d'informer sommairement le grand public sur les mesures prévues à ce jour.

M. André Trillard. – En effet, AGO doit construire l'aéroport, en être concessionnaire pendant 55 ans, gérer celui de Saint-Nazaire – purement industriel – ainsi que, jusqu'à sa fermeture, celui de Nantes-Atlantique. Pour l'heure, cet aéroport voit passer plus de quatre millions de passagers par an. Cela fait au moins une ressource financière !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Merci à vous. Je renouvelle mon souhait de pouvoir obtenir l'analyse scientifique de l'impact de l'aéroport actuel sur le site de Grand-Lieu.

M. Jean-Claude Lemasson. – La réserve naturelle de Grand-Lieu fait l'objet d'un contrat de gestion avec la société nationale de protection de la nature. Les rapports d'activité annuels qui en découlent sont une source d'information, mais je ne suis pas compétent pour déterminer s'ils peuvent être considérés comme autant de rapports scientifiques. En tous cas, le directeur de la réserve a fait état dès 1975 d'un fort risque que des gênes soient occasionnées aux oiseaux par l'accroissement des mouvements et l'extension des pistes de l'aéroport.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci.

La réunion est close à 18 h 25.

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

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

**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 (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Mercredi 25 janvier 2017

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Audition conjointe sur la détection précoce des troubles psychiatriques

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons les auditions de notre mission d'information sur la psychiatrie des mineurs en nous intéressant cet après-midi à la question de la détection précoce des troubles psychiatriques.

Nous avons le plaisir d'accueillir à ce sujet trois éminents spécialistes : le 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 ; le professeur Jacques Dayan, vice-président de l'association internationale pour la santé mentale du bébé (WAIMH France) et le professeur Manuel Bouvard, chef du service universitaire d'hospitalisation pour enfants et adolescents au CHU de Bordeaux.

Sans plus tarder, je propose que vous preniez successivement la parole pour un bref propos introductif. Notre rapporteur, M. Michel Amiel, interviendra ensuite pour vous poser une première série de questions. Je passerai ensuite la parole aux autres sénateurs. Je rappelle que notre audition est ouverte au public et à la presse.

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. – Je vous remercie de votre invitation à échanger sur la question de la détection précoce des troubles psychiatriques des enfants, qui est un sujet très important.

À titre liminaire, je soulignerai qu'il est important que les signes d'appel précoces soient connus et repérés par les professionnels qui interviennent dans le champ de la petite enfance de manière générale. Les réseaux et les dispositifs en place doivent permettre de faire en sorte que les enfants présentant de tels signes d'appel soient correctement adressés et suivis par des réseaux d'intervention qui correspondent bien à leurs besoins. Il faut privilégier la modularité des besoins afin que les enfants ne deviennent captifs d'un réseau. Cette modularité passe par une bonne articulation entre les réseaux d'intervention que je qualifierais « de la première ligne », c'est-à-dire la protection maternelle et infantile (PMI), les écoles et les centres qui accueillent les enfants jeunes, avec les autres niveaux. L'articulation doit être suffisamment souple et performante pour que les enfants et les parents puissent circuler entre ces différents niveaux. Il arrive par exemple que des enfants qui entrent dans des dispositifs de prise en charge sanitaire pour des raisons liées au diagnostic ne puissent plus être adressés en aval, faute de places notamment. Il nous faut des réseaux d'aval extrêmement souples et fonctionnels pour ne pas être dans une situation où il y a constamment des entrants et pas de sortants. Il faut également que nos systèmes, tant pour la petite enfance que l'enfance, soient plus lisibles pour les familles. Par exemple, celles-ci ne connaissent pas

toujours les tâches respectives des centres médico-psychologiques (CMP) et des centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP).

Je souhaite également insister sur la nécessaire diffusion des programmes de gestion parentale, qui sont des modèles bien diffusés dans les pays anglo-saxons. Il s'agit de programmes destinés à des parents qui rencontrent des difficultés. Certains sont très généralistes. Il en existe en France, comme l'école des parents. Le problème est que souvent on n'utilise pas des programmes qui ont fait la preuve d'une vraie efficacité. Les programmes de gestion parentale sont utilisés à différents niveaux d'intervention, en particulier pour des parents dont les enfants présentent des troubles comportementaux. Plus ces programmes sont utilisés tôt, plus ils sont efficaces.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous considérez donc qu'il existe des outils suffisamment évalués pour pouvoir être considérés comme crédibles et fiables. Ce point est très important pour notre mission.

Pr Diane Purper-Ouakil. – Absolument. Je peux vous en donner des exemples. Ces programmes sont la plupart du temps disponibles en anglais. Je pense que certaines équipes en France seraient en mesure de les diffuser et de promouvoir ce type d'approche.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Des équipes en France utilisent-elles déjà ce type de programmes, ou à titre expérimental ou depuis plus longtemps ?

Pr Diane Purper-Ouakil. – Oui, de tels programmes sont utilisés dans le champ sanitaire, en particulier dans le domaine du trouble du déficit de l'attention, avec ou sans hyperactivité (TDAH), qui a été une des premières applications de ce type de programme. On peut aussi parler de psychoéducation parentale. Au-delà du TDAH, il existe également des données de la littérature sur les troubles du comportement perturbateurs et les comportements indésirables de façon générale, à tel point que de tels programmes sont désormais utilisés en milieu scolaire dans certains pays.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pensez-vous que ces programmes dont il est question dans la littérature anglo-saxonne puissent être employés en France, dans la mesure où notre pays n'a pas forcément la même culture en matière de psychiatrie ?

Pr Diane Purper-Ouakil. – Pour les avoir utilisés successivement à Paris et Montpellier, je pense que ces programmes sont « exportables ». Le succès rencontré et la demande des familles sont extrêmement forts. Il existe désormais des dérivés de ce type d'approche, que nous utilisons au centre hospitalier universitaire de Montpellier et qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement anglo-saxons. Nous travaillons aussi avec l'université de Tel-Aviv qui a développé d'autres types de programmes. L'expérimentation et les données de recherche sont suffisantes pour tester l'applicabilité de ces dispositifs dans nos populations globales. Les parents sont pleinement parties prenantes.

Je souhaiterais terminer en soulignant que la recherche demeure déficitaire dans notre spécialité. Nous manquons d'infrastructures et de laboratoires s'occupant de recherches en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent ou en psychologie du développement et suffisamment rattachés aux services de psychiatrie. Dans le champ des neurosciences, le développement est très important. Là aussi, les ressources sont encore insuffisantes.

Professeur Jacques Dayan, vice-président de l'Association internationale pour la santé mentale du bébé (WAIMH France). – Je m'exprime ici surtout en tant que représentant de l'association internationale de psychiatrie du bébé. Cette discipline est particulière dans la psychiatrie des mineurs pour plusieurs raisons. D'une part, elle s'adresse à un être sans langage et crée un nouveau paradigme dans les pratiques de psychiatrie. D'autre part, elle ne peut être conçue sans les parents et constitue ainsi une psychiatrie de l'interaction. On n'est pas forcément en présence d'un malade tout en ayant un trouble des interactions. Troisièmement, elle ne peut être conçue qu'en articulation avec d'autres intervenants dans une logique collective car elle fait appel à des compétences multiples. Il est nécessaire d'accorder le travail respectif de chacun.

Cela est d'autant plus important qu'il s'agit d'une psychiatrie développementale. Les premiers temps de développement de l'enfant, qui naît précocement par rapport à d'autres espèces, sont ceux d'une croissance neuronale extraordinaire impliquant la création de millions de synapses à la minute et en interaction avec l'environnement. Nous avons cependant du mal à prendre en compte cet environnement car il faut faire appel pour la recherche à des outils artificiels, comme la vidéo ou des enregistrements.

Dans la pratique, cela a des conséquences importantes. Le terme de précocité peut se comprendre de deux façons. D'un côté, dans le cadre d'une pathologie, des signes précoces peuvent par exemple annoncer une éventuelle schizophrénie. De l'autre côté, se pose la question des signes précoces dans le développement. C'est le sujet qui nous intéresse. Or il existe une psychiatrie des mineurs assez classique, qui concerne les troubles développés par un enfant, liés soit à une charge génétique, congénitale ou organique importante, soit à des interactions pathologiques. Dans ce dernier cas, l'enfant ne présente pas encore de troubles, ce sont les interactions qui sont troublées. Si l'on considère la psychopathologie en général, de nombreux troubles relèvent de l'interaction avec l'environnement. Il s'agit le plus souvent de troubles du comportement ou de troubles internalisés, des troubles anxieux ou autres.

Il existe une spécialité avec laquelle la psychiatrie des mineurs, et donc la psychiatrie infanto-juvénile, ont du mal à se développer et pour laquelle il y a une certaine résistance des pouvoirs publics, c'est la psychiatrie périnatale. Celle-ci est totalement intégrante et doit être intégrée, en particulier sur le thème de la précocité, à la psychiatrie des enfants.

La psychiatrie du bébé prend en charge les troubles maternels susceptibles de générer des troubles du développement chez un enfant qui se porte encore bien. Fait partie de la psychiatrie infantile la dyade mère-bébé ou père-bébé, voire donneur de soins-bébé, dans une pathologie qui n'est pas encore affirmée et dont on espère qu'elle ne s'affirmera pas. D'après la littérature scientifique, de 12 à 15 % des mères présentent des troubles, avec une dépression ou une souffrance néonatale avec des impacts potentiels sur le bébé, dans les domaines affectifs, cognitifs et même moteurs. Or il existe en France une grande pénurie de moyens, avec une unité mère-bébé dans une région sur deux. Le taux de suicide maternel est très élevé. L'Inserm ne prend pas en compte la mortalité maternelle d'origine psychiatrique, ce qui fausse quelque peu la réflexion nationale. Les besoins sont d'autant plus importants qu'il s'agit d'une psychiatrie développementale et qu'il convient d'intervenir lorsque la dyade est malade mais avant que l'enfant lui-même ne soit malade.

A mon sens, nous constatons à la fois une progression et une régression des prises en charge et des connaissances. La progression des connaissances est basée sur la mise en évidence d'un certain nombre de troubles parentaux et de leurs répercussions. La prise en

charge de ces troubles parentaux nécessite la diffusion de connaissances dans le public. Cependant, en général, les personnes concernées savent ce qu'elles doivent faire mais en sont mentalement incapables, du fait de la dépression. Une telle situation nécessite des soins particuliers que doivent prodiguer des thérapeutes qui devraient bénéficier d'une double formation en psychiatrie de l'adulte et infantile, ainsi que de nouveaux moyens.

Les éléments de régression portent sur la collaboration avec les services sociaux. Après la Seconde Guerre mondiale, les travaux relatifs à la théorie de l'attachement ont conduit à la révision du travail dans les pouponnières qui étaient jusqu'alors des lieux iatrogènes avant de devenir des lieux d'aides. Or à nouveau depuis l'application de la loi de 2007 sur la protection de l'enfance, on assiste à une régression très importante en ce qui concerne la prise en charge des mères. En effet, celles-ci sont très facilement jugées comme maltraitantes ou incompetentes et elles font face au regard d'une véritable police des familles. Une formation en psychopathologie et en développement des travailleurs sociaux s'impose afin de garantir le respect de ces mères qui reste un élément-clé pour le soin. Enfin, outre la prise en compte de ces nouveaux besoins, il est essentiel d'assurer l'intégration des parents à la psychiatrie des mineurs.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La loi du 5 mars 2007, qui avait pourtant été bien accueillie et demandée par les professionnels, que ce soit des secteurs sanitaire, social ou encore médico-social, vous semble-t-elle générer, dans les pratiques, des effets pervers ? Sa mise en œuvre a-t-elle finalement conduit à stigmatiser les mères ?

Pr Jacques Dayan. – C'est bien ce que j'ai dit. Comme la formation, notamment celle des travailleurs sociaux qui est lacunaire, la prévention de la maltraitance des enfants va s'accompagner du déni de ce que représente le trouble mental, en particulier le trouble mental aigu. Je mets à part la schizophrénie. Or ces troubles aigus sont curables. Dans la crainte extrême d'une maltraitance d'un enfant, on juge les compétences des parents à un moment où ils vont mal et où leur niveau de performance est abaissé par leurs troubles. Alors même que ces personnes ont besoin d'un soutien destiné à leur redonner l'estime d'elles-mêmes, elles sont jugées et mises en difficulté. De fait, on constate des implicites sociaux car c'est d'autant plus vrai pour une mère déprimée qui se trouve en situation de précarité. Il faut donc accroître les efforts en matière de formation comme vient de le souligner ma collègue, rappeler clairement la place de chacun et les raisons pour lesquelles et le moment où il faut s'adresser à la pédopsychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La loi de 2007 prévoit l'entretien du quatrième mois qui est en général conduit par une sage-femme.

Pr Jacques Dayan. – Notre association s'est penchée sur les effets de cet entretien du quatrième mois. Très schématiquement, nous avons constaté que les effets attendus étaient bien au rendez-vous lorsque les sages-femmes étaient bien formées ou étaient en lien avec les psychopathologues. A l'inverse, leur manque de formation pouvait induire des effets délétères.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il n'y a donc pas que les travailleurs sociaux qui doivent être formés !

Pr Jacques Dayan. – Dès lors qu'une personne intervient dans un domaine, il est bien qu'elle soit formée dans ce domaine.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Les enfants qui sont confiés à des services départementaux le sont par la justice. Les travailleurs sociaux ont certainement repéré une situation et travaillent avec les services de la PMI et notamment avec les puéricultrices ou les sages-femmes lorsqu'il s'agit d'une jeune mère. La décision finale n'appartient pas au travailleur social.

Pr Jacques Dayan. – Nous avons discuté de ces questions avec des magistrats, y compris de la Cour d'appel. Comme en pédopsychiatrie, des problèmes de personnels se posent et conduisent, en raison de la surcharge de travail, à la réduction des échanges qui, dans le domaine psychopathologique et psychiatrique, étaient encore possibles il y a quelques années avant d'être très réduits. De ce fait, les jugements sont le plus souvent motivés par les retours des services sociaux qui sont eux-mêmes peu médiatisés par une connaissance ou une interaction psychopathologiques, malgré les expertises. Je pense qu'il y a là un problème qui peut être résolu.

M. René-Paul Savary. – S'agit-il d'un problème général ou spécifique ? Faut-il imputer cette situation à l'absence de pédopsychiatre ? A quoi est-t-elle due ? Le problème ne s'explique-t-il que par le manque de formation ?

Pr Jacques Dayan. – J'ai pu constater l'hétérogénéité selon les départements puisque certains organisent systématiquement des formations tandis que d'autres ne prévoient rien en la matière.

M. René-Paul Savary. – C'est là l'un des effets de la décentralisation.

Pr Jacques Dayan. – En effet. Dans les stades précoces du développement, c'est-à-dire autour de la naissance, il y a une telle préoccupation anxieuse vis-à-vis de la maltraitance que l'équilibre entre le soutien apporté à la mère et à ses compétences et la vigilance face à la maltraitance est en quelque sorte altéré, en particulier en cas de dépression.

Mme Corinne Imbert, présidente. – A quelle période votre constat s'applique-t-il exactement ? Une sortie précoce de la maternité, aussitôt après l'accouchement, n'induit-il pas un moindre accompagnement susceptible d'accentuer les difficultés éprouvées par la mère ?

Pr Jacques Dayan. – La période à laquelle je faisais référence s'étend du début de la conception à environ un an du post-partum.

S'agissant des sorties précoces de la maternité, nous avons des présomptions mais pas d'études. Pour être clair, nous n'en savons rien.

Professeur Manuel Bouvard, chef du service universitaire d'hospitalisation pour enfants et adolescents au CHU de Bordeaux. – A mon tour de vous remercier de pouvoir échanger avec vous sur un aussi vaste sujet. D'un point de vue lexical, il existe deux acceptions de la précocité selon qu'on la considère par rapport à l'âge ou par rapport au parcours de soin. À quel moment le diagnostic doit-il intervenir à partir de la question de l'alerte ? Il faut s'intéresser au parcours à partir du moment où quelqu'un commence à s'inquiéter. Souvent les parents sont les premiers à s'inquiéter ; parfois, ce sont les enseignants ou les personnels de la crèche. Il importe de repérer les signes avant-coureurs depuis la crèche jusqu'à l'école primaire. Au fur et à mesure que l'enfant grandit, le nombre

de partenaires augmente. Cela renvoie d'ailleurs également à la question de la formation. À quel moment le diagnostic doit-il être posé ? Et qu'est-ce que le diagnostic ?

En psychiatrie, nous travaillons beaucoup avec des outils de diagnostic basés sur des comportements observés et la validité des diagnostics est fondée sur des démarches, d'où le nécessaire délai qui s'écoule entre l'inquiétude manifestée et l'identification d'une problématique impliquant des interventions. S'agissant de la santé mentale des mineurs, il faut bien différencier le repérage, éventuellement du dépistage, et du diagnostic. Entre l'alerte et le diagnostic, il faut bien sûr que le moins de temps possible s'écoule. Globalement en France, quelle que soit la pathologie de l'enfant ou de l'adolescent, nous connaissons des délais beaucoup plus longs que ceux des autres pays européens. L'un des enjeux est de rendre lisibles les parcours de soins dans un contexte marqué par les inégalités territoriales et la réorganisation territoriale.

En second lieu, le diagnostic doit devenir un outil de communication. Or, il nous faut harmoniser nos pratiques. Il est frappant de constater à quel point la diversité des trajectoires ne correspond pas à la diversité des problématiques. En d'autres termes, une même situation peut impliquer, en fonction du contexte, des trajectoires différentes, qu'il s'agisse de problématiques de développement, comme par exemple le TDAH ou l'autisme, ou d'autres problématiques comme la maltraitance. Cela renvoie à l'enjeu d'égalité d'accès aux soins.

Cette hétérogénéité se retrouve également dans la formation des psychiatres. À titre d'exemple, la question des troubles comportementaux fait l'objet de quatre heures d'enseignement sur les quinze ans d'études. Les futurs médecins généralistes ne reçoivent qu'une heure de cet enseignement. La formation initiale de l'ensemble des acteurs du champ médical et médico-social pose ainsi problème. La formation initiale et continue des soins de métier est importante. Les familles font souvent face à des avis contradictoires. Cela pose la question de l'harmonisation des pratiques, qui doit passer par la formation. La pédopsychiatrie est un champ de la médecine et un champ de la psychiatrie où la recherche, notamment sur le développement du cerveau comme l'épigénèse, permet aussi d'envisager la mise en place de nouveaux soins.

Je suis très heureux qu'une mission comme la vôtre se penche sur la santé mentale des mineurs. Le terme de mineur renvoie surtout à une notion juridique. Il faut prendre en compte la continuité entre le bébé, l'enfant, le jeune adulte, le moins jeune adulte, etc. On a longtemps considéré qu'il fallait séparer les phases de l'existence depuis la naissance jusqu'à la vieillesse. Or, la question de la continuité est posée : que va devenir un enfant, dont le diagnostic est posé dans sa petite enfance, lorsqu'il atteindra trente ans ? J'ai pu mesurer, à l'issue du suivi de certains patients sur au moins vingt ans et en qualité notamment de chef de pôle du centre hospitalier Charles Perrin, l'importance de la continuité des soins. L'un des enjeux en termes d'offre de soins aujourd'hui est de répondre à la question des transitions. Un enfant âgé entre deux et quatre ans dispose autour de lui d'instances comme les crèches qui sont autant de partenaires, avant que ne se pose la question de la scolarisation vers l'âge de cinq-six ans. Paradoxalement, ces phases de transition sont des phases de rupture, en matière de prise en charge, de soins et de capacité d'accompagnement.

Enfin, le partenariat avec les familles reste un enjeu majeur. Les projets, y compris au moment du diagnostic et ensuite pour l'accompagnement, doivent être travaillés avec les familles, autant dans l'annonce que dans le travail. Les familles ne doivent pas être laissées de côté. C'est un enjeu culturel important. Pendant trop longtemps, une forme de

séparation entre le milieu médical et les familles s'est imposée, confinant à une sorte de vision manichéenne. Or, les familles sont partenaires du diagnostic et c'est d'ailleurs grâce à elles que peut être maintenue la continuité des soins. Il faut que les professionnels que nous sommes entendons ces familles pour les accompagner.

Mme Corinne Imbert, présidente. – On retrouve d'ailleurs ce sujet de la continuité de la prise en charge en matière de protection de l'enfance.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Votre présentation, fort complète, a permis d'aborder de nombreuses thématiques, comme la précocité du diagnostic et de la prise en charge, ou encore les programmes de gestion parentale reconnaissant l'importance de la famille. En revanche, la psychologie du bébé et la psychopathologie de la périnatalité ont été peu abordées durant nos auditions et me paraissent particulièrement intéressantes, tout comme la formation des soignants et le rôle de l'éducation nationale. Fort de tout cela, à l'échelle d'un territoire, quel serait le panier de soins et de formations qui serait nécessaire pour l'exercice convenable de votre profession et pour garantir celui de vos partenaires de soins et du secteur médico-social, du secteur social ainsi que de la justice et de l'éducation nationale ? Et quel serait ce territoire ? N'hésitez pas à nous adresser une contribution écrite sur cette question pour aborder les points que vous pourriez laisser de côté dans votre réponse durant cette audition.

Pr Diane Purper-Ouakil. – La question de l'organisation est en effet cruciale. De nombreux partenaires se trouvent autour de l'enfant. Il faut ainsi en assurer la synergie et la convergence dans la mesure du possible. À mon sens, le travail en réseau demeure la meilleure solution pour assurer la modularité de la prise en charge à partir de plateformes de diagnostic vers d'autres acteurs du secteur libéral notamment. Or, nous ne disposons plus des financements nécessaires à leur maintien. Ces réseaux peuvent également servir à constituer un observatoire ou des bases de données. On ne saurait créer de la connaissance à partir des trajectoires si les acteurs de la prise en charge sont morcelés et fonctionnent en silos.

Pr Jacques Dayan. – La diffusion des connaissances doit être assurée par une diversité de canaux. Les centres experts, que vous avez évoqués, permettent d'augmenter le niveau de connaissance de l'ensemble des intervenants. On pourrait imaginer, dans un monde idéal, ne plus avoir besoin des centres de référence autisme dès lors que les connaissances sur l'autisme seraient assez diffusées. Il en est de même en psychiatrie périnatale et dans d'autres domaines. D'autres ne peuvent pas s'éteindre car ils font appel à des connaissances qui ne pourront jamais être généralisées, comme par exemple sur les maladies rares.

M. Michel Amiel, rapporteur. – C'est ce qu'évoquait hier le professeur Raynaud qui plaidait en faveur du renforcement des structures existantes et du rôle de chacun des intervenants, aussi bien en termes de connaissances que de formation.

Pr Jacques Dayan. – Je souscris à une telle proposition. L'objectif des centres experts est bel et bien de diffuser les connaissances.

Pr Manuel Bouvard. – Les centres de référence existent pour harmoniser les pratiques. Je suis responsable d'un centre de ressources autisme dans ma région, dont la création remonte aux années 2000, alors que l'accès au diagnostic était particulièrement difficile et hétérogène. L'enjeu est ainsi de parvenir à une certaine lisibilité. Nous travaillons actuellement avec le professeur Purper-Ouakil à la labellisation de centres consacrés aux problèmes d'attention, qui représente un problème de santé publique important ainsi qu'un

facteur d'échec scolaire. L'enjeu n'est pas d'assurer la pérennité de ces centres, mais de définir une trajectoire développementale plus homogène pour les patients. La création de ces centres-référents, à l'instar de ce qui prévaut pour les maladies orphelines, permet d'augmenter le niveau de compétences. Mais il faut préciser qu'un partenariat n'est possible qu'à la condition de respecter les corps de métier. On ne va pas demander aux travailleurs sociaux de devenir des médecins ni aux enseignants de devenir des sages-femmes ou des puéricultrices ! Les enseignants doivent ainsi faire leur travail de pédagogue tout en ayant une sensibilisation sur les problèmes psychiatriques.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Sauf que le signe d'appel ne va pas être forcément entendu par un médecin ou un spécialiste en la matière.

Pr Manuel Bouvard. – C'est la raison pour laquelle il faut graduer le niveau de la sensibilisation en fonction des intervenants. On ne va pas former tout le monde à la psychiatrie. La formation des enseignants en psychologie de l'enfant demeure aujourd'hui marginale.

Mme Corinne Imbert, présidente. – A chaque métier correspondent des signes d'appel spécifiques.

Mme Laurence Cohen. – Je vous remercie de votre exposé qui éclaire notre mission. Les troubles de l'enfant mettent souvent en évidence des dysfonctionnements d'origine familiale. Comment s'organisent concrètement l'accompagnement de la famille et éventuellement, la prise en charge de la mère si c'est elle qui est en souffrance ?

Vous avez également insisté sur la notion de partenariat qui implique l'intervention d'équipes pluridisciplinaires extrêmement bien formées et disposant du temps et du budget nécessaires à l'échange d'informations.

En outre, au-delà de la pédopsychiatrie et de la psychiatrie, votre conception de la continuité du parcours de soins remet en cause la conception même de la médecine en générale où le patient est très morcelé en fonction de ses symptômes.

Pr Jacques Dayan. – Pour être moins schématique, les troubles d'un enfant sont liés à des facteurs tant externes qu'internes. La réponse des familles varie également selon le degré de précarité sociale, selon le trouble de l'enfant et la bonne santé mentale ou non de la famille. La prise en charge de l'environnement et du trouble de l'enfant s'avère toujours fort complexe. Pour des questions éthiques et d'efficacité, la mise en accusation des parents est maintenant refusée, quel que soit le cas de figure.

A partir de là, les prises en charge diffèrent selon les cas. Ainsi, si un enfant présente un trouble sensoriel évident ou une maladie physique, l'accompagnement des parents va être organisé, même s'il ne me paraît pas assez pensé dans notre pays à un stade précoce, faute d'une réflexion et d'une harmonisation globales.

Il y a ensuite la question des difficultés des parents. En psychiatrie périnatale, il existe des difficultés aiguës. Des personnes, qui sont en bonne santé mentale, peuvent se trouver aller mal à l'idée de devenir parents. Loin d'être une famille dysfonctionnante, il s'agit d'individus qui doivent être aidés dans leur parentalité par un accompagnement. Celui-ci n'est pas du même type que l'accompagnement classique qui peut être prévu en cas de trouble chronique, où la pathologie interne de l'enfant est prépondérante, ce qui nécessite un

travail avec les parents. Au-delà d'un certain niveau de « dysfonctionnalité », l'alliance avec les parents pose un problème. Il faudra choisir entre l'intérêt des parents et celui des enfants. A cet égard, contrairement au Royaume-Uni, où des moyens conséquents sont déployés lorsqu'on décide de séparer, après une observation longue prise en charge par la justice, etc., en France, pour les stades précoces, nous n'avons pas ces moyens.

Pr Diane Purper-Ouakil. – Je souhaite insister sur les modalités d'accompagnement et différencier l'accompagnement du soin. Ce que l'on demande à la pédopsychiatrie est plurifactoriel, cela va du soin à des choses qui relèvent de l'accompagnement d'un parcours. Il faut penser en termes de continuité dans le développement, qui ne doit pas correspondre à une succession de surspécialisations étanches les unes par rapport aux autres en fonction des tranches d'âge. Je suis plutôt pour une continuité de la prise en charge avec suffisamment d'articulation entre les équipes afin de prévenir les ruptures successives pour les enfants présentant des troubles chroniques et des besoins de prise en charge de long terme. Un projet européen, qui porte sur la transition de la psychiatrie des adolescents vers la psychiatrie adulte, est en cours. La question des transitions se pose également dans les autres pays européens. Certains dispositifs, comme la désignation de référents, qui seraient des professionnels suffisamment formés à l'accompagnement dans les parcours de soins pour les parents les plus en difficulté au niveau psycho-social, pourraient être envisagés. Ces référents faciliteraient par exemple l'articulation du parcours de soins avec les parcours éducatifs et de rééducation et aideraient les parents à s'y retrouver dans cette organisation.

Pr Manuel Bouvard. – Nous devons aujourd'hui acter ensemble qu'il existe des troubles de l'enfant. Il ne s'agit pas toujours de troubles liés au contexte ou à l'environnement. Les troubles du spectre autistique ont longtemps été compris comme étant liés aux mères. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Mais l'idée a encore un peu cours. Cela renvoie à l'enjeu de l'évaluation des compétences et du développement de l'enfant ainsi que des facteurs familiaux et de contexte. L'accompagnement débute au moment où l'on dit aux parents quels sont les troubles de leurs enfants, que ces troubles ne sont pas apparus de leur faute et selon quelles modalités le travail de prise en charge pourra être réalisé. Cela renvoie à la notion d'aide aux aidants. Les programmes d'aides aux aidants, comme ceux dont nous pilotons la mise en œuvre en Aquitaine, fournissent les outils de cet accompagnement et permettent aussi de rendre les parents acteurs de cet accompagnement.

Mme Corinne Imbert, présidente. – L'acceptation du diagnostic est évidemment très difficile pour les familles et les déculpabiliser est très important.

M. René-Paul Savary. – L'organisation du réseau que vous appelez de vos vœux pourrait-elle être calquée sur la prise en charge dans le domaine cancérologique, avec des équipes pluridisciplinaires ? Une telle démarche n'est pas si compliquée que cela.

Pr Diane Purper-Ouakil. – Cela n'est pas si compliqué. Encore faut-il disposer d'un budget pour en assurer le lancement et être soutenu par les institutions. Or nous ne disposons pas d'un réel soutien en ce sens.

Pr Manuel Bouvard. – A l'instar des réunions de concertation pluridisciplinaire (RCP) en cancérologie, il faut prendre en compte les problèmes somatiques qui sont fréquemment associés aux pathologies. C'est tout l'enjeu de la pluridisciplinarité.

M. René-Paul Savary. – Compte tenu du nombre important des acteurs mobilisés, il semble difficile de tous les réunir au sein d'un même réseau !

Pr Jacques Dayan. – En psychiatrie périnatale, le réseau est absolument indispensable. Mais la formation est importante pour tous, en particulier pour nous-mêmes. Une déconstruction logique est nécessaire : par exemple, dans la parentalité, lorsque l'obstétricien accompagne une femme qui vient de mettre au monde un bel enfant, il la félicite et si l'enfant a un problème, il lui dit qu'elle n'y est pour rien.

Mme Françoise Cartron. – En fonction des interlocuteurs que les parents vont rencontrer, la question se pose de savoir comment les choses sont dites et diagnostiquées au regard de l'enjeu de la précocité. C'est parfois l'enseignant qui est concerné. Sans que chacun sorte de son rôle, comment faire en sorte que l'enseignant comprenne et sache quel est l'enfant qui est en face de lui ? De façon plus générale, constatez-vous une augmentation du nombre d'enfants présentant des troubles ? Si oui, est-ce lié au fait qu'il y a davantage de diagnostics précoces ?

Pr Manuel Bouvard. – Se pose en effet la question de la sensibilisation, qui doit varier en fonction des acteurs. Les enseignants doivent être sensibilisés face par exemple aux difficultés de certains enfants à s'exprimer en fin de cours préparatoire ou encore à se stabiliser dans une activité. Les médecins généralistes doivent être formés un peu plus pour enclencher le dépistage. S'ils sont en difficulté, les centres référents peuvent prendre le relais. Il faut donc assurer une gradation de la réponse. Les actions de sensibilisation menées dans les collèges, les crèches et les maternelles sont encore insuffisantes.

En ce qui concerne l'épidémiologie, le champ des phobies s'élargit considérablement au cours du temps. Il nous manque aujourd'hui des données épidémiologiques que nous pourrions mettre en relation avec les dépenses de santé. Nous n'avons pas le sentiment d'une augmentation des troubles mentaux. En revanche, il y a certainement une meilleure reconnaissance. S'agissant des troubles du spectre de l'autisme, nous sommes passés d'une prévalence de 5 pour 10 000 individus à près de 1 %, c'est-à-dire d'une pathologie rare à une question de santé publique. Ce n'est pas qu'il y a plus d'autistes qu'auparavant mais le spectre s'est élargi et les outils de repérage ont été améliorés. Plus d'autistes que par le passé accèdent aux soins, sans que l'on puisse considérer que cette pathologie augmente dans la population.

Audition de Mmes Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité, Françoise Pétreault, sous-directrice de la vie des établissements, et Brigitte Moltrecht, médecin conseillère technique, de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Laurence Cohen, présidente. – Mesdames, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Nous nous intéressons à la prise en charge psychiatrique des mineurs, sujet qui agrège de multiples acteurs.

La structure scolaire, de l'enseignant aux autres personnels, tient à ce titre une place majeure, aux différentes étapes des troubles. Par ailleurs, le développement des troubles de l'apprentissage ainsi que les réflexions autour de l'avenir de la médecine scolaire renforcent nos interrogations.

Nous vous avons transmis plusieurs questions. Je vous passe donc sans plus tarder la parole pour un bref propos introductif.

Notre rapporteur, Michel Amiel, puis les autres sénateurs vous poseront ensuite quelques questions.

Je rappelle que notre audition est ouverte au public et à la presse.

Mme Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – La question des troubles psychiatriques des mineurs et de leur prévention est un sujet au cœur des préoccupations des acteurs éducatifs. Sont mobilisés sur ce sujet, en plus des personnels sociaux et de santé, l'ensemble de la communauté éducative, les équipes pédagogiques et éducatives mais aussi les partenaires de l'école dans le cadre des missions de chacun.

Le champ de la santé mentale à l'école recouvre beaucoup de domaines notamment le champ de la prévention des conduites addictives et celui de l'éducation à la sexualité et de la protection de l'enfance lorsque l'on sait que pour 96 % des personnes, les violences sexuelles commises quand elles étaient mineures ont eu des conséquences sur leur santé mentale.

La santé mentale fait également partie du champ de la promotion et de la prévention de la santé dans le cadre du parcours éducatif en santé. Mais il s'agit aussi pour nous de mettre en place un environnement sécurisant. Vous le savez l'école a été soumise aux enjeux sociétaux avec la menace terroriste et nous accordons une attention particulière à la prise en charge des enfants victimes ou témoins et au fait que les exercices de simulation que nous organisons ne réactivent pas de traumatismes.

Face à ce domaine très large nous disposons d'un certain nombre d'instruments.

Les ministres des affaires sociales et de la santé et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont signé une convention cadre le 29 novembre 2016 afin de renforcer la collaboration et définir un programme commun d'actions. Parmi les thèmes retenus figure la promotion du bien-être psychique et de la santé mentale.

De plus, six des neuf mesures du plan bien-être annoncé par le président de la République concernent directement l'éducation nationale. Nous les déclinons dans le cadre de conventions passées entre les agences régionales de santé (ARS) et les rectorats.

Nous participons à la politique de prévention du suicide à la fois en participant aux différents groupes du conseil national de santé mentale (groupe bien-être et groupe prévention suicide) et de l'observatoire national du suicide.

Nous collaborons ou œuvrons pour plusieurs enquêtes notamment l'enquête HBSC menée sous l'égide de l'OMS, à laquelle participe une unité Inserm. Cette enquête porte notamment sur la thématique du bien-être.

Nous participons aussi à l'enquête santé, élaborée avec la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), passée dans les classes de

troisième et dont les résultats sont attendus en 2018. Elle aborde la question de la santé mentale et des tendances suicidaires.

Nous avons avec l'agence Santé publique France un accord cadre et un plan annuel d'actions communes pour l'identification de programmes de prévention efficaces en milieu scolaire.

Au niveau de l'éducation nationale, la sensibilisation est menée dans le cadre de formations qui sont relatives aux différents sujets que j'ai cité.

Le référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation qui date de 2013 précise que le professeur ou le conseiller principal d'éducation (CPE) doit « apporter sa contribution à la mise en œuvre des éducations transversales notamment l'éducation à la santé » et « contribuer à identifier tout signe de comportement à risque et contribuer à sa résolution » et, évidemment, « agir en éducateur responsable et selon des principes éthiques ».

Dans le cadre des formations initiales au sein des ESPE et des formations continues, le professeur ou le CPE reçoit un certain nombre de sensibilisations pour aider à la détection des élèves en situation de mal-être ou de grande difficulté ou de maltraitance.

Les chefs d'établissement et les directeurs d'école sont également sensibilisés car ils sont les garants de la mise en œuvre d'un projet d'établissement ou d'école, comprenant un ensemble d'actions éducatives, en matière de promotion de la santé, qui s'inscrivent au sein de plusieurs dispositifs et démarches. Dans le cadre du plan Moro-Brisson il est prévu à la rentrée 2017 d'accentuer la composante bien-être de ce projet.

Enfin, les psychologues de l'éducation nationale, nouveau corps dont le décret statutaire devrait paraître prochainement, les personnels sociaux et de santé (infirmiers et médecins) participent par leurs missions spécifiques à la prévention et au repérage des troubles psychiatriques des élèves dans le cadre d'un travail en équipes pluri-professionnelles.

La DGESCO a élaboré des guides que vous connaissez certainement dont un avec la fédération française de psychiatrie sur le repérage précoce des signes de souffrances psychiques et de troubles du développement en octobre 2013 à l'usage des infirmiers et assistants de service social de l'éducation nationale.

Dans le cadre du plan d'action bien-être et santé des jeunes, ce guide doit être actualisé et devrait maintenant s'adresser à toute la communauté éducative, notamment à l'attention des personnels enseignants et d'éducation.

Un comité de pilotage va être mis en place par la direction générale de l'enseignement scolaire à partir du 2^{ème} trimestre de l'année scolaire 2016-2017 afin d'engager, d'une part, la relecture et l'actualisation scientifique du guide et, d'autre part, l'insertion de volets pédagogiques et éducatifs.

Le comité de pilotage sera interministériel – direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), direction générale de la santé (DGS) – et associera la fédération française de psychiatrie et la fondation Deniker.

Plus largement nous avons fait un guide « une école bienveillante face aux situations de mal-être des élèves », à destination des équipes éducatives des collèges et des lycées. Il a été diffusé dans tous les établissements scolaires à la rentrée 2013.

Depuis la rentrée de septembre 2016, le parcours éducatif de santé (PES) donne le cadre à une politique globale et intégrée de la santé des enfants, adolescents et jeunes adultes. Il a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 (article 6), réaffirmé par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, et impulsé par la circulaire n° 2016-008 du 28 janvier 2016.

Dans le cadre d'un comité de pilotage associant notamment Santé publique France et la DGS, nous avons élaboré un guide qui a vocation à recueillir toutes les actions de promotion de la santé.

Nous avons, je l'ai dit, un axe éducation à la sexualité protection de l'enfance. Nous avons mis en place des formations. Un comité national de pilotage « éducation à la sexualité » a été créé en 2013 ; il est composé en 2017, notamment, de représentants de l'inspection générale de l'éducation nationale, de représentants de la DGS, de la DGESCO, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), d'un représentant de Santé publique France et d'un représentant des ARS. Ce comité a pour mission de concevoir les parcours de formation en éducation à la sexualité ainsi que de suivre la mise en œuvre du dispositif en académie par les équipes académiques de pilotage qui ont été désignées par les recteurs.

Ces équipes académiques de pilotage pluri catégorielles ont été désignées par les recteurs depuis 2013. Elles sont en charge de porter le dossier « éducation à la sexualité » en académie et d'accompagner les projets d'établissements et d'école sur le sujet. Elles ont été réunies dans le cadre du plan national de formation (PNF) en 2013, 2014, 2015 et 2016 avec comme thème, à la demande de la ministre, la prévention des violences sexistes et sexuelles. Nous organisons actuellement celle de juin 2017. Nous avons fait intervenir plusieurs spécialistes dont le docteur Muriel Salmona.

Nous avons également fait un guide sur la prévention des violences sexistes et sexuelles, diffusé aux équipes pour les aider à orienter en cas de suspicion de maltraitance.

Sur les conduites addictives, l'action du ministère s'intègre dans le plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017, coordonnée par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).

La prévention des conduites addictives en milieu scolaire vise à développer des compétences psychosociales qui permettent à l'élève de construire sa personnalité et d'acquérir un sens de la responsabilité aussi bien individuelle que collective afin de développer des facteurs de protection, contribuant ainsi à la prévention des conduites addictives. Pour ce faire, nous accentuons la formation de nos personnels, personnels infirmiers mais aussi personnels éducatifs et d'encadrement.

En matière de repérage des enfants victimes notamment en lien avec les risques ou les menaces majeures liés à l'actualité, la notion de victime de violence en milieu scolaire est large et nous formons nos personnels à ces enjeux.

Nous avons renforcé nos partenariats et notamment une convention avec l'association nationale des maisons des adolescents a été signée par la ministre le 16 juin 2016. Nous avons également une convention avec l'INAVEM (Fédération nationale d'aides aux victimes et de médiation).

En cas de survenue d'un événement majeur grave, un lien est fait avec les cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMP). En termes de prévention, tout établissement doit effectuer trois exercices sécurité, à minima, dans l'année scolaire. Ces exercices sont adaptés à l'âge des élèves avec une attention particulière pour les tout-petits et sont organisés afin d'éviter tout scénario anxiogène.

Dans le cadre des formations sur les PPMS, les équipes sont sensibilisées sur le risque de réactivation d'un traumatisme antérieur lors de la réalisation d'un exercice, appelées à être vigilantes face à la persistance de préoccupations chez certains élèves, manifestée par des comportements inhabituels (isolement, tristesse, agressivité...), et à communiquer vers les personnels spécialisés (psychologues de l'éducation nationale, assistants de service social, infirmiers, médecins) et les parents des élèves concernés.

Enfin nous avons été particulièrement mobilisés sur la question de la prévention radicalisation depuis septembre 2014. Les spécialistes s'accordent à dire qu'il y a la « faille identitaire » comme terreau de la radicalisation. Nous agissons donc au travers des enseignements et pour favoriser le repérage et le signalement.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Votre exposé donne l'impression d'un très bon maillage des dispositifs. Mais qu'en est-il dans la pratique ? Comment la mise en place concrète de ce cadre s'opère-t-elle ? Quelle est la réception de ces sujets par le personnel scolaire ? Par ailleurs, des outils d'évaluation des dispositifs mentionnés ont-ils été prévus ?

Mme Véronique Gasté. – Le passage du théorique à la pratique est rendu plus complexe du fait du nombre de personnels concernés dans le monde scolaire : 1,2 million de fonctionnaires, dont 870 000 enseignants, 13 000 personnels de direction, etc. De fait, après l'impulsion donnée par le ministère, les académies doivent conduire un effort de formation pour décliner le cadre global, ce qui nécessite du temps. Ce fut par exemple le cas en matière de prévention des conduites addictives : cinq séminaires inter académiques ont été organisés en 2016 sur la prévention du dopage et des conduites dopantes, tel le dopage de performance. Pour conduire ce plan, nous avons ciblé certains personnels spécifiques, notamment les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) de sciences de la vie et de la terre et d'éducation physique et sportive, qui devaient ensuite décliner les actions auprès de la communauté éducative de terrain, les chefs d'établissement, les conseillers principaux d'éducation et les enseignants. Le même schéma a été suivi pour la prévention de la radicalisation.

S'agissant de l'évaluation, nous menons des enquêtes sur certaines thématiques ; nous définissons des priorités pour ne pas surcharger les établissements. À son arrivée en 2014, la directrice générale de l'enseignement scolaire avait souhaité réduire le nombre d'enquêtes transmises aux rectorats et aux établissements. En juillet 2016, nous avons étudié la déclinaison des formations en matière de prévention de la radicalisation : sur les trente académies, trois n'avaient pas opéré de déclinaison. Nous sommes conscients que des disparités de mise en œuvre peuvent exister et nous menons un travail plus rapproché auprès de ces académies.

De façon encore plus précise, la mise en œuvre des actions au sein de l'ensemble des 68 000 établissements scolaires traduit une différence de culture entre le premier et le second degré. Les 55 000 écoles du premier degré peuvent être parfois plus difficiles à mobiliser sur certaines thématiques, ce qui s'explique principalement par le fait qu'elles ne disposent pas d'équipes pluri catégorielles comme les établissements du second degré.

Le déficit de médecins scolaires est une réalité : sur 1 400 équivalents temps pleins (ETP) prévus dans le budget, seuls 1 100 postes sont effectivement pourvus. Ce n'est donc pas tant un problème de moyens qu'une question de recrutement. De fait, à la demande de la ministre, la direction générale des ressources humaines a lancé un travail pour revaloriser les médecins scolaires, notamment pour rapprocher la grille salariale applicable de celle de la fonction publique territoriale. Un premier effort en ce sens a été effectué en 2016, il sera poursuivi.

Pour autant, l'Éducation nationale ne peut seule répondre à une difficulté plus globale de recrutement de médecins. C'est pourquoi notre réflexion se veut plus large, afin de prioriser certaines missions : si les troubles des apprentissages exigent l'accompagnement d'un médecin, la prévention des conduites addictives peut faire intervenir d'autres acteurs, à commencer par les enseignants qui peuvent intégrer cette perspective dans le cadre d'activités pédagogiques. C'est notamment le sens de la réforme du collège, avec les enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) au niveau du cycle 4, dont un des thèmes s'intitule « corps, santé, sécurité, bien-être ». Notre objectif est donc que l'ensemble des acteurs de l'Éducation nationale se saisisse des questions de santé publique.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La notion de bien-être revient souvent dans votre propos. Notre mission d'information essaye d'appréhender le champ de la santé mentale dans toutes ses dimensions, depuis le bien-être jusqu'à la pathologie avérée, en passant par la souffrance dite ordinaire, que nous traversons tous à un moment ou un autre de notre vie. Comment vous situez-vous par rapport à cette démarche ?

Par ailleurs, disposez-vous d'études attestant d'une augmentation globale de la violence en milieu scolaire ? L'opinion commune voudrait que ce soit le cas. Si l'augmentation de la prévalence des addictions est avérée, qu'en est-il réellement de la violence, alors que le seuil de frustration a beaucoup diminué dans notre société ?

Mme Véronique Gasté. – L'enquête « *health behaviour in school age children* » (HBSC) de novembre 2016 montre qu'au niveau du collège, le harcèlement et les micro-violences auraient diminué entre 2010 et 2014.

Depuis novembre 2012, le ministère a mis en place une politique active en matière de lutte contre le harcèlement, avec notamment la création de la mission de prévention et de lutte contre les violences en milieu scolaire. De même, des actions, comme le prix « Stop au harcèlement », ont permis à la communauté éducative de se saisir de ces sujets et d'en parler collectivement. Nous constatons que les élèves s'emparent bien de ces actions sous forme de prix, notamment au sein des conseils des délégués pour la vie lycéenne (CVL). Aussi le ministère a-t-il demandé aux établissements de mettre en place des conseils équivalents au collège. Les enquêtes soulignent que le harcèlement serait légèrement plus répandu en lycée professionnel.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment déclinez-vous la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, en particulier s'agissant du protocole « information préoccupante » ? Le personnel de l'Éducation nationale est-il formé à ces sujets ?

Mme Véronique Gasté. – Le personnel est effectivement formé : les assistantes de service social, les infirmiers et les médecins le sont nécessairement, mais c'est aussi le cas des directeurs d'école, des inspecteurs de l'Éducation nationale du premier degré et des chefs d'établissement. La formation porte sur les deux types de protocoles, « information préoccupante » et « signalement », de façon initiale et continue.

Le bilan de mise en œuvre conduit il y a deux ans avait souligné que 88 % des directions des services départementaux de l'Éducation nationale avaient signé un protocole avec le président du conseil départemental. Avec les évolutions de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, l'ensemble des territoires devrait rapidement être couvert. Nous travaillons pour ce faire en étroite collaboration avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), à la fois sur les protocoles et sur les schémas départementaux de service aux familles.

Mme Françoise Pétreault, sous-directrice de la vie des établissements de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Pour assurer la diffusion de ces actions, les protocoles sont mis en ligne sur tous les sites des directions académiques. De plus, ils sont systématiquement rappelés à l'occasion des réunions de début d'année des chefs d'établissement du second degré organisées par bassin et figurent dans la formation initiale des directeurs d'école.

Mme Véronique Gasté. – La campagne relative au service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED), ou « 119 » pour son numéro téléphonique, est obligatoire. À cet effet, la DGESCO communique auprès des personnels de direction à chaque rentrée scolaire.

Mme Brigitte Moltrecht, médecin conseillère technique, de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – De façon globale, les services de l'Éducation nationale portent une grande attention au bien-être, à la souffrance ordinaire et aux pathologies, en essayant de créer un environnement favorable à la santé tant physique que mentale et sociale.

Les enseignants et les élèves eux-mêmes savent très bien repérer la différence entre une souffrance ordinaire et une souffrance spécifique. Aussi devons-nous les encourager à alerter les adultes de leur entourage. Des efforts doivent encore être conduits pour les aider à s'approprier ces questions et à agir en ce sens. Le plan santé bien-être constitue un outil sur cette voie.

Il existe aussi des circuits de professionnels alertés, triant les cas, puis orientant vers le soin en coordination avec les partenaires de soins. La médecine scolaire, véritable médecine de contexte, peut repérer des signes en milieu scolaire qui ne sont pas forcément repérables en ville. De plus, la médecine scolaire permet ensuite d'adapter les prises en charge en fonction de la pathologie et du milieu scolaire, notamment grâce aux projets d'accueil individualisés (PAI), qui permettent aussi de sensibiliser les équipes au cas par cas. La

circulaire sur les PAI, qui date de 2003, est en cours d'actualisation, afin notamment de l'adapter aux questions de santé mentale.

Nous essayons également de mieux faire connaître les ressources disponibles. L'inclusion est une démarche collective : il ne s'agit pas uniquement d'accueillir dans une classe des élèves présentant des troubles psychiatriques, mais de faire en sorte que cela s'opère naturellement. Pour ce faire, il est nécessaire soit d'expliquer au cas par cas, soit d'agir plus globalement au travers des projets d'établissement. Les dix dernières années ont marqué un véritable progrès en ce sens, même s'il reste encore beaucoup à accomplir.

Mme Laurence Cohen, vice-présidente. – Quel est le rôle de la DGESCO vis-à-vis des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) ? Dépendent-ils de la DGESCO et, si oui, de quelle façon ? Ces réseaux ont été fortement mis à mal.

Par ailleurs, à propos des violences, si les études semblent attester d'une légère diminution, n'y a-t-il pas de nouvelles formes de violence ? Je pense en particulier aux réseaux sociaux qui peuvent parfois pousser des jeunes à des actes dramatiques. Ne faudrait-il pas éduquer les jeunes à l'esprit critique et à l'utilisation de ces outils ? Les enseignants sont-ils formés pour cela ?

Mme Françoise Pétreault. – Il y a quelques années, les postes de RASED ont été diminués. Cependant, la dynamique actuelle n'est plus la même.

Avec la disparition de la formation, il est nécessaire de recréer une expertise. Pour autant, même si les organisations ont évolué, toute école appartient à un réseau d'aide spécialisée et pilotée, la différence étant que le pilotage se fait au niveau de l'inspecteur de circonscription de premier degré et que chaque année a lieu un travail pour identifier les écoles qui devront bénéficier du réseau d'aide spécialisée.

Effectivement, les réseaux d'aide spécialisée sont bien intégrés à la DGESCO. Ces personnels bénéficient d'une formation continue. Ils sont d'ailleurs souvent associés dans des actions de formation au niveau local, ce qui permet une analyse partagée des difficultés et des solutions envisageables.

Nous voulons mettre en place des formations au niveau académique, échelon mieux adapté pour concilier formations spécialisées et nombre réduit de personnels.

S'agissant des réseaux sociaux, la démarche est double : développement de l'école numérique, tenant compte de l'évolution technologique pour ses apports pédagogiques, et traitement des formes d'addiction et accompagnement des élèves vers une prise de conscience du danger de certains messages véhiculés. Un enseignement aux médias et à l'information a ainsi été mis en place dans le cadre des nouveaux programmes. Nous collaborons également depuis plusieurs années avec le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI), qui opère dans le second degré. Mais les élèves de premier degré sont aussi concernés, avec un travail autour de la presse notamment. De surcroît, le développement de l'esprit critique repose de façon plus générale sur l'enseignement moral et civique.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Dans l'articulation avec le médico-social, quel est le rôle des « classes pour l'inclusion scolaire » (CLIS) en primaire et des « unités localisées pour l'inclusion scolaire » (ULIS) en collège ? Quel est leur avenir ?

Mme Véronique Gasté. – Seuls les ULIS demeurent aujourd'hui.

Mme Françoise Pétreault. – Cette évolution traduit le passage de la notion d'intégration à celle d'inclusion. Les ULIS étaient déjà dans le second degré. Depuis deux ans, les ex-CLIS sont devenus des ULIS du premier degré.

Nous souhaitons développer ces unités d'enseignement. Mais il s'agit d'un dispositif spécifique qui ne doit pas empêcher les élèves d'avoir des temps d'inclusion dans des classes de leur niveau ou dans certaines disciplines comme l'éducation physique et sportive par exemple.

Mme Véronique Gasté. – Il faut distinguer deux formes d'inclusion : individuelle et collective, via les ULIS. À la rentrée 2015, les troubles psychiques concernaient 52 582 élèves en milieu ordinaire, soit 18,8 % des élèves en situation de handicap. Ces élèves sont un peu moins souvent scolarisés dans un dispositif collectif que les autres élèves en situation de handicap. Mais 92 % des élèves qui bénéficient d'un dispositif collectif sont scolarisés en ULIS troubles cognitifs ou troubles envahissants du développement.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les élèves en ULIS correspondent-ils bien à une orientation en maison départementale des personnes handicapées (MDPH) systématique ?

Mme Véronique Gasté. – Tout à fait.

Mme Brigitte Moltrecht. – C'est précisément la raison pour laquelle tous les élèves atteints de troubles psychiques ne sont pas orientés en ULIS car, d'une part, toutes les familles ne souhaitent pas faire un dossier à la MDPH et, d'autre part, la MDPH correspond à un handicap durable, soit supérieur à un an. Par conséquent, ce dispositif ne peut pas concerner les enfants au début d'une pathologie ou souffrant d'un trouble temporaire, par exemple une dépression. Ces enfants relèvent alors d'un PAI et le médecin propose des adaptations.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les troubles du spectre autistique ont fait l'objet d'une mission particulière et le bureau de notre mission a convenu de ne pas se cantonner à cette question. Toutefois, il est difficile de ne pas l'évoquer rapidement. Quelle est votre approche en termes d'inclusion de ces troubles ?

Mme Brigitte Moltrecht. – Ils sont actuellement les plus complexes pour les équipes enseignantes, tant pour la détection, car ces difficultés sont moins visibles que d'autres formes de handicap, que pour l'inclusion scolaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pourtant, ces élèves bénéficient souvent d'un auxiliaire de vie scolaire (AVS) lorsqu'il y a un dossier en MDPH.

Quelle est la formation des AVS ? Quelles seraient vos préconisations sur ce sujet ? En tant que maire, j'ai pu me rendre compte que certains AVS ne bénéficiaient pas toujours d'une formation suffisante. Ne faudrait-il pas renforcer leur formation, voire envisager la création d'un diplôme d'État ?

Mme Brigitte Moltrecht. – La formation a été améliorée récemment, en même temps que l'appellation a évolué. Ce sont désormais des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) dont le statut est plus pérenne qu'auparavant.

La question de leur formation est complexe car il n'est pas attendu des AESH une compétence sur chaque pathologie. La situation est souvent traitée au cas par cas dans les départements : les affectations d'AESH sont opérées en fonction du besoin de l'élève et de l'expérience de l'accompagnant. Mais il pourrait effectivement être envisagé de renforcer la formation en amont.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Si les AESH n'ont pas vocation à être spécialisés, un socle minimum de formation pourrait être établi. Il est plus difficile de prendre en charge un handicap mental ou psychique qu'un handicap moteur ou sensoriel.

Mme Françoise Pétreault. – La question de la formation est complexe. Il faut considérer le rôle des AESH comme un accompagnant à côté d'autres professionnels, aidant l'élève sans se substituer à lui dans la réalisation des tâches qu'il doit effectuer. Nous avons défini des contenus de formation ; nous devons sans doute renforcer nos efforts. Mais, *in fine*, tout dépend du projet de l'élève. La fonction d'AESH conjugue donc diversité des cas traités, avec parfois plusieurs élèves accompagnés sur un temps très court, et socle commun de connaissances sur lequel nous travaillons.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le socle doit précisément intégrer au mieux cette diversité. C'est ce qui a été fait par exemple pour les assistantes familiales, où le projet de l'enfant reste prééminent. La professionnalisation des personnes qui prennent en charge les enfants atteints de handicaps variés est souhaitable : c'est dans l'intérêt de l'enfant et du personnel de l'Éducation nationale.

Mme Brigitte Moltrecht. – L'objectif de l'aide est toujours de permettre l'autonomisation progressive des enfants et des adolescents. L'équilibre est donc difficile à trouver. Si l'on pense souvent que plus d'aide sera bénéfique pour l'enfant, ce n'est pas toujours le cas en pratique.

Mme Christine Prunaud. – Je veux revenir sur la formation des personnels de l'Éducation nationale sur les conduites addictives. Vous avez mentionné cinq séminaires, qu'en est-il exactement ? A qui s'adressent-ils et combien d'enseignants en bénéficient ?

Dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) de mon département des Côtes d'Armor, nous travaillons sur ces sujets avec les établissements scolaires et les gendarmeries. Or, il y a deux ans, les enseignants nous ont paru désarmés, ne sachant pas comment réagir face aux élèves.

Par conséquent, à l'échelon de ma commune, nous avons mis en place une collaboration avec des réseaux, dont Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA) qui travaille depuis deux ans avec des enseignants volontaires.

Mme Véronique Gasté. – Ces séminaires ne sont qu'un exemple. De façon générale, ces formations s'adressent d'abord au personnel d'encadrement académique ; il leur revient ensuite de les décliner dans le cadre de formations académiques. Les formations peuvent être faites au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) : elles figurent, parmi d'autres thématiques, au sein du tronc commun. Or ce tronc commun ne représente que douze heures : des choix doivent donc être faits entre les différents thèmes.

Nous collaborons également avec le réseau des universités pour l'éducation à la santé (UNIRES) et nous avons un correspondant à la santé dans chacune des ESPE.

À l'échelon académique, les plans académiques de formation (PAF) constituent le cadre pour construire ce type de séminaire. Tous les ans, nous encourageons les référents « addictions » de nos académies, qui sont, selon le choix des recteurs, soit des proviseurs vie scolaire (PVS), soit les médecins conseillers techniques des recteurs, à proposer des séminaires de formation au sein des PAF. Un courrier conjoint DEGESCO-Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) est envoyé chaque année aux rectorats, rappelant que les chefs de projets MILDECA, qui sont souvent les directeurs de cabinet des préfets, peuvent financer des formations sur ces sujets.

L'information est donc bien diffusée mais les PAF sont également soumis à tous les enjeux sociaux et des choix doivent être effectués. L'école ne peut pas tout faire dans tous les territoires à la même vitesse et de la même façon. Les rectorats travaillent conjointement avec les agences régionales de santé (ARS) à partir des besoins identifiés dans les diagnostics territoriaux : vingt-et-une académies sur les trente ont signé une convention avec leur ARS.

Par ailleurs, les enseignants sont sensibilisés au sujet des addictions, notamment les enseignants de sciences de la vie et de la terre (SVT) ou de sciences et technologies de la santé et du social (ST2S).

Mme Françoise Pétreault. – J'ajoute que les formations sont choisies par les chefs d'établissement qui peuvent demander des stages organisés directement au sein de l'établissement lorsqu'une situation spécifique est rencontrée. Ces choix s'opèrent *in situ* et non au niveau de l'académie.

Mme Brigitte Moltrecht. – Avant de conclure, je souhaiterais apporter une note positive sur la médecine scolaire. Il y a certes un problème d'attractivité mais les différentes mesures prises, notamment l'accueil d'internes en médecine générale, en pédiatrie ou en psychiatrie dans les départements, ont fait connaître cette profession. Une amorce de remontée des recrutements est observée. Il convient donc de maintenir et accentuer ces efforts.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Prenez-vous des étudiants dès le deuxième cycle ?

Mme Brigitte Moltrecht. – Pas pour l'instant, nous recrutons seulement des étudiants du troisième cycle.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Cela pourrait être une solution. Je travaille plus généralement sur la question des déserts médicaux et je crois qu'il serait positif de prendre des étudiants vers la fin du deuxième cycle pour les intéresser à ces pratiques médicales.

Mme Brigitte Moltrecht. – C'est une bonne idée.

La réunion est close à 18 h 45.

Mercredi 1er février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 10.

Audition de Mmes Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale, et Céline Descamps, chargée de mission au bureau R4 (prises en charge post aigües, pathologies chroniques et santé mentale), de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

M. Alain Milon, président. – Merci tout d'abord de vous être rendue disponible pour cette audition qui est au cœur des préoccupations de notre mission d'information. L'organisation des soins psychiatriques sur le territoire a été modifiée par la loi de modernisation de notre système de santé et les communautés psychiatriques de territoires qu'elle prévoit sont en train de se mettre en place. Des groupements hospitaliers de territoire (GHT) ont également été créés dont certains pourront être uniquement dans le domaine de la psychiatrie. La ministre a également mis en place le conseil national de la santé mentale dont nous auditionnerons le président prochainement. Sur tous ces points, votre analyse de la situation nous sera particulièrement utile.

Mme Anne-Marie Armenteras-de Saxcé, directrice générale de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS). – Nous sommes particulièrement intéressés par le rapport que vous rendrez à l'issue de cette mission d'information. Le rôle de la psychiatrie infanto-juvénile est exigeant car il suscite beaucoup d'attentes. Nous sommes à un croisement de cycles d'organisation, ce qui nous oblige à nous interroger sur un certain nombre d'enjeux.

Les dernières lois de santé ont fait une large part à la psychiatrie et à la santé mentale. La psychiatrie infanto-juvénile est organisée en secteurs qui couvrent l'ensemble du territoire national et dont la gestion est confiée à des établissements psychiatriques assurant une responsabilité populationnelle. La loi de modernisation de notre système de santé a insisté sur la nécessité politique de garantir à l'ensemble de la population un recours de proximité en soins psychiatriques, notamment par l'organisation de soins ambulatoires, l'accessibilité territoriale et financière des soins psychiatriques ainsi que la continuité de ces soins. Autre acquis majeur de cette loi, le territoire est reconnu comme le bon endroit pour faire le diagnostic et pour libérer l'initiative des acteurs, qu'il s'agisse des élus, des représentants des organisations professionnelles ou des structures. L'organisation du territoire est primordiale et la création des GHT est de ce point de vue secondaire. Tel est le sens du décret du Conseil d'État actuellement en concertation pour poser les principes fédérateurs autour desquels les acteurs pourront élaborer un projet territorial de santé mentale, dans les territoires, en collaboration avec les agences régionales de santé. La psychiatrie est incluse dans ce parcours de santé mentale.

Il existe à ce jour 320 secteurs de psychiatrie infanto-juvénile qui prennent en charge les enfants et adolescents jusqu'à l'âge de 16 ans. Que faut-il faire pour la tranche des 16-18 ans ? Le sujet est en discussion et nous n'avons pas *d'a priori* sur la question. Le professeur Moro et Michel Laforcade ont rédigé des rapports sur le panier de soins qui devrait exister dans chaque territoire, quelle que soit l'offre proposée. Ils mentionnent l'opportunité qu'il y aurait à faire passer la prise en charge des enfants âgés de 16 ans dans le secteur des 16-18 ans car on éviterait ainsi une rupture trop brutale entre l'enfance et l'âge

adulte. La réflexion mérite d'être approfondie en tenant compte du fait que l'accessibilité aux soins et la démographie des professionnels qui portent les structures de psychiatrie infanto-juvénile influent bien évidemment sur l'élasticité de la prise en charge.

L'offre de soins hospitalière de psychiatrie infanto-juvénile est majoritairement le fait des établissements publics ou à but non lucratif, même s'il existe aussi une offre libérale. Sur les 2 465 psychiatres infanto-juvéniles recensés en 2015, 38 % étaient des libéraux purs et 14 % avaient un exercice mixte, ce qui représente au total 1 287 praticiens. La prise en charge est essentiellement à temps partiel et très peu en hospitalisation complète. Les chiffres sont publics. Nous dénombrons 2 257 lits d'hospitalisation complète, dont 2 000 concentrés au sein d'établissements publics et privés à but non lucratif et 230 dans les établissements privés à but commercial. Sur les 9 500 places d'hospitalisation de jour, 9 400 sont dans des établissements publics ou à but non lucratif.

Cette offre d'hospitalisation est inégalement répartie, puisque 10 départements sont sans aucun lit d'hospitalisation en psychiatrie infanto-juvénile. Cependant, les enfants présentant des troubles psychiques peuvent aussi être pris en charge dans des structures médico-sociales comme les centres médicaux psychopédagogiques et les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP).

Cette offre est en très légère progression depuis 2001, avec une hausse de 4,5 % entre 2012 et 2014. Le nombre de centres médico-psychologiques est resté stable entre 2012 et 2014, oscillant entre 1 453 et 1 467. Les effectifs de l'ensemble des personnels exerçant dans les structures de psychiatrie infanto-juvénile ont augmenté de 4,5 % sur la même période.

L'activité est en forte croissance dans les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile, puisque la file active a connu une augmentation de 82 % entre 1991 et 2003. Cette augmentation s'est poursuivie entre 2007 et 2014, à + 22 %, pour s'atténuer ensuite. On recense 530 000 enfants et adolescents suivis dans les secteurs depuis 2014. Cette augmentation de l'activité est difficile à absorber pour les établissements, de sorte que les délais d'attente sont devenus trop longs pour les familles, les enfants et les professionnels.

La démographie des pédopsychiatres est très défavorable. La France est relativement bien dotée en nombre de psychiatres : on en recense 15 000 en 2015, soit 22,8 pour 100 000 habitants, alors que la moyenne de l'OCDE est de 15,6. Ce nombre tend à s'accroître en raison de l'augmentation du *numerus clausus* depuis les années 2000 (+ 4 %). Cependant, la part des spécialistes de psychiatrie infanto-juvénile reste très insuffisante.

Il convient de préciser que le dénombrement de ces spécialistes est malaisé du fait que le diplôme d'études spécialisées (DES) est commun à la psychiatrie et à la psychiatrie infanto-juvénile considérée comme une qualification supplémentaire à acquérir dans un diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC). Les pouvoirs publics ne régulent que l'entrée dans le DES de psychiatrie générale. Le nombre de postes ouverts a augmenté de 500 en 2012 à 559 en 2015 pour retomber à 505 en 2016. Cependant, il ne suffit pas de déclarer des postes ouverts pour qu'ils soient pourvus.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le DESC de psychiatrie infanto-juvénile est-il ouvert uniquement à ceux qui ont un diplôme de psychiatrie générale ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Je pense que oui. Il faudrait vérifier.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Un étudiant qui voudrait se consacrer d'emblée à la pédopsychiatrie ne pourrait donc pas y accéder.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. - En 2015, le *numerus clausus* en psychiatrie générale a augmenté de 59 postes par rapport à 2012. Sur les 559 postes ouverts, 543 seulement ont été pourvus. Et en 2016, 497 postes ont été pourvus sur les 505 postes ouverts.

Une soixantaine de DESC en psychiatrie infanto-juvénile sont délivrés chaque année, soit plus précisément 55 en 2011-2012, 66 en 2012-2013 et 57 en 2013-2014. S'y ajoute le dispositif de la validation des acquis de l'expérience (VAE), soit 20 diplômes délivrés en 2013, 12 en 2014, 6 en 2015 et 5 en 2016. S'ajoute également la procédure de VAE ordinale en vigueur depuis 2015, avec 13 demandes et 9 validations cette année-là.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Sous quelles conditions est acquise la VAE en matière de psychiatrie infanto-juvénile ? Combien d'années faut-il exercer ? Qui valide ces années : le Conseil de l'ordre, l'université ? Il serait intéressant que vous puissiez nous transmettre des précisions là-dessus.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – La réforme du troisième cycle des études médicales est en cours et la maquette du DES de psychiatrie n'est pas encore stabilisée. Nous y travaillons avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Nous sommes encore en concertation sur le nombre de stages prescrits en pédopsychiatrie, par exemple.

M. Michel Amiel, rapporteur. – C'est un point crucial. S'orienté-t-on plutôt vers un DES de pédopsychiatrie à part entière ou envisage-t-on de maintenir le système actuel avec un DESC de pédopsychiatrie ? Je découvre la notion de VAE qui ne peut que me surprendre. L'enfant n'est pas un adulte en miniature. Obtenir une formation en pédopsychiatrie par le biais d'une VAE me choque en tant que médecin.

M. René-Paul Savary. – Il n'y a de VAE qu'en psychiatrie ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Non. La VAE existe dans tous les diplômes. Dans le cadre de la réforme du troisième cycle, la pédopsychiatrie sera une option. Les pédopsychiatres universitaires ont demandé la création d'un co-DES. Cela supposerait qu'il y ait suffisamment d'unités encadrées par des spécialistes sur le territoire pour accueillir des internes, ce qui n'est pas le cas. La solution retenue est plutôt celle d'une option de pédopsychiatrie d'une durée de un an à réaliser au terme du DES, dans le cadre d'une cinquième année d'études. Les questions relatives au nombre de stages à effectuer sont encore en discussion. Nous pourrions envisager deux ans de formation spécialisée en pédopsychiatrie dans le cadre de la formation initiale avec des stages répartis en deuxième et troisième cycles.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La demande d'un co-DES est-elle par défaut ou a-t-elle un caractère volontariste ? C'est le serpent qui se mord la queue. Si l'on forme moins de pédopsychiatres universitaires, on n'en aura jamais assez pour augmenter le nombre de praticiens et on renforcera l'inadéquation entre l'offre et la demande.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Voilà pourquoi le calendrier de la réforme du DES et celui de l'élaboration des projets territoriaux de santé mentale sont les piliers sur lesquels repose le chantier. À la fin 2016, il était déjà un peu tard pour demander la

création d'un co-DES. Depuis, on a constaté les difficultés qu'il y avait à organiser ce diplôme. Nous avons mis cette question à l'ordre du jour de notre comité de pilotage et nous avons rencontré les représentants universitaires de la discipline, dont le professeur Benoît Schlemmer qui coordonne l'élaboration des maquettes et la mise en forme du diplôme. L'objectif est de remettre la problématique universitaire sur le devant de la scène car il est essentiel que nous parvenions à augmenter le nombre d'enseignants en pédopsychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment se profilerait le co-DES par rapport au DES ou au DESC existant ? Pouvez-vous préciser le concept ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Il s'agit de répartir les enseignements dans le diplôme, en prévoyant par exemple, deux tiers de psychiatrie générale pour un tiers de pédopsychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Dans le DES de psychiatrie générale, il y a déjà une part non négligeable d'enseignement de la pédopsychiatrie. Je ne vois pas la différence. Il faudrait avoir une définition précise de ce que serait ce co-DES.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – La question qui se pose est celle de l'incarnation de la discipline dans des universités où il n'y a pas d'enseignants pour la transmettre. Cela nuit à l'attractivité de la filière et aux vocations car, sauf à changer de région, les étudiants ne pourront pas se destiner à la pédopsychiatrie. La démographie des spécialistes en psychiatrie infanto-juvénile est descendante et particulièrement inquiétante.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous dites « sauf à changer de région ». Ma génération a connu l'internat local. On est passé à un examen national. N'est-il pas temps de préconiser une vision régionale pour la fin du troisième cycle, de manière à former le nombre de spécialistes nécessaire en fonction d'une carte régionale ? Vous avez insisté sur la notion de territoire. Pourquoi ne pas imaginer une déclinaison des études universitaires en fonction des besoins sur le territoire ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Cette question relève du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Cette discipline connaît de telles difficultés que nous devons examiner toutes les options possibles.

La formation est cruciale. L'articulation avec l'action des autres professionnels de santé qui prennent en charge l'enfant et l'adolescent l'est tout autant. Le comité de pilotage de psychiatrie co-présidé par le professeur Halimi travaille sur ce chantier avec nous. Il faut renforcer la coopération entre les pédopsychiatres et des professions telles que les orthophonistes, les psychomotriciens, les psychologues cliniciens, etc. Vous avez sans doute eu vent de l'initiative prise par le ministère de lancer un programme expérimental de prise en charge d'enfants par des psychologues dans trois régions. Mme Moro insiste sur la nécessité d'établir ce type d'articulation dans la prise en charge. Le comité de pilotage en fait une priorité.

Enfin, l'élaboration des projets territoriaux de santé mentale doit se faire en lien avec d'autres secteurs que le secteur sanitaire, et c'est particulièrement vrai pour la prise en charge des troubles et des maladies de l'enfant et de l'adolescent. On favorisera ainsi le dépistage précoce des troubles psychiatriques, notamment les troubles graves du développement qui se déclarent la plupart du temps au cours de l'enfance et de l'adolescence.

L'efficacité de leur traitement dépend de la précocité du diagnostic. Après ce diagnostic, il est essentiel que les structures prennent le relais.

Il faut également favoriser l'accès aux soins des enfants et des adolescents dans le champ de la santé mentale, en veillant à ne pas psychiatriser toutes les situations, pour éviter d'allonger les délais d'attente. Cela suppose un travail collaboratif dans tous les territoires en fonction de la diversité de l'offre pour dessiner un parcours qui variera d'un endroit à l'autre. La mobilisation des acteurs dans le cadre du projet territorial de santé mentale est essentielle.

L'articulation de la pédopsychiatrie avec l'action des autres intervenants garantira un parcours sans rupture qui préservera les chances d'intégration et d'inclusion sociale du jeune. Les secteurs concernés sont ceux de l'Éducation nationale, de la petite enfance et les secteurs médico-sociaux.

Les politiques engagées par le Gouvernement n'ont pas abandonné la pédopsychiatrie à elle-même. Au contraire, le président de la République a lancé en novembre dernier un plan « bien-être et santé des jeunes » pour favoriser les interventions précoces, diversifier et améliorer les prises en charge, et réduire les inégalités. Parmi les mesures, figurent l'accès facile aux consultations de psychologues, avec l'expérimentation dans trois régions du remboursement des consultations de psychologues libéraux pour les jeunes en situation de mal-être.

Autre dispositif pivot du plan, les maisons des adolescents ont été renforcées. La DGOS a publié le 28 novembre 2016 une circulaire qui conforte ces structures et solidifie leurs missions en faisant une pierre angulaire du dispositif de réponse à la souffrance psychique et au mal-être des jeunes. En offrant aux jeunes des accès sans rendez-vous, ces lieux pluridisciplinaires contribuent au dépistage de leur souffrance. On peut y proposer des prises en charge de courte durée ou orienter les jeunes vers des centres médico-psychologiques. Un réseau d'acteurs s'y mobilise, médecins généralistes, professionnels de la protection de l'enfance, personnel de l'Éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse et missions locales. En 10 ans, nous sommes parvenus à un maillage territorial quasi-complet, avec 104 maisons des adolescents, soit presque une par département. Chaque année, nous renforçons le soutien financier que nous leur accordons. Un supplément est prévu en 2017 pour accompagner les ambitions que les agences régionales de santé nourrissent au sujet de ce dispositif.

L'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé organise les conditions d'accès à la population, en précisant que le projet territorial de santé mentale doit inclure tous les acteurs de la santé mentale et pas seulement les pédopsychiatres. Dans un territoire où l'offre est insuffisante, l'ensemble des professionnels de la santé mentale, tout secteur confondu, devront travailler à pallier ce manque, soit en le comblant, soit en développant une meilleure organisation. Ils devront orienter les familles et leur suggérer un parcours.

M. Alain Milon, président. – Le projet territorial de psychiatrie est inclus dans le projet territorial de santé mentale et il est nécessaire que l'ensemble des acteurs de santé travaillent en commun. Le décret précise qu'il faut un projet médical de territoire pour constituer un GHT. Quelle est la place du projet territorial de santé mentale dans ce projet médical de territoire ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Le projet territorial de santé mentale engage tous les secteurs et tous les acteurs, sans se limiter à la psychiatrie : services médico-sociaux, services de la protection de l'enfance, services du logement social. Toute la vie du malade est prise en considération et les acteurs travaillent à déterminer un parcours intersectoriel.

En ce qui concerne les GHT, le parti pris est de privilégier les plus généralistes d'entre eux de manière à y insérer les établissements spécialisés en psychiatrie. Depuis le 1^{er} juillet, 12 établissements spécialisés en psychiatrie ont bénéficié d'une dérogation. Les directeurs généraux des agences régionales de santé ont autorisé 5 GHT à ne représenter que des établissements spécialisés en santé mentale, soit 13 établissements au total. Cette décision correspond à des situations particulières liées au territoire ou à une conjonction de projets. Pour le reste, tous nos établissements de psychiatrie se sont insérés dans des GHT généralistes. À l'issue du débat parlementaire, on a autorisé la constitution de communautés psychiatriques de territoire rassemblant plusieurs établissements pour développer des champs de formation initiale, d'accueil d'internes ou de formation continue et des projets d'accueil des patients.

Le projet territorial de santé mentale s'articulera avec ces projets.

Il ira au-delà des questions relevant de la seule psychiatrie et interrogera des équipes qui travaillent déjà dans des collectivités de projet, soit de groupements hospitaliers de territoire, soit de communautés psychiatriques de territoire.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La question de la méthode a donné lieu à un débat au Sénat. N'avez-vous pas l'impression qu'il aurait mieux valu commencer par un projet et se donner ensuite les moyens d'y répondre, plutôt que par les aspects de structure ?

Je sais qu'il est délicat de répondre à cette question mais c'est un point important pour les préconisations que nous serions susceptibles de faire.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – En juillet 2016, 98 % des groupements hospitaliers de territoire avaient identifié une filière psychiatrie-addiction. En janvier 2016, ils étaient 60 % à l'avoir fait. On voit que la dynamique est en marche.

Pour le ministère de la santé, qui a porté la réforme des GHT, il y avait urgence à obliger les établissements à coopérer, compte tenu notamment de la démographie des professionnels.

M. Alain Milon, président. – Nous en sommes conscients. L'orientation prise en la matière n'est pas tout à fait celle que le Sénat souhaitait au départ !

Créer des GHT psychiatriques, des communautés psychiatriques de territoire revient en quelque sorte à ignorer les services de psychiatrie des hôpitaux généraux. Cela pose un vrai problème.

Dans le Vaucluse, par exemple, l'établissement de Montdevergues-Montfavet fait partie d'une communauté psychiatrique de territoire et de plusieurs GHT, du fait qu'il dessert à la fois les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse et le Gard. Qu'il fasse partie de plusieurs GHT, soit ! Mais qu'il crée son propre GHT...

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Monsieur le président, c'est précisément avec ces arguments que notre ministre et mon administration ont œuvré pour réduire au strict minimum les groupements hospitaliers spécialisés en psychiatrie et pour en faire l'exception. La création de quelques-uns tient vraisemblablement à des moments particuliers de leur histoire.

Montfavet bénéficie d'une dérogation.

Pour aller dans votre sens, le taux d'admission dans un établissement MCO, au cours des trois dernières années, pour les patients hospitalisés dans un établissement spécialisé en psychiatrie, s'élève à 60 %.

Il nous semble fondamental aujourd'hui, pour l'organisation des parcours des patients hospitalisés en psychiatrie, d'améliorer l'accès aux soins somatiques. Comment y parvenir si chacun reste derrière ses murs ? Il est tout de même plus simple d'inscrire cette question dans le projet général de plusieurs communautés médicales, celle des établissements en médecine-chirurgie-obstétrique et celle des établissements de psychiatrie.

Au demeurant, vous savez que je réunis quasiment tous les mois un comité national de suivi des groupements hospitaliers de territoire. Depuis un certain temps, des équipes viennent nous raconter comment elles travaillent et nous parler de leur projet. J'en suis très heureuse. Demain, le comité entendra justement des équipes d'établissements spécialisés en psychiatrie qui se sont insérés dans des groupements hospitaliers de territoire. Nous avons eu pléthore de candidats, si bien que nous devons organiser trois séances au lieu d'une...

Le débat sur le commencement – par la structure ou par le projet – est tout à fait légitime. Mais nous avons l'impression que nos équipes, en France, sont embarquées. La réforme est encore jeune. Il faut du temps pour que les équipes se l'approprient ! La date-butoir a été fixée en juillet 2017, soit un an après la mise en place de la réforme.

Dans cette période, le docteur Müller et certains de ses confrères nous ont demandé de réunir un comité de pilotage sur la psychiatrie, ce qui n'avait pas été fait depuis très longtemps. Mme la ministre et son cabinet ont considéré que c'était effectivement le bon moment de le faire, compte tenu des très nombreux sujets en cours.

Le sujet de la structuration d'une offre ne niant pas les spécificités de la psychiatrie, mais plurielle dans son articulation et soucieuse de la demande des familles est très important. Toutes les équipes doivent y travailler, au-delà de la seule administration centrale.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Merci de cet exposé dense qui répond à la plupart des questions que nous vous avons adressées.

Pensez-vous que la pédopsychiatrie et la psychiatrie en général mériteraient une loi spécifique ?

Quid de l'urgence en pédopsychiatrie ? Je pense à l'accueil en période d'urgence, mais aussi à l'aval, qui sont deux problématiques bien distinctes.

Mme Laurence Cohen. – Vous dites que la loi de modernisation de notre système de santé a réaffirmé l'importance du secteur. Cependant, je relève des contradictions

entre les informations que vous nous communiquez, qui corroborent d'ailleurs ce que nous avons entendu lors d'un certain nombre d'autres auditions, et ce que nous disent, sur le terrain, les professionnels soignants, infirmiers ou psychiatres.

La psychiatrie, notamment infanto-juvénile, a toujours été un secteur très novateur et précurseur. Il a permis un travail en réseau extrêmement dense qui a pu inspirer d'autres secteurs de la médecine.

Votre exposé donne l'impression que l'on ne part de rien. Les mesures que vous préconisez visent à une meilleure articulation des différents professionnels entre eux, pour répondre à une demande. Pour ma part, j'ai plutôt le sentiment que, sous couvert de réaffirmer l'importance du secteur, celui-ci est mis en miettes ! Ce sont les actes qui importent, et non les mots.

La réalité de terrain que nous percevons, c'est une pénurie de moyens pour les professionnels travaillant dans les CMP et les CMPP, une souffrance de ces personnels et des attentes importantes.

J'aimerais que vous abordiez de manière plus précise et plus concrète la question des moyens réellement mis en œuvre.

Mme Corinne Imbert. – Vous avez évoqué une démographie très défavorable en matière de pédopsychiatrie. Avez-vous réalisé une projection sur le nombre de diplômés annuel qui permettrait, au moins, de répondre aux besoins ?

Mme Maryvonne Blondin. – Voilà quelques jours, j'ai discuté avec une pédopsychiatre à la retraite qui se félicitait que les établissements publics de santé mentale puissent désormais accueillir des internes. Sans cette relève, m'a-t-elle dit, on irait droit à la catastrophe.

Les établissements ont la volonté de travailler en transversalité avec les autres professionnels. Vous annoncez une plus grande articulation entre les professionnels de santé et les travailleurs sociaux ou médico-sociaux, pour éviter les ruptures. Mais c'est déjà une réalité grâce à la volonté de certains ! Fallait-il vraiment mettre en place des GHT pour inciter ceux qui ne l'avaient pas encore fait à travailler ensemble ?

Vous avez soulevé le problème des jeunes âgés de seize à dix-huit ans. Comment assure-t-on leur prise en charge ? On sait très bien que leur placement avec des adultes présente des inconvénients néfastes.

M. René-Paul Savary. – Les choses me paraissent encore plus confuses qu'auparavant.

Le projet territorial de santé mentale, c'est bien sur le papier, mais est-ce complémentaire du projet territorial de santé somatique ? On continue la mise en silo de l'usager tout en recherchant la mise en réseau.

Par ailleurs, l'articulation entre les GHT et la sectorisation des établissements publics de santé mentale me semble relativement complexe.

Pour siéger dans les conseils de surveillance de GHT, je constate des problèmes de hiérarchie. Qui est le chef ?

Dans son GHT, dont relève l'EPSM de Châlons-en-Champagne, le directeur du CHU de Reims prend les choses en main. *Quid* de l'articulation avec les autres GHT qui, par exemple, n'ont pas d'EPSM dans leur ressort ?

On le voit, l'application sur le territoire est assez compliquée.

Je veux également vous interroger, madame, sur la prise en charge de l'urgence, qui nous pose problème depuis longtemps. En trente ans de carrière, je n'ai pas vu d'évolution !

Cherchez-vous à définir une stratégie de la prise en charge de l'urgence psychiatrique, notamment en psychiatrie juvénile, comme on traite aujourd'hui l'AVC ? Ce n'est finalement pas si compliqué : il suffit de constituer un réseau organisé d'acteurs en relais d'acteurs et veiller à ce qu'il n'y ait pas de rupture dans la chaîne. Pour le reste, tous les ingrédients sont là : les CMP, les CAMSP, les EPSM, les travailleurs sociaux, les pédopsychiatres, même si leur nombre n'est évidemment pas suffisant.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – La psychiatrie a-t-elle aujourd'hui besoin d'une loi ? Elle avait besoin d'orientation et d'organisation.

Comme vous le constatez vous-même, les structures en France sont très nombreuses. Cela tient à l'historicité du secteur. Depuis 1960, le secteur psychiatrique s'est structuré en France. Il a démontré depuis très longtemps l'efficacité de l'articulation entre la ville et l'hôpital, le suivi au domicile, le suivi en ville d'un patient chronique qui vient de sortir de l'hôpital. Les professionnels des secteurs se posent tous les jours la question du logement, celle du travail, de l'insertion ou de la réinsertion.

Dans un contexte de hausse de la démographie et d'augmentation du mal-être, tant chez les jeunes que chez les adultes, avec, en même temps, un effet ciseaux de la population des professionnels de santé, il était urgent de rappeler que l'ensemble des structures de prise en charge travaillent ensemble. Il était urgent d'inscrire le projet territorial de santé mentale dans la loi.

La rédaction du décret fait actuellement l'objet d'une concertation. Elle a déjà reçu beaucoup d'assentiment. L'ensemble des acteurs se disent très satisfaits de l'attention que nous portons au territoire, qui est le bassin de vie et le champ d'intervention de ces acteurs qui ont envie de travailler ensemble.

Vous paraissez étonné que l'on doive remettre l'accent sur des collaborations anciennes. Nous savons que les ruptures de prise en charge viennent aussi du repli sur soi des acteurs et des institutions. L'ensemble des représentants réunis dans le cadre du Conseil national de la santé mentale saluent l'attention portée par les pouvoirs publics au rassemblement de tous, du professionnel de santé à l'instituteur, en passant par ceux qui ont en charge le suivi du parcours d'insertion dans la vie sociale de celui qui est handicapé par sa maladie. C'est vraiment cela l'obligation du projet territorial de santé mentale, avec, à la clé, le panier de soins et le panier de prise en charge. Nous sommes en train d'y travailler.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Lorsque vous avez parlé de l'articulation avec les différents professionnels, vous n'avez pas cité les médecins généralistes. Est-ce un *lapsus* révélateur ou un simple oubli ?

Qui va orienter l'enfant en souffrance vers les professionnels spécifiques ? Comment le généraliste peut-il trouver le temps d'acquérir une approche suffisamment fine de ces questions ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Monsieur le rapporteur, je regrette si je n'ai pas cité les médecins généralistes !

Le maillage, par exemple, des maisons des adolescents permet au généraliste de trouver un recours auprès d'un confrère sans rendez-vous.

Récemment, un représentant de la médecine générale avec qui je discutais s'est dit très satisfait de la montée en gamme des généralistes en matière de psychiatrie générale et de psychiatrie de l'enfant, dont témoignent le nombre et le niveau des thèses de médecine générale consacrées à ces sujets. La progression dans les maquettes de formation, pour les généralistes comme pour les spécialistes, y compris les pédiatres, est en marche.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment expliquer que les réseaux que vous encouragez aient été à ce point fragilisés, en particulier sur le plan financier ?

Les budgets des ARS consacrés aux réseaux – en tout cas, c'est vrai dans la région PACA – montrent un grand appauvrissement financier en la matière.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Les agences régionales de santé, poussées en cela par de nombreux rapports d'inspection, ont travaillé avec les réseaux pour chercher à les insérer davantage dans leurs territoires.

En France, de nombreux réseaux étaient monothématiques et se concentraient sur la prise en charge des patients au début ou à la fin de la maladie. C'est ainsi qu'ils avaient été créés. Tout le travail de ces dernières années, qui porte aujourd'hui ses fruits, a justement consisté à rendre ces réseaux pluri-thématiques. Cela a parfois été perçu par les professionnels concernés comme un appauvrissement des réseaux mais, en fait, il ne s'agit là que de redéploiement de financements.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les fonds spécifiques existent-ils encore et, si oui, sous quelle forme ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Oui mais je n'ai plus les chiffres en mémoire.

Dans notre pays, les réseaux sont de plus en plus pluri-thématiques. Ils sont financés par les fonds d'intervention régionaux des ARS. Pour beaucoup, des fusions, des réorganisations ou des regroupements sont à l'œuvre, avec parfois des redéploiements financiers.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je parlerais plutôt de peau de chagrin...

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Nous avons vraisemblablement besoin, dans les territoires, de réseaux qui organisent les parcours. Le projet territorial de santé mentale vient aussi, en miroir, répondre à ce besoin.

Force est de constater que, jusqu'à présent, toutes les organisations, malgré des équipes volontaires, voire militantes, n'ont pas réussi à combler tous les trous dans les dispositifs visant la population entrante, de plus en plus nombreuse.

Dans le projet de loi qui a été soumis à l'Assemblée nationale figure la question des plateformes territoriales d'appui à la coordination pour les patients complexes. Il y a aujourd'hui, dans toutes les régions, des réflexions sur la manière dont les initiatives des professionnels peuvent venir en appui des médecins généralistes, dans le cadre des réseaux ou en dehors de ceux-ci. Il faut laisser ces initiatives émerger parce qu'elles créent de la richesse et parce qu'elles s'adaptent, au fond, à des situations très ponctuelles.

La loi de modernisation de notre système de santé est venue donner un ancrage général à la nécessaire coopération de tous les acteurs intéressés par la prise en charge du patient atteint de maladie mentale, au-delà des seuls psychiatres et pédopsychiatres.

La question de l'urgence est extrêmement importante. Ce sujet, auquel nous prêtons attention depuis au moins vingt ans, n'a pas encore reçu de réponse satisfaisante dans tous les territoires. C'est la raison pour laquelle un paragraphe complet des dispositions relatives au projet territorial de santé mentale est consacré à la prévention et à la prise en charge des situations de crise et d'urgence, notamment par l'intervention des professionnels de la psychiatrie sur les lieux de vie des personnes – institution, domicile ou logements protégés – et par leur présence au sein des services d'urgence des établissements de santé.

L'obligation que des psychiatres fassent partie des équipes des services d'accueil d'urgence a été un apport considérable. Je ne saurais en dater l'apparition mais mon expérience d'une collaboration des secteurs de psychiatrie avec les services d'accueil d'urgence dans la capitale, en 2000, me laisse penser que c'est antérieur à cette année. Néanmoins, cela n'est pas suffisant. Nous le voyons notamment dans les établissements de pédiatrie ou les services d'accueil d'urgence généralistes, qui accueillent adultes et enfants.

Nous devons remettre sur la table le sujet des unités de crise en psychiatrie, qui, pour l'heure, ne maillent pas suffisamment le territoire.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ces unités ne sont pas spécifiques : elles conduisent à mêler des populations ne devraient rien avoir à faire ensemble.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Cela pose la question de l'association, dans les territoires, entre plusieurs équipes de pédopsychiatrie. On estime qu'il faut à peu près sept praticiens pour porter une liste de garde, ce qui n'est possible qu'à très peu d'endroits aujourd'hui.

Ce sujet, que nous avons mis à l'ordre du jour de notre comité de pilotage de psychiatrie, sera majeur dans la constitution des projets territoriaux de santé mentale. Pour avoir dirigé un hôpital d'enfants pendant de nombreuses années, puis des établissements qui comprenaient des services de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, j'y suis très sensible. Je connais bien cette difficulté et la nécessité des associations territoriales pour offrir de la lisibilité aux parents. Les familles n'ont pas toujours connaissance des structures et des initiatives existantes.

M. René-Paul Savary. – Il faut plutôt repartir de la base, des difficultés que l'on rencontre sur le terrain.

Il me semble que l'on aurait pu améliorer l'organisation des réseaux par le biais de la numérisation. Nous avons pris un certain retard dans ce domaine. Or le B.A.-BA, c'est que la fibre et le très haut débit arrivent partout !

Il faut lever les barrières de temps et d'horaires et faire avec les moyens du bord – n'oublions pas que notre modèle social est à crédit. Les praticiens sont insuffisamment formés et en nombre insuffisant. En tant que président de département, je connais bien ces difficultés !

S'il y a beaucoup de bonnes volontés, manque une organisation fonctionnelle. La numérisation doit nous permettre de parvenir à une meilleure articulation, sur la base du dossier personnalisé. Sur le terrain, les moyens numériques actuels pourraient rendre la chaîne beaucoup plus simple.

On sait faire des schémas mais les schémas cloisonnent !

L'avenir est de remettre l'utilisateur au centre du dispositif et de travailler à l'organisation qui apporte la meilleure réponse.

Vous voyez encore trop les choses « d'en haut », madame. Mieux vaudrait laisser la liberté sur les territoires. C'est peut-être aux ARS de faire remonter leurs projets d'articulation en fonction de l'existant.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – C'est l'ambition !

M. René-Paul Savary. – Les fonds d'intervention régionaux viennent souvent abonder des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, des CPOM, ou des objectifs fixés en début d'année, alors que les moyens n'arrivent qu'en fin d'année. Ce décalage empêche d'avoir les moyens de ses objectifs...

Il faudrait parfois inverser les dispositifs.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Je pense, comme vous, que nous devons introduire la révolution numérique dans tous nos programmes. Mme la ministre le dit souvent.

La télémédecine résout tout un tas de situations. Cependant, je ne crois pas qu'elle puisse résoudre la question de la crise de l'enfant et de l'adolescent...

La question de la prise en charge des jeunes âgés de seize à dix-huit ans est sur la table. Le chantier est ouvert. Michel Laforcade l'a évoquée dans son rapport et Mme Moro en parle souvent.

Le groupement hospitalier de territoire, c'est des équipes de médecine, de chirurgie, de psychiatrie, de maternité, qui se demandent comment mêler les forces de plusieurs établissements pour que les habitants soient mieux pris en charge sur l'ensemble du territoire, compte tenu des problèmes démographiques et financiers. C'est accepter que, tout seul, on est petit et que, ensemble, on est plus fort.

Le projet de groupement hospitalier de territoire est défini par les professionnels. Le ministère n'a pas défini de principe normatif prescriptif en la matière.

Il est tout à fait normal que les établissements spécialisés en psychiatrie aient un projet médical et un projet d'organisation qui leur soient spécifiques. Cependant, ils doivent tenir compte de l'expérience et du travail des communautés médicales sur un certain nombre de sujets.

Tous les hôpitaux n'ont pas résolu le problème du suivi psychiatrique des malades somatiques. Certains, qui n'ont pas d'équipe de psychiatrie, se sont déjà organisés avec des équipes mobiles ou des professionnels de l'hôpital voisin. Mais, que je sache, nous ne sommes pas encore arrivés, dans tous les territoires, au bout de la prise en charge des besoins somatiques des patients pris en charge dans les établissements de psychiatrie ! C'est ce que doivent permettre les projets communs de GHT.

Le GHT est quelque chose de très pratico-pratique. Il ne s'agit pas de faire de l'idéologie ni de réformer les structures. Le projet territorial de santé mentale, lui, sert à évoquer des questions posées par la pédopsychiatrie dans un territoire, en réunissant autour de la table l'ensemble des acteurs concernés – membres de l'éducation nationale, professionnels médicaux et représentants de toutes les institutions qui prennent en charge les enfants.

M. Alain Milon, président. – Vous n'avez pas répondu à la question de Mme Cohen sur l'avenir des secteurs.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Je n'ai pas le sentiment que la politique de sectorisation soit mise à mal. Certes, des représentants de la psychiatrie se plaignent que leur ARS veuille modifier le périmètre géographique de leur secteur. Ainsi, en Ile-de-France, l'ARS demande à certains établissements s'ils trouvent normal que des patients du XV^{ème} arrondissement soient hospitalisés à 80 kilomètres de leur domicile, avec tous les problèmes que cela pose aux familles. Ne serait-il pas préférable qu'ils soient rapatriés à proximité de leur lieu de vie ? Des problèmes identiques se posent en région où il n'est pas rare que des patients soient pris en charge à 120 kilomètres de chez eux. Selon que vous habitez d'un côté de la rue ou de l'autre, vous ne serez pas soigné dans le même établissement. Pour notre part, nous trouvons normal que les directeurs généraux des ARS essaient de modifier le tracé de certains secteurs : il s'agit d'une simple humanisation. Mais certains professionnels qui travaillent dans ces secteurs ne souhaitent pas que leur périmètre géographique soit modifié. Ils estiment que de telles évolutions déstabilisent leurs équipes. Nous devons donc agir avec prudence.

Pour moi, il n'y a donc pas de contradiction dans la politique que nous menons : la prééminence du secteur est assurée et les modifications géographiques ne le remettent pas en cause. Dans l'ARS où j'exerçais, je l'ai fait et je ne le regrette pas.

L'allocation budgétaire est une question qui préoccupe beaucoup les psychiatres et les représentants de la psychiatrie sectorisée. Ils s'interrogent sur la répartition des allocations : dans les régions, pour un nombre de lits équivalent, les dotations ne sont en effet pas toujours les mêmes. Nous avons accepté d'aborder cette question dans le comité de pilotage de la psychiatrie, même si cela ne pourra pas se traduire concrètement dans les budgets pour l'année à venir.

Je rappelle que nous avons affirmé dans la loi le rôle prééminent du secteur. Que pouvions-nous faire de mieux ?

Mme Laurence Cohen. – Je constate pour ma part que de nombreux professionnels expriment leur souffrance.

Certes, certains patients sont soignés loin de leur domicile mais que faites-vous de la continuité des soins, des équipes qui travaillent en lien avec les familles et avec les professionnels ?

Je vous rappelle que c'est nous qui votons la loi, mais pour qu'elle ait une réelle efficacité, il faut des moyens. Or, tel n'est pas le cas pour la psychiatrie. Dans les CMP, les manquements sont criants. Il manque du personnel, des psychiatres, certes, mais aussi de nombreux autres professionnels dans les réseaux. Ces professions en outre ne sont pas reconnues ; je pense notamment aux orthophonistes.

Une psychiatre nous a rappelé que les familles avaient beaucoup évolué ces dernières décennies : le modèle traditionnel du père et de la mère ne tient pas compte des familles recomposées. Or, le temps qu'elle consacre à ces familles est comptabilisé comme un seul acte, alors qu'elle doit avoir plusieurs entretiens.

Les réseaux sont asphyxiés par manque de moyens.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Les dotations affectées aux secteurs sont celles qui sont versées aux établissements. L'ARS donne une enveloppe globale aux établissements. Les représentants de la psychiatrie nous ont demandé de réactualiser les critères de répartition nationaux entre région et de rendre plus transparents les critères de dotation annuelle de fonctionnement opérés par les ARS entre les établissements. Le chantier est donc devant nous.

Le ministère de la santé est attentif à la prise en compte de la reconnaissance et de la revalorisation d'un certain nombre de métiers. Certains de ces métiers entrent dans le cadre de la réingénierie des professions, évoqués lors de la grande conférence de santé. Au ministère, nous avons travaillé avec les représentants des orthophonistes.

Mme Laurence Cohen. – Et ils sont très mécontents ! Ils vous ont d'ailleurs adressé une fin de non-recevoir. Nous ne serons pas d'accord sur les arguments échangés. Il faut prendre en compte la réalité de terrain, avec ce grand malaise qui est perceptible. Il y a un manque criant de professionnels, notamment d'orthophonistes dans le milieu hospitalier.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – C'est pour cette raison que le ministère s'est préoccupé de toute la filière rééducation. Mais les travaux ne sont pas terminés pour toutes les professions, qu'il s'agisse des orthophonistes, des kinésithérapeutes ou des ergothérapeutes. Nous avons essayé d'embrasser toutes ces professions.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Au final, n'a-t-on pas trop fermé de lits en psychiatrie ?

Vous avez évoqué cette expérimentation intéressante de dix séances de psychologues cliniciens dans trois départements. Compte tenu de la pénurie en pédopsychiatrie, ne faudrait-il pas prendre en charge, en ambulatoire, le remboursement de séances de psychologues cliniciens pour les jeunes ?

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Cette expérience porte sur 500 jeunes par an, pendant trois ans. Sur la base de cette expérimentation, nous verrons s'il y a lieu de la généraliser.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ce dispositif a un périmètre très précis. Il ne s'agit pas du remboursement de séances de psychologue en ville.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Cette expérimentation est à visée évaluative ; assez logiquement, elle va nous montrer l'intérêt de la généraliser.

Le nombre de lits en pédopsychiatrie a progressé depuis 2011. Entre 2012 et 2014, l'augmentation a été de 4,5 %, à la fois dans les établissements publics et dans les établissements non-lucratifs et lucratifs. Les CMP sont restés stables, voire en légère augmentation. D'après nos statistiques, les personnels ont augmenté.

Pour autant, le comité de pilotage de psychiatrie estime qu'il faut continuer à travailler sur tous les incitatifs permettant la non-hospitalisation. Nous devons également visiter les dispositifs de prise en charge de l'hospitalisation dans les territoires pour vérifier qu'ils sont en adéquation avec les besoins.

M. Alain Milon, président. – Merci pour toutes ces précisions.

**Audition du Professeur Christian Müller, psychiatre, président de la
Conférence nationale des présidents de commissions médicales
d'établissements (CME) de centres hospitaliers spécialisés (CHS) en
psychiatrie (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition du Professeur Marion Leboyer, directrice de la fondation
FondaMental et responsable de la recherche à l'Hôpital Chenevier-Mondor de
Créteil (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu 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 M. Jean-Pierre Masseret, pour la commission des affaires étrangères –

La réunion est ouverte à 8 heures 30.

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

M. Jean Bizet, président. - Je souhaite en votre nom à tous la bienvenue à Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, Jean-Luc Sauron, Professeur associé à l'université Paris-Dauphine, et M. François Lafond, de l'Institut Jean Lecanuet.

Merci d'avoir accepté de venir rencontrer le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et sur la refondation de l'Union européenne, que le président du Sénat, Gérard Larcher a demandé à la commissions des affaires étrangères et de la défense et à la commission des affaires européennes de constituer.

Le récent discours de Mme Theresa May a apporté une clarification sur la position britannique dans le sens d'une rupture très nette avec l'Union européenne. La Cour suprême a par ailleurs confirmé que la notification de la décision de se retirer de l'Union devra au préalable faire l'objet d'un acte du Parlement. L'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ne seront pas concernés, ce qui posera sans doute évidemment quelques problèmes.

Quelle est l'analyse des uns et des autres sur la situation au Royaume-Uni et sur la négociation à venir ?

Au-delà, comment voyez-vous les nouvelles relations que l'Union européenne pourrait entretenir avec le Royaume-Uni, une fois le retrait acté ?

Notre groupe de suivi réfléchit par ailleurs aux conditions d'une relance du projet européen. Nous voulons une Europe qui s'affirme comme une puissance stratégique, et qui se recentre sur quelques priorités où sa plus-value est évidente.

La subsidiarité doit être plus affirmée. On sent que les peuples ont un besoin d'informations. Les parlements nationaux doivent donc jouer un rôle plus effectif dans la prise de décisions. Quelle est votre appréciation?

Nous sommes convaincus que le moteur franco-allemand doit bien évidemment jouer un rôle essentiel pour relancer l'Union européenne à partir de projets concrets dans des domaines comme le numérique - à propos duquel l'ambassadeur d'Allemagne en France, M. Meyer-Landrut, nous avait glissé quelques messages à l'oreille - ou l'énergie. On ne peut en effet moderniser et réindustrialiser l'Europe sans une énergie bon marché.

Quelle est par ailleurs votre appréciation sur le fonctionnement actuel des institutions européennes ? On évoque souvent une fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne. Quelle est votre analyse ? On n'entend pas suffisamment les Européens, au moment où M. Trump et M. Poutine ne se privent pas de dire quelle Europe ils désirent. Or, on sait très bien qu'ils souhaitent une Europe divisée, amoindrie et affaiblie.

Je cède à présent la parole à Jean-Pierre Masseret.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Madame la présidente, messieurs les professeurs, le président Bizet a parfaitement défini le cadre de notre réflexion, celui de l'après Brexit. Comment cela va-t-il se passer ? On sait ce que ne veut pas Mme May, mais un certain flou persiste derrière sa déclaration. Que signifie une participation partielle au marché unique ? Beaucoup de questions demeurent. On aimerait donc connaître vos réflexions sur le sujet.

S'agissant de la refondation de l'Union européenne, Jean Bizet a indiqué l'importance que nous attachons au couple franco-allemand. Comment celui-ci peut-il reprendre la main ? Il est trop effacé depuis quelques années pour redynamiser le projet européen.

Sur quoi bâtir précisément la refondation ? Les valeurs, les politiques partagées, une analyse entre les partenaires sur ce que sont le XXI^e siècle et la nouvelle civilisation numérique, les enjeux technologiques et scientifiques, les rapports de force qui sont en train de s'organiser dans la géopolitique constituent les questions, parmi d'autres, sur lesquelles nous aimerions connaître votre position.

M. Jean Bizet, président. - Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen. - Mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d'abord de vous féliciter de cette initiative que vous avez prise en créant ce groupe de suivi du Brexit. C'est une excellente idée.

Je vous remercie de la confiance que vous nous faites en nous invitant à être entendus. Je n'ai jamais oublié que, présidente du Parlement européen, le Sénat m'avait invitée à m'exprimer dans l'hémicycle. C'était à l'époque une première pour une personnalité étrangère. J'en ai gardé un souvenir très fort et nos liens sont restés très étroits depuis.

Le 14 juin, j'ai publié un ouvrage en collaboration avec le journaliste François Poulet-Mathis, qui a suivi les institutions européennes durant de nombreuses années, et avec les étudiants de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP Europe), grande école de commerce où je suis professeur affilié.

Le titre de ce livre - *Brexit, une chance ? Repenser l'Europe* - a pu surprendre. Pourquoi cette réflexion ? Je suis partie du constat que l'Europe était hélas très malade. Chacun connaît mes convictions européennes profondes, mais il est vrai que depuis plusieurs années, l'Europe connaît une lente descente aux enfers.

Il est important de se pencher sur le constat, car ceci va nous amener à voir quels remèdes existent pour refonder l'Europe.

Le procès en technocratie a été extrêmement prégnant et va le rester. Je prends un exemple assez récent : le fait que la Commission européenne menace la France d'infraction parce qu'elle voudrait appliquer le Smic aux transporteurs routiers est intolérable pour les citoyens, surtout dans le contexte de crise que nous connaissons. Ce n'est qu'un exemple. On pourrait en donner beaucoup d'autres.

Le fait est que l'Europe a été très souvent utilisée comme une sorte de bouc émissaire. On doit d'ailleurs tous balayer devant notre porte, car on a eu tendance à utiliser l'Europe lorsque les choses étaient difficiles et à ne pas toujours mettre ses bienfaits en exergue.

Une dérive excessivement libérale a également heurté les citoyens, car l'Union européenne a donné l'impression de subir la mondialisation au lieu de la maîtriser. Là aussi, c'était une erreur de considérer que la politique de libre concurrence était une fin en soi, alors que ce n'était qu'un moyen de parvenir à créer cet espace de prospérité que nous avons promis à nos concitoyens.

J'évoquerai aussi les attentes déçues, en particulier pour les Britanniques.

Finalement, on s'aperçoit que l'Europe est inachevée. Avons-nous une politique sociale européenne, une politique de défense européenne, une harmonisation fiscale, une politique industrielle commune, une politique extérieure commune ? Non, tout cela constitue un grand manque.

Les citoyens se sont finalement détachés de l'Europe parce qu'ils ont eu le sentiment qu'elle était plus une contrainte qu'un bienfait. Ils ont été profondément déçus. Or, la déception provoque un rejet. Cette désaffection est aujourd'hui extrêmement profonde.

Pourquoi ces manques ? Il serait certes excessif de faire rejeter la responsabilité de ces lacunes sur les Britanniques. Les Britanniques sont entrés en 1973 dans la Communauté économique européenne uniquement pour bénéficier des avantages du grand marché unique.

Ils le disaient d'ailleurs clairement, et ils sont entrés sur une méprise volontairement assumée. À chaque fois que nous souhaitions aller plus loin en matière d'intégration européenne, dans les domaines où les citoyens l'attendaient, les Britanniques refusaient, et pouvaient même nous empêcher d'avancer.

On leur a accordé ce qu'on a appelé pudiquement des *opting-out* mais, d'*opting-out* en *opting-out*, on est arrivé à une situation malsaine.

On a également assisté à un dénigrement des institutions européennes dans les milieux britanniques, notamment dans les médias. Tout ceci explique qu'on en soit arrivé au Brexit.

Si les Britanniques étaient restés dans l'Union européenne, au vu des concessions très importantes accordées à David Cameron, j'ai le sentiment que l'Europe aurait pu disparaître. On aurait eu un maintien du *statu quo*, tout le monde aurait été soulagé et rien n'aurait finalement changé. Or, on avait accordé à David Cameron un droit de regard sur le fonctionnement de la zone euro. Bien sûr, le Président de République était très heureux d'avoir évité le droit de veto - cela aurait été un comble ! - mais un tel droit de regard nous interdisait une intégration plus forte des pays de la zone euro, alors que chacun convient aujourd'hui que c'est nécessaire.

Où en est-on de l'état des lieux ? Mme May a clarifié partiellement les choses dans son récent discours. Elle a surtout dit ce qu'elle ne voulait pas. Elle a indiqué qu'elle ne voulait aucune contribution financière, ni la libre entrée des Européens. Si l'on considère que les quatre libertés sont indissociables, c'est évidemment un point de crispation.

Elle a également dit qu'elle ne voulait pas de la tutelle de la Cour de justice de l'Union européenne ni d'un nouvel accord d'accès au marché unique, ce qui a été interprété comme un Brexit dur.

En réalité, il s'agit d'un Brexit à la britannique : Mme May se réserve le droit de négocier secteur industriel par secteur industriel, ce qui serait d'une gravité extrême pour nous.

Elle a surtout beaucoup insisté - et il faut être extrêmement vigilant à ce sujet - sur les accords qu'elle souhaitait conclure avec les autres pays tiers, comme l'Australie, l'Inde, les pays du Commonwealth, les États-Unis. Mme May sait parfaitement que de tels accords mettent des années avant d'entrer en vigueur. Quand bien même elle ne l'aurait pas su, Ivan Rogers, ambassadeur de Grande-Bretagne auprès de l'Union européenne, qui a démissionné depuis, le lui avait rappelé dans une note datant de décembre dernier, dans laquelle il lui faisait remarquer que cela prendrait des années.

C'est pourquoi Mme May demande une période de transition, qui lui permettrait de conforter ces autres accords et de se présenter ensuite en position de force devant les responsables de l'Union européenne.

Il faut donc être extrêmement vigilant, d'autant que nous savons combien les Britanniques sont habiles. Au Parlement européen, ils étaient particulièrement expérimentés. Il ne faut pas se faire d'illusion : la partie sera extrêmement difficile.

La Cour suprême a en effet confirmé la nécessité de consulter le Parlement britannique. C'est la moindre des choses, mais ceux qui étaient contre le Brexit espéraient beaucoup que la Cour suprême dise que le Parlement écossais et le Parlement irlandais devaient également être consultés. Cela n'a pas été le cas. On peut donc supposer que les prétentions de Mme May seront cadrées plus fermement.

Que faire aujourd'hui ? Il est tout d'abord essentiel d'avoir le courage de reconnaître nos erreurs, partir de l'attente des citoyens et identifier les secteurs prioritaires dans lesquels nous devons aller plus vite et plus loin.

Certains estiment qu'il faut rapatrier au plan national des compétences qui ont été confiées à l'Union européenne. C'est vite dit. Encore faut-il déterminer dans quel domaine les citoyens ont besoin de davantage d'Europe, et ceux dans lesquels il faut moins de technocratie.

Il faut identifier très clairement ces secteurs et envisager de nouvelles architectures. Il ne faut pas se faire d'illusions : nous ne pourrons, à travers les coopérations renforcées prévues dans le traité de Lisbonne, aller plus loin dans la politique de défense ou l'harmonisation fiscale.

Vous avez évoqué la nécessité de resserrer le couple franco-allemand. Il est vrai que nous avons des divergences. On les connaît bien. Il faut que nous en parlions très franchement. J'ai le sentiment que l'on a toujours envie que ce couple perde. Nous

ressentons surtout, des deux côtés du Rhin, une certaine responsabilité quant au devenir de l'Europe. Mme Merkel, qui est une femme de devoir, en est certainement consciente. Beaucoup d'autres Allemands le sont aussi.

Ce dont l'Europe a le plus souffert, c'est de son déficit démocratique. J'avoue que le Parlement européen ne l'a pas suffisamment comblé. J'ai été pour ma part durant de longues années vice-présidente du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux. Nous avons fait des efforts mutuels pour coopérer à cette construction européenne. Cela n'a pas été suffisant. C'est une des grandes carences que l'on peut déplorer.

Aujourd'hui, il est indispensable que les décisions soient prises en étroite association avec les parlements nationaux. Même si nous avons la chance de bénéficier de la compétence de Michel Barnier, chargé par Jean-Claude Juncker de suivre la question de la mise en œuvre du Brexit, ce n'est pas suffisant. N'oubliez pas que le Tafta s'est négocié avec les États-Unis dans une opacité totale, même à l'égard du Parlement européen.

Le Parlement européen entend « être dans la boucle », suivant une expression consacrée, ainsi qu'il vient de le préciser clairement dans l'accord conclu entre le Parti populaire européen (PPE) et le groupe libéral pour l'élection d'Antonio Tajani. Ce n'est pas suffisant.

Nous avons réussi, pour élaborer la charte des droits fondamentaux, à mettre en place une convention comprenant des membres des représentations des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission européenne, et du Conseil européen. On a œuvré en étroite liaison avec la société civile, en menant de très nombreuses auditions. Le courant passait très bien. Ce fut une réussite.

Nous avons fait la même chose pour l'élaboration du projet de traité constitutionnel. Ce n'est pas parce qu'il a été rejeté par la France en mai 2005 qu'il faut pour autant rejeter la méthode, qui était excellente, je pense.

Sous cette forme ou sous une autre je ne saurais que trop vous suggérez de prendre l'initiative d'une structure permanente de suivi dans laquelle les parlements nationaux auraient toute leur place. Ce serait extrêmement utile, efficace, et surtout démocratique.

Les citoyens ont besoin des démocraties. Ils reprochent à l'Europe de ne pas avoir été suffisamment démocratique et de ne pas les avoir assez associés.

Relancer l'Europe - surtout avec l'arrivée de M. Trump au pouvoir - est une impérieuse nécessité, chacun en a maintenant conscience. Nous avons d'énormes chantiers devant nous. Il faut les ouvrir avec les citoyens. C'est à travers vous que cette entreprise doit s'effectuer.

M. Jean Bizet, président. - Merci, madame la présidente. La parole est à M. Sauron.

M. Jean-Luc Sauron, Professeur associé, Université Paris Dauphine. - J'interviendrai sur deux thèmes, tout d'abord celui de la portée et le sens du Brexit, puis je ferai des propositions au sujet de la relance.

Il faut voir la crise britannique comme un laboratoire pour l'ensemble de l'Europe.

Mon analyse du Brexit s'établit à travers quatre éléments.

Il s'agit en premier lieu d'une profonde crise de la démocratie. Les analyses sous-estiment ce qui se passe aujourd'hui au niveau de la démocratie britannique, qui a toujours constitué une sorte de modèle d'un parlementarisme extrêmement serein et opérationnel.

Le référendum a totalement fait exploser le champ politique britannique. La majorité, à la Chambre des communes, est contre le Brexit mais a quand même voté pour, la population s'étant exprimé en ce sens.

Les Britanniques n'ont pas le monopole de la crise démocratique : je rappelle qu'en 2005, le Parlement français a validé la Constitution européenne, qui a disparue le 29 mai 2005 !

J'ai été très frappé par le caractère vindicatif d'un certain nombre de groupes de citoyens britanniques qui, par le biais de la presse, se livrent à des attaques extrêmement surprenantes au sujet du pouvoir juridictionnel britannique.

Le discours des Brexiteurs repose sur la question de savoir pourquoi on consulte les juges et le Parlement, alors même que le peuple s'est prononcé.

Si l'on considère les « démocraties » des pays de l'est de l'Europe - Pologne, Hongrie - ou encore la Turquie, le premier point d'achoppement porte sur la question des juges. On fait d'abord disparaître les juges, puis on s'installe dans un pouvoir parlementaire domestiqué. Ce sont des points de convergence. La Grande-Bretagne, de manière caricaturale, représente pour moi la crise de la démocratie.

Le second élément qu'il est selon moi intéressant de considérer concerne la dislocation des États, conséquence de soixante années d'Union européenne - et je suis pourtant un Européen attentif et sincère.

Tout le travail de l'Union européenne a consisté à affaiblir le pouvoir des États en faveur des autorités subétatiques et des opérateurs économiques. En effet, dans un marché fermé, l'État est légitime à réguler ou à mettre en concurrence des opérateurs nationaux, alors que la méfiance s'installe immédiatement dans un marché ouvert comme l'Union européenne, l'État national pouvant intervenir au profit de ses acteurs. Il ne faut donc surtout pas qu'il se trouve « dans la boucle ».

Je peux, à partir de textes européens récents, vous démontrer que l'État disparaît des modes de régulation économique. J'y reviendrai à propos du numérique.

En Grande-Bretagne, il existe des tensions en Écosse, en Irlande du Nord ou au Pays de Galles. On est vraiment dans un phénomène de désunion, et cela ne s'arrête pas au cas britannique.

Je vous rappelle qu'en mars prochain, la Catalogne réalise un référendum d'autonomie et d'indépendance à marche forcée, sans tenir compte du pouvoir constitutionnel-juridique espagnol.

J'espère ne froisser personne, mais je suis sidéré par le fait que la circonscription territoriale unique du pays basque français ait immédiatement enclenché une jonction avec le pays basque espagnol. Il existe certainement des raisons valables à cela, mais lorsqu'on

structure soi-même la division du pays, il ne faut pas s'étonner que les gens s'en emparent. C'est donc une tendance lourde.

Troisième critique : l'affaire britannique entre en résonance avec une nouvelle géopolitique. Gordon Brown, à la fin de son mandat, se demandait clairement quelle était la bonne porte d'entrée dans la mondialisation. S'agissait-il d'un espace d'États-nations ou la nation ?

Il y a quelque chose de très fort et très ancien dans ce débat, dans lequel nous entrons également en France à l'occasion de l'élection présidentielle, même si c'est à mots couverts : quelle est la meilleure structure opérationnelle pour peser sur l'économie ?

Quand on entend la Grande-Bretagne, qui n'est pas née le 23 juin dernier, dire qu'elle rêve de devenir la Singapour européenne, il y a là de quoi se taper la tête contre les murs - mais cela ne dérange visiblement personne !

Sans être un gaulliste effréné, je pense que la France a une autre perspective que d'être une sorte de structure opérationnelle optimale de la mondialisation - sauf à habiter dans de petites cases de six mètres carrés, très plaisantes. Je fais ici référence à un reportage récent diffusé à la télévision. Je pensais que cela n'existait que dans l'Union soviétique des années 1930, mais je vois que la cuisine commune des appartements collectifs connaît un regain d'intérêt sur le marché libéral singapourien. C'est sidérant !

On nous explique que, grâce au Brexit, la Grande-Bretagne reprend en main le contrôle de sa législation. Encore faudrait-il qu'ils sortent ! Après Bruxelles, ils ont choisi Washington. C'est assez pitoyable !

Je rappelle que plus de la moitié des projets de loi sont des projets de ratification ou d'autorisation d'accords internationaux. C'est en quelque sorte un phénomène de « tchernobylisation » du droit : la frontière arrêterait les influences juridiques, comme elle a arrêté la radioactivité en son temps.

Bien plus grave, nous sommes dans une période de sortie à marche forcée des structures d'après-guerre. Vladimir Poutine s'inscrit dans un très ancien courant anti-occidentaliste. C'est son droit. Il ne cherche pas d'alliés en Europe, mais à satelliser les autres pays. Il en va de même de Donald Trump.

On est là dans la sortie de l'après-guerre, avec l'idée que le national et le rapport de force priment sur le collectif. Ceci est extrêmement grave.

Enfin, on peut se demander si les dirigeants politiques sont bien conscients des réalités.

Je trouve sidérant que Mme May parle des frontières. Je ne comprends pas ce qu'elle veut dire lorsqu'elle affirme vouloir se soustraire aux arrêts de la Cour de justice. Il n'y a aucun souci : à partir du moment où ils sortent de l'union douanière, il n'y a plus de Cour de justice. Il n'y a d'ailleurs plus rien du tout ! Ce n'est donc pas la peine de se demander s'ils restent ou non dans le marché intérieur. S'ils veulent reprendre la main pour négocier avec qui ils veulent, ils doivent sortir du champ. C'est juridiquement mécanique. Il n'y a pas de solution intermédiaire.

Quelque chose est en train de se produire. J'insiste, car c'est une question qui apparaît en filigrane dans le débat français à propos du fait de sortir de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Si l'on sort de la CEDH, on sort mécaniquement de l'Union européenne. Il faut donc réfléchir à ce que l'on fait. En effet, la CEDH est un prérequis pour intégrer l'Union européenne.

Ceci a été mis en place lors de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale en 2004. Je vous garantis le résultat. Plutôt que sortir de la CEDH, peut-être faudrait-il donc l'investir. C'est un autre problème, mais cela demande une stratégie et une administration qui fonctionnent.

La seconde partie de mon intervention porte sur la relance.

J'ai publié en octobre dernier un ouvrage intitulé *Faites l'Europe, pas la guerre*. Cet ouvrage a été écrit après le Brexit. La Grande-Bretagne s'éloigne de l'Europe. C'est pour moi un très grand regret, car je suis très attaché à ce pays eu égard à son combat durant la Seconde Guerre mondiale, mais le premier problème à traiter est celui de la refondation de la démocratie française.

La première des crises n'est pas celle de la démocratie européenne, mais celle de la démocratie nationale. Après deux mille ans de judéo-christianisme, le débat politique qui a lieu dans le cadre de l'élection présidentielle française reste très moyen et bien peu émouvant. En Italie, Beppe Grillo représente 35 % à 40 % du corps électoral.

Le dirigeant politique européen relève aujourd'hui plus de l'animateur radiophonique sympathique que d'autre chose. Il y a un vrai problème de reconstruction qui, dans chacun de nos États, ne se résoudra pas par le haut.

Je partage l'avis de Mme la présidente : les parlementaires nationaux ont un rôle majeur à jouer, parce qu'ils sont également acteurs de la démocratie européenne. Cela demande toutefois une réorganisation de l'administration nationale, tant politique qu'administrative.

Il existe en France un problème fondamental : le responsable de la politique européenne - le Président de la République - n'est pas responsable politiquement. C'est une plaisanterie ! Mme Merkel, lorsqu'elle se rend à un Conseil européen, deux jours avant, participe à un débat au Bundestag. Celui est très agité, mais elle détient un mandat, même s'il n'est pas impératif.

Fait étrange, ce débat est public mais n'affaiblit pas la position de la Chancelière au Conseil européen. En France, on dit qu'il ne faut surtout pas que les autres sachent quoi que ce soit, comme s'ils ne s'attendaient pas à ce que l'on va dire.

J'ai été durant sept et demi agent français dans les négociations européennes : au bout d'un moment, on sait parfaitement ce que va dire l'autre. C'est un domaine où il n'y a pas de secret.

Au moment de la signature du traité d'Amsterdam, j'étais conseiller juridique au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). Le secrétaire général de l'époque me convoque un jour en me disant que le Quai d'Orsay m'accuse de miner les négociations du traité. Heureusement le ridicule ne tue

pas, sinon l'ambassadeur en serait mort ! On m'a en effet indiqué que je diffusais les documents aux ministères.

Je suis allé sur Internet et j'ai démontré au secrétaire général que les Britanniques diffusaient la totalité des documents en cours de négociation sur Internet et téléphonaient dans notre dos aux ministères pour leur demander ce qu'ils en pensaient. J'avais donc diffusé les documents pour obtenir une position unique et un seul discours afin de faciliter les choses.

L'Europe doit quitter le domaine diplomatique et secret pour entrer dans le domaine du politique. C'est une maladie bien française. Il faut refondre l'appareil et le « dédiplomatiser ».

On doit impérativement expliquer que le responsable de la politique européenne, en France, est le Premier ministre, qui doit ensuite, devant les chambres, défendre sa politique.

Que le Président de la République doive garder un rôle stratégique est une évidence, mais si on veut une politique démocratiquement définie, il faut changer le capitaine.

Autre point, qui n'est pas un simple détail : il faut tout rendre lisible. Toutes les positions doivent être détaillées, afin que chacun puisse demander des comptes aux parlementaires dans ce domaine.

Il faut également mieux associer les collectivités territoriales. Un grand nombre de textes dont elles ont seules la responsabilité s'appliquent à leur propre cas. Ce n'est pas une simple réunion collégiale qui permet de savoir ce qui se passe à leur sujet.

J'ai autrefois travaillé dans le cadre des groupes d'études et de mobilisation (GEM) initiés par Mme Édith Cresson, qui associait des professionnels, des administratifs et des universitaires.

Ceci permettait une meilleure circulation de l'information. On canalisait les lobbys et on facilitait ainsi leurs relations avec l'administration, quelques ministères étant sensibles à certains groupes industriels.

C'est pour moi un préalable s'agissant de la démocratie sur le plan national.

Pour ce qui est du volet européen, il faut oublier les grandes conférences internationales telles qu'elles pouvaient avoir lieu au XIX^e siècle. Elles passent d'abord aux 20 heures, puis à 20 heures 20, et enfin deux minutes dans un flash.

Il faut tirer les conséquences du Brexit. Je vois trois structures possibles pour ce faire, l'une associant la France et l'Allemagne, une autre regroupant la France, l'Allemagne et la Pologne, et une dernière réunissant la France, l'Allemagne et le Benelux - sans l'Italie, je m'en explique dans mon livre, où une carte démontre que ce pays n'est pas intégré au groupe économique Rhin-Rhône.

Ceci est compatible avec le droit de l'Union européenne. Il ne s'agit pas de sortir de l'Union européenne ni de créer de nouvelles structures, mais de redynamiser l'Union européenne économiquement, à partir de noyaux politiquement resserrés.

M. Jean Bizet, président. - Vous prônez donc une coopération renforcée ?

M. Jean-Luc Sauron. - Non. Il s'agit d'une mécanique simple, qui démarre classiquement, où les Français et les Allemands gouvernent avec les mêmes intitulés ministériels.

Cela fera des malheureux chez nous, car nous avons moitié plus de ministres que les Allemands, mais on ne travaille bien qu'avec des structures homothétiques : chaque ministère ne peut alors que s'entendre avec son homologue - en dehors des sujets spécifiques.

Il faut ensuite réaliser un programme législatif sur deux ou trois thèmes, sur lesquels travaillent les deux groupes parlementaires. On sort donc des législations communes sur des thématiques choisies. Si vous stabilisez 50 % du PIB européen, vous relancez celui-ci en totalité ! Ce travail est majeur. Je pense qu'il faut absolument s'appuyer là-dessus.

La troisième possibilité repose sur des politiques sectorielles, avec des États qui ont des objectifs déterminés.

Je prendrai trois exemples.

Tout d'abord, pour qu'il existe une politique industrielle européenne, madame la présidente, il faut un arbitre pour compenser économiquement les secteurs régionaux des pays lésés par la création d'une activité économique à tel ou tel endroit.

On ne peut donc avoir de projets industriels que face à un exécutif qui a la capacité d'imposer ici quelque chose et de le compenser ailleurs. On ne peut le faire à vingt-sept membres. Faisons-le donc à deux ou trois, sur des projets industriels spécifiques. Croyez-moi : les industriels français et allemands ne demandent qu'à travailler dans certains secteurs.

Prenons l'exemple de la défense. Il est aujourd'hui impossible d'avoir une défense européenne. C'est ce que le général de Gaulle appelait, en 1954, l'armée « Frankenstein ». En effet, il faut qu'un gouvernement soit politiquement assez fort pour envoyer ses hommes se faire tuer. Aucun État européen ne pourra y parvenir.

Que faire ? Dans mon ouvrage, je propose deux solutions. Il existe aujourd'hui deux armées en Europe, pas plus. Une véritable armée, c'est une armée qui se bat sur les théâtres d'opérations. Il n'y a que les Français et les Britanniques qui sont confrontés à cette situation. De manière cynique, on peut dire que ce que font les Russes en Syrie est destiné à remonter le niveau de leur armée, qui n'a guère brillé en Géorgie. Il faut une guerre pour qu'il existe une véritable armée. C'est horrible à reconnaître, mais c'est ainsi.

Soit la France fait appel à un mercenariat financier, soit elle recourt à un mercenariat humain. Si on ne veut pas que n'importe quel Européen intègre l'armée française pour se battre, il faut partager le fardeau financier. La France ne s'est pas engagée en Afrique pour vivre une aventure postcoloniale. Il peut y avoir une discussion européenne sur les objectifs, mais seul un gouvernement identifié peut décider d'envoyer des troupes et de faire tuer des hommes. Il peut être binational, mais certainement pas davantage.

Il faut également se poser la question, même si on n'en est pas là, de savoir comment créer une armée européenne avec une arme nucléaire nationale.

L'idée - qui remonte à la fin du mandat de Jacques Chirac - selon laquelle l'Allemagne faisait partie d'un territoire sur lequel le Président de la République pouvait engager l'arme nucléaire m'a personnellement toujours interrogé. Peut-être ai-je été formé à

une époque trop gaullienne pour l'admettre. Je vous renvoie à ce sujet aux écrits du général Gallois.

M. Jean Bizet, président. - La parole est à François Lafond.

M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet. - Je vous remercie pour cette invitation.

Il est d'autant plus difficile pour moi d'intervenir devant vous pour la première fois que je le fais après deux Européens convaincus, qui viennent d'exprimer des idées avec lesquelles je suis très souvent en accord.

Je partage l'avis d'Hubert Védrine au sujet du Brexit : je pense que celui-ci n'aura pas lieu, pour toute une série de raisons. J'ai travaillé trois ans au Royaume-Uni. Je pense que l'intérêt national britannique, qui a guidé la politique européenne du Royaume-Uni depuis le début, va finir par faire son œuvre, et que la démocratie représentative s'opposera à la démocratie directe.

Le premier élément de ce renversement de tendance réside dans le discours de Mme May, qui annonce qu'il y aura bien un vote à Westminster une fois l'accord obtenu, la Cour suprême estimant même que ce vote doit intervenir avant. Or, en l'état actuel des choses le Parlement est contre le Brexit...

M. Jean Bizet, président. - Vous pensez que les parlementaires britanniques vont s'opposer à l'avis de la population ?

M. François Lafond. - Je pense que Mme May sera obligée de reconnaître qu'il n'existe pas d'accord préservant les intérêts britanniques. Elle ne parviendra pas à proposer à son propre peuple une solution comme celle qui avait été envisagée au départ. Dès lors, elle devra démissionner et convoquer de nouvelles élections. Le peuple britannique s'apercevra que son intérêt est de demeurer dans l'Union européenne, faute de quoi la situation du Royaume-Uni sera bien plus compliquée. On commence déjà à en ressentir les premières conséquences économiques.

Nous ne pouvons toutefois préjuger de l'activation de l'article 50, du début des négociations, ni de la manière dont les choses vont se dérouler tant que l'unité européenne demeure ce qu'elle est.

Ce qu'il faudrait, c'est distinguer les négociations du Brexit de la refondation de l'Union européenne, en prenant en compte le vote britannique, qui constitue également un élément important pour nous.

Que doit-on faire à vingt-sept ? Tout d'abord, il faut établir un diagnostic plus serré sur le fait de savoir comment on en est arrivé à une situation telle que celle que nous connaissons.

Pendant longtemps, certaines questions existentielles de l'Union européenne n'ont pas obtenu de réponse de la part des gouvernements nationaux ni des institutions.

On a longtemps privilégié le modèle fédéral. On s'aperçoit maintenant qu'il n'existe plus. Les juristes appellent cela un modèle *sui generis*. Vers quoi se dirige-t-on concrètement ?

On a caché cette absence de finalité juridique et politico-institutionnelle grâce à de grands projets, comme le marché intérieur. On s'est collectivement mobilisé en faveur de l'objectif de 1992. On est ensuite passé à l'euro. Les peuples et les gouvernements étaient tous tendus vers un même objectif. Puis, on a abordé l'élargissement. Depuis dix ans, nous n'avons plus de modèle, et nos gouvernements n'ont plus d'idée mobilisatrice.

Il faut donc essayer de trouver un objectif commun. L'union plus étroite qui figure dans le traité, que les Britanniques ont refusé et qui a constitué un élément de leur campagne, n'est plus suffisante.

En deuxième lieu, il va bien falloir, à un moment ou à un autre, préciser aux peuples où l'on va s'arrêter en matière de frontières et d'élargissement. J'étais cet été en Géorgie pour une conférence. Les Géorgiens sont persuadés que l'étape suivant le partenariat oriental qu'on est en train d'élaborer est celle de l'adhésion.

Personne ne dit le contraire. Le commissaire présent n'a pas dit que ce pays ne serait jamais membre de l'Union européenne. On continue à leur faire miroiter ce qu'on a fait miroiter à la Turquie. Pendant vingt ans, on leur a demandé de faire des réformes pour devoir un jour membre de l'Union européenne, et la Turquie ne le sera jamais !

Il faut donc être clair s'agissant des frontières.

En troisième lieu, en matière de ressources propres, parler d'un budget de l'Union européenne de 1 % constitue une fumisterie. La France a joué un rôle dans ce domaine en parlant, lors des dernières négociations, en 2013, d'un maximum de 1 %.

Or, ce budget est dépassé. On consacre encore 35 % à la politique agricole commune (PAC) ou aux ressources naturelles, 30 % à la politique de solidarité et aux fonds structurels, et 30 % à tout le reste - compétitivité, économie, jeunesse, etc. C'est un problème de distribution.

En quatrième lieu, les citoyens ne comprennent pas comment fonctionne l'Europe. On a une Union européenne à vingt-huit, une zone euro à dix-neuf, une zone Schengen à vingt-six. On confond le Conseil de l'Europe avec le Conseil européen. Il faut essayer de mettre de l'ordre dans ces structures et les simplifier.

Vous avez, monsieur le président, mentionné l'unification possible entre le président du Conseil européen et celui de la Commission européenne. Allons-y ! Simplifions les choses !

De la même façon - je sais qu'Hubert Védrine n'est pas d'accord - c'est un ministre qui est en charge de la zone euro et non un président. Celui-ci pourrait être en même temps vice-président de la Commission européenne, comme l'a proposé l'administration française. Il faut simplifier les structures si l'on veut sauver l'Union européenne.

Outre les questions existentielles qui n'ont pas reçu de réponses, certaines pratiques nationales ont connu une certaine déviance. La France a sa part de responsabilités en la matière. Lorsqu'on fixe des règles et qu'on est le premier à ne pas les respecter, qu'il s'agisse des 3 %, ou des règles communes, on devient fatalement moins crédible vis-à-vis de ses partenaires. Les petits pays qu'on a obligés à respecter des règles économiques très strictes ne comprennent pas pourquoi les grands pays décident de s'y soustraire sans que cela

n'entraîne de conséquences. Cette politique à double vitesse a donc miné l'unité de l'ensemble.

Il existe également des doutes quant au fonctionnement actuel des institutions. J'évoquerai trois points auxquels il faut réfléchir.

Le premier concerne le rôle de la Commission européenne. Au départ, il s'agissait d'un organe administratif technique. Puis, avec l'idée de fédéralisme, on a estimé qu'elle devrait prendre la forme d'un gouvernement. On a donc politisé son rôle, ce à quoi nos amis allemands sont défavorables.

La Commission européenne doit-elle demeurer un organe technocratique tourné vers l'intérêt général communautaire ou se politiser pour devenir une sorte de gouvernement ?

Le deuxième sujet concerne le Parlement européen. Pendant longtemps, il a fonctionné de façon coopérative : 80 % de la législation passait par un accord entre les démocrates et les conservateurs. Les États membres ne comprennent pas que Bruxelles soit d'accord sur la plupart des politiques, alors que les principaux partis s'y opposent.

Ceci alimente le caractère antieuropéen de partis politiques comme le Front national, qui considèrent qu'on trouve à Bruxelles une sorte d'élite qui prend des décisions sans rapport véritable avec les souhaits de l'opinion publique.

Au lieu de politiser la Commission européenne, ne conviendrait-il pas de politiser davantage le Parlement européen et faire en sorte qu'il existe de véritables majorités, avec un système électoral s'orientant soit à droite, soit à gauche, et qui prenne ses responsabilités ? Le cadre institutionnel serait différent et l'on reviendrait peut-être aux origines, avec une Commission européenne indépendante, qui joue le rôle de force de propositions. On oublie trop souvent de dire que la Commission européenne n'a aucun pouvoir en elle-même.

Ma troisième interrogation porte sur le fonctionnement institutionnel et la déviance des parlements nationaux et du Parlement européen.

Il existe une sorte d'incompréhension entre les deux légitimités et une absence de volonté de travailler ensemble. Les parlementaires européens considèrent qu'ils ne sont pas comme les parlementaires nationaux et *vice versa*.

Il était par exemple prévu, dans les propositions concernant la zone euro, d'essayer de démocratiser le fonctionnement et de mettre en place une commission au sein du Parlement européen pour disposer d'un interlocuteur. Pourquoi ne pas inclure dans cette structure des parlementaires nationaux ? On regrouperait ainsi dix-neuf pays et deux types de parlementaires, qui pourraient pour la première fois travailler ensemble sur un même agenda. Cela permettrait d'en finir avec un antagonisme latent.

Je suis entièrement d'accord avec Mme Fontaine : je crois que l'idée de conférence d'Hubert Védrine est quelque peu ambiguë ou paradoxale. D'un côté, il estime que les peuples ont décroché mais, de l'autre, pour sauver la situation, il veut provoquer une réunion entre membres des gouvernements.

Il faut mettre en place une convention, utiliser le 25 mars 2017 et le soixantième anniversaire du traité de Rome pour impliquer nos partenaires européens, lancer cet exercice durant une année, avec la même composition que précédemment - parlementaires nationaux et

européens, représentent des États membres ainsi que quelques représentants des institutions européennes. Il ne faut pas réclamer de nouveaux textes, mais faire un *screening* très précis de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas au niveau européen, afin de savoir comment simplifier la machine et rattacher les citoyens à cette construction.

Certaines compétences - je rejoins là Hubert Védrine - actuellement exercées au niveau européen pourraient être dénationalisées. Il faut donner des gages aux opinions publiques, en leur proposant un nouveau *deal* et en utilisant le principe de subsidiarité de façon positive. On utilise souvent la subsidiarité pour ramener les choses au niveau national. On peut aussi faire remonter les choses au niveau supranational. C'est le principe de la subsidiarité.

L'échéancier pourrait être d'une année, ce qui permettrait de dépolitiser les campagnes électorales que nous allons vivre. Si on n'arrive pas à découpler la question européenne des campagnes électorales aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, on va avoir des difficultés à faire accepter cette idée. Cela permettrait à tous les candidats de laisser agir la convention. On dépassionnerait un peu le débat, et on donnerait ainsi du temps aux gouvernements. La France ou l'Allemagne, qui constituent les moteurs de l'Europe, pourraient instrumentaliser cette convention.

Le second objectif serait non de produire un texte, mais de proposer des scénarios, ce qui laisse la possibilité de choisir. Le Conseil européen et les gouvernements auront ensuite la main pour faire ce qu'ils veulent. C'est un travail de pédagogie, un travail citoyen. Tout le monde serait impliqué. Cela peut se faire de façon transparente, ce qui permettrait de décrisper la question européenne, à propos de laquelle on dit beaucoup de bêtises.

Certaines réformes sont faciles à mettre en œuvre. La tâche de cette convention serait de déblayer le terrain, afin de permettre ensuite aux États membres de décider de la solution à adopter.

M. Jean Bizet, président. - Merci beaucoup.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Tous ces propos sont très intéressants. Ils complètent nos analyses. Il faut que l'on passe ensuite tout cela au tamis, pour essayer d'adopter une position, mais on voit bien qu'il existe des points de convergence - mais aussi de divergence - sur la façon de refonder l'Union européenne.

C'est de mon point de vue la question principale. Le Brexit aura lieu, mais la refondation et le projet politique européen sont indispensables si l'on veut éviter les dérives populistes, nationalistes, et tous les dangers liés à cette évolution.

Les années 2016 et 2020 auront-elles la même importance pour « matricer » le XXI^e siècle que les années 1916 et 1920 pour le XX^e siècle ? On est en effet à la fin d'une période issue de la Seconde Guerre mondiale. Il faut réinventer quelque chose. Si les politiques ne prennent pas leurs responsabilités, on va au-devant de grandes difficultés.

On a aujourd'hui tous la même préoccupation : comment assurer la paix, la sécurité, et le progrès du continent européen ?

M. Jean Bizet, président. - La parole est aux commissaires.

M. Yves Pozzo di Borgo. - J'ai appuyé lors du débat budgétaire l'idée que l'on coupe le Quai d'Orsay en deux, avec un ministre d'État puissant, et que l'on s'installe dans l'îlot Saint-Germain. Cela rejoint votre remarque.

Je ne sais si ce sera suffisant, mais ce serait un signe fort.

Mme Gisèle Jourda. - Merci pour la clarté de vos propos et pour avoir dit qu'il fallait parfois reconnaître ses erreurs.

J'interviendrai à propos de la réactivité européenne. Le fait que la mise en œuvre du PNR nécessite deux ans, alors que plane une menace immédiate, génère des interrogations fortes.

Je ne reviendrai pas sur la clarification qu'il faut à l'Europe sur le plan institutionnel. Je suis très inquiète d'entendre les positions affichées par Donald Trump et de voir ce qui se passe avec Wladimir Poutine : que va devenir notre espace européen ?

Je souhaiterais revenir sur le sujet de la défense. Je crois plus que jamais que l'Europe est un espace géopolitique extrêmement intéressant qui dérange tout le monde, qu'il s'agisse du Royaume-Uni ou des États-Unis.

Les États sont certes souverains en matière de défense, mais cela n'exclut pas une politique de coalition.

Avec Yves Pozzo di Borgo, nous avons travaillé sur la politique de sécurité et de défense. La politique européenne dispose dans ce domaine d'outils qui n'ont jamais été activés.

On va créer un fonds européen de défense à la suite d'une proposition du couple franco-allemand. Qu'est-ce que cela va devenir ? Le dernier Conseil européen n'en a même pas parlé !

Les jeunes s'interrogent beaucoup à ce sujet. Grâce au programme Erasmus, l'Europe est pour eux une réalité. Vous l'avez dit, nous quittons une époque pour entrer dans une nouvelle ère. Si le couple franco-allemand est essentiel, il ne constitue pas non plus la seule réponse.

M. François Lafond. - Il existe une Agence européenne de la défense dont les Britanniques ont bloqué le budget durant cinq ans.

Je ne sais s'ils resteront dans cette agence après leur sortie de l'Union européenne, mais celle-ci pourrait être communautarisée. Les personnels sont prêts. On pourrait ainsi envisager de développer des programmes industriels.

La Commission européenne a lancé des initiatives parce qu'elle peut le faire en termes statutaires, dans le cadre du marché intérieur.

On pourrait installer cette agence au sein du service européen d'action extérieure. Mme Mogherini a pris une série d'initiatives à l'issue du Brexit dans le domaine de la défense. Ceci constituerait un embryon d'administration en charge de ces questions de défense.

Mme Gisèle Jourda. - Avec Yves Pozzo di Borgo, nous avons déposé une proposition de résolution, qui a été acceptée par notre commission, qui allait en ce sens, mais ma question visait également l'OTAN.

Quelle place l'Europe peut-elle avoir aux côtés de celle-ci ?

Mme Nicole Fontaine. - Je pense que le Brexit se fera. Si tel n'était pas le cas, ce serait un déni de démocratie. Or, dans un pays comme la Grande-Bretagne, ce serait très mal perçu.

Peut-être vais-je vous choquer, mais lorsque le peuple français, en mai 2005, a rejeté le traité constitutionnel et que, quelques mois après, on l'a fait passer par la voie parlementaire, cela a produit des ravages, notamment chez les jeunes. Les gens ont eu l'impression qu'on se moquait d'eux.

M. Jean Bizet, président. - Techniquement, c'était très bien, mais les effets collatéraux ont été effectivement été épouvantables.

Mme Nicole Fontaine. - Je ne pense pas que les Britanniques commettront cette erreur.

J'ajoute à l'attention de M. Sauron que la dimension méditerranéenne de l'Union européenne est importante.

Le grand risque serait que les Britanniques essayent de nous diviser. Faites passer le message à travers les groupes d'amitié du Sénat, qui sont extrêmement solides et structurés. Il faut rester unis et affronter ensemble à la fois le Brexit et la refondation de l'Europe. C'est essentiel.

Vous avez raison, madame la sénatrice, de dire que la réactivité européenne a cruellement manqué. La distance entre la prise de décision et l'application des textes, comme au sujet du PNR, ne peut être comprise.

Je dénoncerai aussi le manque d'anticipation. Il faut aider les institutions européennes à anticiper. Un exemple concret a fait beaucoup de mal - et continue à en faire. Il s'agit de la fameuse directive sur le détachement des travailleurs, adoptée en 1996. On savait que, tôt ou tard, les douze pays de l'Europe centrale et orientale viendraient nous rejoindre. On aurait dû prévoir que cette directive poserait problème.

Certes, on n'avait pas anticipé la crise, mais on traîne aujourd'hui cette directive comme un boulet. Elle porte en elle les germes de *dumping* social. Le Parlement européen essaye de la réformer, mais on n'y arrive pas, tout simplement parce qu'on n'a pas prévu les choses.

La guerre d'Irak et les crises migratoires ont également été désastreuses. On ne les a pas non plus anticipées. Tony Blair a soutenu Georges W. Bush, et huit pays ont écrit un courrier de soutien à M. Bush, alors qu'ils venaient juste d'entrer dans l'Union européenne !

Aujourd'hui, le Proche-Orient est en charpie parce que l'Union européenne n'a pas su prévoir les choses.

Je suis heureuse que M. Lafond soutienne l'idée de convention. J'aimerais qu'elle voie le jour. Les parlementaires nationaux et européens doivent se retrouver de façon permanente pour dialoguer, confronter leurs idées, et avancer en restant unis.

M. Jean-Luc Sauron. - Je n'ai pas abandonné nos amis méditerranéens, orientaux ou même nordiques. Il faut impérativement redémarrer le moteur. On ne le peut pas à vingt-sept, mais seulement à deux ou trois. On a ensuite le choix.

Les conseils européens sont d'une vacuité absolument délirante ! Le seul objectif d'un Conseil européen, c'est la conférence de presse ! Il faut donc redémarrer dans un petit espace politiquement cohérent.

En deuxième lieu, ce que dit Mme la sénatrice à propos de l'espace politique européen est au cœur de la crise politique dans tous les États. Il existe un fossé entre la parole politique et sa mise en œuvre. Après le débat intervient l'adoption, l'entrée en vigueur, les décrets, puis une autre législation vient tout remettre en cause.

La communication autour des textes politiques donne à nos concitoyens l'impression qu'il existe de grands discours mais que rien ne se passe. Il faudrait se concentrer sur le « service après-vente » des textes et vérifier qu'ils s'exécutent.

Dans mon ouvrage, j'indique qu'il faut beaucoup moins produire de normes, puisque certaines sont déjà réglées au niveau européen. Il faut arrêter de doubler. C'est une mauvaise utilisation des compétences des uns et des autres. La démarche majeure, c'est la mise en œuvre de l'appareil national.

En matière numérique, il faut impérativement, à travers le couple franco-allemand, établir des règles de fonctionnement. Elles seront ensuite généralisées dans les vingt-sept pays membres de l'Union européenne.

Il faut absolument envisager, au niveau de la coopération ou d'un État seul, si c'est possible, des modes de fonctionnement plus efficaces. Le droit de l'Union européenne, ce n'est pas du syncrétisme : c'est le plus opérationnel qui se diffuse.

Par ailleurs, le sénateur Pozzo di Borgo a parlé d'une modification de la gestion des affaires européennes. Interrogez-vous un jour sur le mode de gestion des aides d'État en France : qui les contrôle, qui suit le circuit ? On gagnerait largement à n'avoir qu'une structure unique.

Il y a une vraie réflexion à mener sur l'efficacité de l'appareil administratif. Seul un État fort et économiquement développé permet de faire entendre sa voix en Europe. Tant que la France n'est pas à un niveau économiquement dynamique, elle n'a pas le droit à la parole.

M. Jean Bizet, président. - J'ai relevé une ou deux idées majeures dans les interventions de chacun.

M. Lafond a estimé que, compte tenu de la très grande complexité du Brexit, le « détricotage » de tous les contrats commerciaux internationaux ne se ferait pas, théorie exprimée par M. Védrine, que nous avons auditionné il y a peu.

On le souhaiterait tous, mais le Brexit doit être vécu comme un électrochoc, aussi cruel soit-il pour nos amis Britanniques, qui sont entrés dans l'Union européenne en 1973 et n'ont jamais changé d'optique. Il faut donc s'y préparer.

Deuxièmement - et cela va dans le sens du travail que nous a confié le président Larcher - je suis d'accord avec M. Lafond lorsqu'il préconise une convention qui, à l'occasion du soixantième anniversaire du traité de Rome, repose les fondamentaux. C'est la raison de nos travaux. Merci d'y contribuer.

On entend peu de chose, dans le cadre de la campagne électorale, à propos de la problématique européenne. Je pense qu'il faudrait externaliser cette question en chargeant, au moment du soixantième anniversaire du traité de Rome, une convention de réécrire et de repenser l'Europe. Cela ne peut se concevoir qu'avec des États forts. La France n'est pas pour l'heure dans une telle posture. Il faut donc repenser tout cela.

Enfin, je suis d'accord avec la proposition de M. Sauron, que nous avons expérimentée au Sénat il y a quelques années, qui consiste à faire en sorte que les débats au Parlement puissent être plus fréquents pour définir des mandats de toute nature qui puissent être « déclinés » au niveau communautaire.

C'est ce que nous avons tenté, lorsque le président Larcher était à la tête de la commission des affaires économiques, avec les traités commerciaux internationaux. Cela avait assez bien fonctionné. Un débat avait eu lieu au Parlement. On avait copié en cela ce qui se faisait dans les pays d'Europe du Nord. L'idée n'a toutefois pas prospéré.

Aujourd'hui, on en arrive au cas atypique de la Wallonie. C'est complètement ridicule. Cela donne une image déplorable de l'Union européenne. Nous passons pour un nain économique vis-à-vis des États-continentaux avec lesquels on discute. Je crois qu'il faudrait décliner cette approche dans tous les domaines.

On a initié des débats réguliers entre les parlementaires nationaux et européens. Ils sont les bienvenus en permanence. On a même connu quelques productions co-législatives, notamment dans le domaine de la PAC. Nous avons rédigé certains amendements, mais c'était exceptionnel et ponctuel. Il faudrait que ce soit plus fréquent. En tant que parlementaires nationaux, on peut faire passer des messages dans nos départements respectifs.

Mme Nicole Fontaine. - La COSAC reste très académique.

M. Jean Bizet, président. - En effet. Elle est nécessaire, mais pas suffisante.

L'un d'entre vous a dit que nous étions en train de clore la période d'après-guerre. Cela paraît fantastique, voire terriblement inquiétant. Aujourd'hui, je ne vois pas de *leader* en Europe, sur le plan national, capable d'écrire cette nouvelle page. Nous avons besoin d'hommes forts, c'est triste à dire.

Un article paru dans un journal du soir considérait que nous ne sommes plus en démocratie mais en ochlocratie : nous nous laissons désormais guider par l'émotion des foules. Il n'existe rien de plus dangereux !

Il nous faudra nous pencher davantage sur deux sujets.

Nous devons recevoir prochainement Mario Monti. Tant qu'on n'aura pas trouvé des ressources propres pour l'Union européenne, on ne pourra mener une véritable politique

européenne. Un budget de 1 %, est ridicule - alors qu'on a de grandes politiques à mettre en œuvre.

Par ailleurs, Jean-Paul Émorine et Didier Marie ont beaucoup travaillé sur le concept du fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Il existe beaucoup d'argent privé et peu d'argent public. Le Normand que je suis trouve génial de sortir l'argent privé avec une caution de fonds publics, logiquement jamais décaissés.

Je pense qu'il va falloir qu'on vive avec ce nouveau concept et qu'on le décline dans beaucoup de domaines. Tout cela ne pourra toutefois prendre corps que si l'Europe voit son budget multiplié par deux ou trois. J'attends avec impatience d'entendre ce que pourra nous proposer M. Monti.

S'il nous propose une taxe sur les transactions financières, on risque de tourner autour de concepts totalement désuets.

Mme Nicole Fontaine. - Je suis ô combien d'accord, mais compte tenu - et je le dis avec infiniment de regret - de la profonde désaffection des peuples à l'égard de la construction européenne, leur annoncer que l'on va doubler le budget reviendrait à mettre la charrue avant les bœufs ! Il faut réenchanter l'Europe, retrouver le cœur des citoyens, montrer que notre continent peut être efficace, et présent là où ils l'attendent. C'est un appel que je vous lance : c'est le plus important.

Depuis le Brexit, je donne deux à trois conférences par semaine à l'invitation de beaucoup d'universités. C'est très nouveau. J'ai toujours été invitée par des mouvements européens, des associations, des collectivités territoriales. À présent s'y ajoutent les universités. Les jeunes s'intéressent vraiment au sujet. Ils en attendent beaucoup, mais sont en même temps très exigeants.

M. Jean Bizet, président. - Cette attente est synonyme d'une profonde inquiétude de la jeunesse.

Mme Nicole Fontaine. - Je suis très frappée par le fait que la nécessité de repenser l'Europe, de la relancer ou de la refonder, fait son chemin depuis quelques semaines de façon très forte.

Ainsi, le journaliste Nicolas Domenach, il y a quelques mois, n'avait pas de mots assez durs à propos l'Europe. Il y a trois jours, sur RTL, je l'ai entendu dire qu'il fallait à présent repenser l'Europe, qu'on n'avait pas le choix, et qu'il s'agissait d'une priorité. C'est un changement total de braquet.

M. Jean Bizet, président. - Le Brexit est un électrochoc : il faut l'utiliser.

Mme Nicole Fontaine. - En effet. Donald Trump en est un autre - OTAN, etc. Peut-on laisser la Russie, l'Iran et Donald Trump régir le monde ? C'est hallucinant ! On n'a donc plus le choix.

Il y a quelques semaines encore, on n'y croyait à peine. On assiste à présent à une accélération. Il faut que les politiques prennent les choses en main.

La réunion est close à 10 heures 05.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 6 FÉVRIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 7 février 2017

à 9 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 345 (2016-2017), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 316 (2016-2017) relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle (M. Daniel Gremillet, rapporteur).

Mercredi 8 février 2017

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom, sur la situation de l'entreprise Alstom.

à 14 h 45

Salle Clemenceau - Configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Jean François Carencu, candidat proposé aux fonctions de président du collège de la Commission de régulation de l'énergie (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination de M. Jean François Carencu aux fonctions de président du collège de la Commission de régulation de l'énergie.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 8 février 2017

à 9 h 45

Salle Clemenceau

à 9 h 45 :

Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les projets de loi suivants :

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

- n° 848 (2015-2016) autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur).

à 10 h 30 :

- Audition de S.E. Dr Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France (captation vidéo).

à 11 h 45 :

- Audition de S.E. M. Mahmoud Abbas, Président de l'Autorité palestinienne¹ (captation vidéo).

Commission des affaires sociales

Mercredi 8 février 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi (n° 340, 2016-2017) relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, en nouvelle lecture.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 6 février à 12 heures

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 357, 2016-2017) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes (n° 318, 2016-2017).

- Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers avec des représentants des syndicats des praticiens hospitaliers :

. Dr Christophe Segouin et Dr Jean Marie Scotton, du Syndicat national des médecins des Hôpitaux Publics (Snam-HP),

. Dr Alain Jacob, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens Hospitaliers (INPH),

. Dr Max-André Doppia, président, et Dr Pascale Le Pors, vice-présidente, d'Avenir hospitalier,

. Dr Carole Poupon, vice-présidente, et Dr Jacques Trévidic, président, de la Confédération des praticiens des hôpitaux (CPH),

. Dr Rémy Couderc, secrétaire national de la Coordination médicale hospitalière (CMH).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 8 février 2017

à 9 h 30

Salle n° 245

à 9 h 30 :

- Examen du rapport de M. Philippe Bonnacarrère 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.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 6 février, à 12 heures

- Examen du rapport, en 2ème lecture, de M. Dominique Bailly sur la proposition de loi n° 297 (2016-2017), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 6 février, à 12 heures

à 11 heures :

- Audition de M. Bruno Foucher, président de l'Institut français, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2017-2019.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 8 février 2017

à 9 heures

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

Table ronde sur l'état des infrastructures routières et autoroutières, autour de :

. Mme Christine Bouchet, Directrice des infrastructures de transport (Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer),

. M. André Broto, Directeur général de VINCI Autoroutes, représentant de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA),

. M. Pierre Calvin, Directeur prospective, commercial et marketing de Colas, représentant de l'Union des syndicats de l'industrie routière française (USIRF),

. M. Pierre Chasseray, Délégué général de l'association 40 Millions d'automobilistes,

. M. Jean-Claude Luche, Sénateur de l'Aveyron, représentant de l'Assemblée des départements de France.

Commission des finances

Mercredi 8 février 2017

À 10 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Stéphane Boujnah, président du directoire d'Euronext N.V., M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d'actifs français à l'international, M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire d'UBS France, M. René Proglia, directeur général de Morgan Stanley France, Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor et, sous toute réserve, un représentant de la Fédération bancaire française (FBF), sur la compétitivité de la place de Paris.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 7 février 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 348 (2016-2017) de 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 (rapporteur : M. François Noël Buffet).
- Examen des amendements éventuels 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 (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 352 (2016-2017) de la commission sur la 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 (rapporteur : M. André Reichardt).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique

Lundi 6 février 2017

à 17 heures

Salle 6566 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 9 février 2017

à 8 h 30

Salle A 120

- Simplification du droit européen : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnecarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour.

- Paquet « Connectivité » : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Pascal Allizard et Daniel Raoul.

- Coordination des régimes de sécurité sociale : avis motivé de M. Alain Vasselle.

Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne

Jeudi 9 février 2017

à 14 heures

- Contrôle sur place et sur pièces.

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 7 février 2017

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Philippe Frin et M. Michel Mayol, membres du collectif « Naturalistes en lutte ».

à 15 heures :

- Audition de M. Dominique Boschet, M. Guillaume Dalmard et M. André Tameza, membres de l'association « Des ailes pour l'Ouest ».

à 16 heures :

- Audition commune de M. Alain Bernier, président de la fédération départementale de Loire-Atlantique des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA 44), M. Christophe Sablé, secrétaire général de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, M. Dominique Deniaud, président de la section locale de Loire-Atlantique de la Confédération paysanne, M. Cyril Bouligand et M. Daniel Durand, membres du collectif « Copain 44 ».

à 18 heures :

- Audition de M. Fabien Raynaud, président de la 6ème chambre de la section du contentieux du Conseil d'État.

Mercredi 8 février 2017

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Alain Rousset, président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine (sous toute réserve).

à 15 h 30 :

- Audition de M. Henri-Michel Comet, préfet de région, et M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

à 17 heures :

- Audition de M. Henri Frémont, président, M. David Froger, chef du pôle environnement et M. Julien Martinez, chargé de projet environnement de la chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire.

Jeudi 9 février 2017

à 14 heures

Salle demi-Clemenceau côté vestiaire

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de membres du Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière (CNEFAF) : M. François Paliard, vice-président, M. Alban le Cour Grandmaison, spécialiste des systèmes géographiques, M. Gilles Barreau, expert forestier, M. Thierry Routier, expert foncier et agricole, et M. Philippe Gourmain, président d'Experts forestiers de France (EFF).

à 16 heures :

- Audition de M. Benoît Fauchoux, vice-président délégué à la transition énergétique et à l'environnement, au conseil régional Centre-Val de Loire.

à 17 h 30 :

- Audition de M. Rouchdy Kbaier et Mme Claude Brévan, membres de la Commission du dialogue, M. Ghislain de Marsily, président du collège des experts scientifiques relatif à l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones humides, Mme Véronique de Crespin de Billy et, sous toutes réserves, M. Julien Tournebize, rapporteurs du collège des experts scientifiques.

Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France

Mardi 7 février 2017

à 15 heures

Salle 67 - Rez-de-jardin, galerie sud, aile ouest

Ouverte au public et à la presse

à 15 h 00 :

- Audition du Collège National des Universitaires de Psychiatrie (CNUP) représenté par Mme Marie Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et un membre de l'Association Française Fédérative des Étudiants en Psychiatrie (AFFEP).

à 16 h 30 :

- Audition de Mme Marie-Odile Krebs, professeur de psychiatrie, chef du service hospitalo-universitaire du centre hospitalier Sainte Anne, fondatrice du Centre d'évaluation du jeune adulte et de l'adolescent, et de Mme Aude Ollé Laprune, directrice générale de la Fondation Pierre Deniker.

Mercredi 8 février 2017

à 14 h 30

Salle 67 - Rez-de-jardin, galerie sud, aile ouest

Ouverte au public et à la presse

à 14 h 30 :

- Audition conjointe de M. Vincent Beaugrand, directeur général de la Fondation Santé des Étudiants de France (FSEF), et du docteur Georges Papanicolaou, médecin-chef du centre de psychanalyse de la clinique Dupré.

à 16 heures :

- Audition de M. Alain Ehrenberg, sociologue et chercheur au CNRS, président du Conseil national de la santé mentale.

Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017

Mardi 7 février 2017

à 13 h 30

Salle n° 245

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (le Cevipof).

Jeudi 9 février 2017

à 13 h 30

Salle Clemenceau, configuration demi-salle, entrée côté écran

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université de New York.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 8 février 2017

à 8 h 30

Salle 131 de la commission des finances

Captation vidéo

- Audition de M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaires a.i. – Ambassade de Pologne.

à 15 h 15

½ salle Clemenceau – côté écran

à 15 h 15 :

- Gouvernance de la zone euro : communication de Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung.

- Sécurité et migrations : communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne sur le Brexit