

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### **COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5393**

- *Auditions sur la Russie : M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe, Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie-Eurasie et M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe..... 5393*

### **COMMISSION DES FINANCES..... 5409**

- *Contrôle budgétaire - Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) - Communication ..... 5409*

### **COMMISSION DES LOIS ..... 5415**

- *Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale – Communication (sera publié ultérieurement) ..... 5415*

### **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES, LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN ..... 5417**

- *Audition de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)..... 5417*
- *Audition de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) au ministère de l'Intérieur..... 5422*
- *Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur..... 5430*

### **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 DANS LA DURÉE ..... 5441**

- *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 » ..... 5441*
- *Audition de M. Renaud Lagrave, vice-président chargé des infrastructures, des transports et de la mobilité du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine ..... 5463*
- *Audition de M. Henry 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 ..... 5473*

- *Audition 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).....* 5487
- *Audition de Mme Anne Guerrero (SNCF Réseau), M. Joachim Lémeri (Eiffage Concessions), M. Jean-François Lesigne (Réseau de transport d'électricité, RTE) et Mme Laetitia Mahenc (Transports infrastructures gaz France, TIGF) et M. Bertrand Surret, GRT Gaz), membres du Club infrastructures linéaires et diversité (CILB) .....* 5496
- *Audition de M. François Pinte, premier vice-président, et Mme Estelle Sandré-Chardonnal, directrice générale en charge des transports et de l'environnement, du conseil régional des Pays de la Loire.....* 5509
- *Audition de MM. Benoît Biteau, président du conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes, Frédéric Breton, directeur du conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire, et Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France .....* 5522
- *Audition de M. Daniel Gilardot, président de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) de la Vienne, M. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature, et M. Jean-Louis Jollivet, vice-président de Vienne Nature.....* 5532
- *Audition de MM. Fabien Quétier, directeur d'études, et Mathias Prat, directeur de production, du bureau d'études Biotope .....* 5544
- *Audition de MM. Jean-François Asmodé (OGE), Pascal Fournier (Grege) et Stéphane Pradon (Egis environnement), de Mme Rebecca Briot et de M. Vincent Guillemot (Dervenn) (sera publiée ultérieurement).....* 5554
- *Audition de MM. Fabrice Roussel, vice-président de Nantes métropole, et M. Stéphane Bois, directeur du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire .....* 5565
- *Audition de M. Philippe Martin, président, et M. Christophe Aubel, directeur général, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).....* 5572
- *Audition de M. Nicolas Forray, président de la section "Milieu, ressources et risques" et M. Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale et M. Christian Barthod, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).....* 5592
- *Audition de Mme Françoise Lavarde, secrétaire générale de la Commission nationale du débat public (CNDP).....* 5602

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 .....** 5611

- *Communication relative à l'organisation des travaux de la mission d'information.....* 5611
- *Audition conjointe des représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles FOURNIER, vice-président du conseil régional de Centre-Val de Loire, pour Régions de France, Mme Alexandrine LECLERC, vice-présidente du conseil départemental du Loiret représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loïc CAURET, président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer, président délégué de l'Assemblée*

- des Communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand PANCHER, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre TOUZET, maire de Saint-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) ..... 5612*
- *Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) ..... 5623*
  - *Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagne des commissaires enquêteurs d'Île-de-France..... 5632*
  - *Audition, sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte, M. Stéphane Vincent, délégué général de La 2<sup>e</sup> région, M. Cyril Lage, fondateur de Parlement et citoyens, et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de Regards citoyens ..... 5640*
  - *Audition des représentants des organisations représentatives des salariés, avec M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social, et M. Frédéric Sève, secrétaire national, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social, et M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social..... 5653*
  - *Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs, avec M. Michel Guilhaud, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef), M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation au sein de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), et M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P) ..... 5670*
  - *Audition conjointe de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD), M. Philippe Rogier, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques au CGDD et M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer..... 5685*
  - *Audition conjointe de Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, et de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics, du Conseil d'État..... 5702*
  - *Audition conjointe de M. Max Roche, directeur général adjoint en charge des concessions d'Eiffage, Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE), M. François Tainturier, directeur du design du réseau, et Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures », de SNCF Réseau, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci Autoroutes, et M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)..... 5713*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE..... 5725**

- *Audition conjointe sur les « Dys- » : Pr Paul Vert, professeur émérite de pédiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine, Pr Mario Speranza, chef du service universitaire de*

*psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du Centre hospitalier de Versailles, Pr Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'Ecole Normale Supérieure, Dr Michel Habib, président de Résodys* ..... 5725

- *Audition conjointe de Mme Béatrice Borrel, présidente de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et-ou handicapées psychiques (Unafam), et Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (Fnapsy)* ..... 5734

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA  
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE** ..... 5741

- *Examen du rapport d'information du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne* ..... 5741
- *Conférence des ambassadeurs* ..... 5753

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 MARS ET A VENIR.** 5779

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES****Mercredi 22 février 2017**

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

**Auditions sur la Russie : M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe, Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie-Eurasie et M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe**

**La commission auditionne conjointement M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe, Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie/Eurasie et M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe.**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous poursuivons nos travaux sur la Russie en accueillant MM. Arnaud Dubien et Igor Delanoë, respectivement directeur et directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe, organisme dépendant de la chambre de commerce franco-russe et basé à Moscou, ainsi que Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique et spécialiste de la Russie.

Depuis la crise ukrainienne, et plus encore depuis son intervention en Syrie, la Russie ne cesse de faire la une de l'actualité diplomatique, opérant un spectaculaire retour sur l'échiquier international. Ce retour s'appuie sur le recours à la force ainsi que sur la mise en œuvre d'une politique d'influence et d'une guerre informationnelle de plus en plus active, sans parler des soupçons de cyberattaques et d'ingérence dans les processus électoraux. Faut-il s'inquiéter des formes que peut prendre cette dynamique de reconquête de la puissance au plan international ?

Sur le plan intérieur, la situation, fragile au plan économique, reste favorable au pouvoir. La perspective de l'élection présidentielle de mars 2018 se présente a priori sous des auspices favorables pour le pouvoir en place. Pourtant, on observe des réformes administratives et des mouvements au sein du pouvoir. Comment analysez-vous ces changements ? Quelles sont les fragilités du régime ? Peut-il continuer à faire longtemps l'impasse sur une réforme économique ? Telles sont les questions que je pose à M. Arnaud Dubien, qui interviendra en premier pour un cadrage général.

Nous nous intéresserons ensuite, avec Mme Isabelle Facon, à la politique militaire russe, qui bénéficie depuis plusieurs années d'une priorité dans le budget fédéral et a permis une modernisation significative de l'outil militaire. Cette modernisation est-elle achevée ? La priorité des dépenses militaires peut-elle être remise en cause du fait des difficultés budgétaires ? Pouvez-vous revenir sur les évolutions récentes de la doctrine russe de sécurité ? Faut-il s'inquiéter de la place croissante qu'occupent les armes nucléaires, y compris dans le discours politique ?

Enfin, M. Igor Delanoë abordera la politique russe au Moyen-Orient. À travers son intervention en Syrie, la Russie a opéré un retour sur le théâtre moyen-oriental, remportant un succès militaire et stratégique puisqu'elle a réussi à sauver le régime syrien et à s'imposer comme un interlocuteur de premier plan dans cette crise, tout en préservant ses intérêts dans la région. Elle réussit même à amorcer la relance à Astana, avec ses partenaires turc et iranien, des négociations politiques inter-syriennes en nous tenant, nous pays occidentaux, à l'écart. Mais la Russie dispose-t-elle d'une véritable stratégie au Moyen-Orient ? Est-elle en mesure d'y peser durablement ? Enfin, que cherche-t-elle à faire en Libye ?

**M. Arnaud Dubien, directeur de l'observatoire franco-russe.** – Je suis particulièrement honoré de votre invitation. Compte tenu de l'ampleur du sujet, je traiterai quelques points importants, au risque d'être incomplet.

La Russie sort de la crise après deux années de récession et des chocs multiples. Elle n'a pas connu d'effondrement grâce à une résilience impressionnante. L'enjeu est désormais d'inventer un nouveau modèle de développement. Entre 1991 et 1998, sa richesse a chuté de 40 %, soit plus que lors de l'invasion de l'URSS par l'Allemagne ! Elle a ensuite bénéficié d'une croissance à l'indienne ou à la chinoise. Après un choc en 2009, elle a connu une reprise significative jusqu'en 2012. Mais avant même la crise ukrainienne, son économie montrait des signes d'essoufflement.

Aujourd'hui, l'inflation est à 13 %, le rouble a perdu la moitié de sa valeur en 2015. Mais il n'y a pas eu de faillite de banques ou de grands groupes...

Quelles prévisions peut-on faire ? En 2016 la Russie a connu une récession minime de 0,2 % et en 2017 la croissance serait de 0,5% d'après la Banque mondiale, voire de 2 % d'après le pouvoir, qui parie sur une remontée des cours du pétrole. Le budget de certaines régions est en déséquilibre, forçant le gouvernement à combler les déficits, l'investissement est structurellement trop bas, l'économie n'est pas assez diversifiée.

On assiste en ce moment à des débats vifs et riches sur la stratégie économique pour le probable prochain mandat de Vladimir Poutine. Les libéraux, autour d'Alexeï Koudrine, l'ancien ministre des finances, se sont vu confier la rédaction du programme économique pour retrouver un chemin de croissance élevée ; dans une optique plus étatiste, d'autres estiment que l'austérité tue l'économie. Je crois que nous assisterons à de grandes réformes début 2018, juste après l'élection. En économie, Poutine a toujours arbitré en faveur des libéraux.

Tout le monde s'est trompé sur les sanctions : les Russes qui fanfaronnaient que cela ne leur ferait rien et les Occidentaux qui croyaient les mettre à genoux. La population russe a souffert, certes, mais plus des contre-sanctions, à cause de l'inflation. Des entreprises occidentales aussi, y compris des entreprises non directement visées par les sanctions du fait de l'*over-compliance* des banques françaises (effet « BNP Paribas »).

Les sanctions deviennent un non-sujet : leur levée n'apporterait pas de croissance supplémentaire. Il existe aussi de puissants *lobbies* contre cette levée : la filière agricole ou des filières industrielles qui se satisfont de ce vase clos. Le gouvernement n'envisage pas à court terme de mettre en difficulté le *made in Russia*. Il considère la levée des sanctions comme souhaitable, mais pas dans l'immédiat, plutôt comme enjeu symbolique, de prestige.

Quelles seraient les orientations d'un probable quatrième mandat de Vladimir Poutine, quel serait le visage de la Russie à horizon 2025 ? N'oublions pas qu'il y a eu plusieurs présidences Poutine : le premier mandat, entre 2000 et 2004, dont la presse occidentale a surtout retenu la seconde guerre en Tchétchénie, a été marqué par des réformes libérales d'ampleur, une importante réforme de l'Etat et une politique étrangère pro-occidentale ; en témoignent le discours de Vladimir Poutine au Bundestag le 24 septembre 2001 et sa bonne entente avec le Chancelier allemand, Gerhard Schröder, et avec le Président Chirac lors de la guerre en Irak. Le deuxième mandat de Vladimir Poutine (2004-2008) est celui d'un raidissement, avec l'affaire Youkos et les révolutions en Géorgie et en Ukraine, qui transparaît dans le discours de Munich de 2007. Puis il y eut la parenthèse libérale de Medvedev, voulue par Vladimir Poutine. Enfin, son troisième mandat, depuis 2012, répressif et régressif, a opéré un vrai tournant conservateur, alimenté par les manifestations de l'hiver 2012 et le contexte international des printemps arabes.

Peut-on s'attendre à une inflexion ? Les signaux sont contradictoires. Le Président Poutine a obtenu une chambre introuvable en septembre 2016. Il a donné des gages aux conservateurs, à sa frange la plus rétrograde. A l'inverse, il a nommé premier chef adjoint de l'administration présidentielle M. Sergueï Kirienko, ancien président de Rosatom – une figure historique de la mouvance libérale. Mon impression, c'est que Vladimir Poutine veut garder tous les atouts en main.

Certes les *Siloviki* sont prédominants, mais les libéraux restent présents. Vladimir Poutine se demandera s'il est plus risqué de réformer ou de ne pas réformer ? Il a certainement tiré une leçon de la fin de l'URSS, c'est qu'il n'y a pas de puissance si l'intendance ne suit pas. Il y a eu un vaste renouvellement dans les sphères du pouvoir. Certains amis de trente ans ont été mis sur la touche au profit de technocrates de 40 ou 45 ans, qui ne viennent pas forcément de Saint-Pétersbourg ou des renseignements, qui ont souvent travaillé dans le privé et étudié à l'étranger.

Quant à l'état d'esprit dans le pays, on peut différencier quatre Russies. Il y a la Russie ouverte, celle des villes millionnaires et de la classe moyenne mondialisée ; la Russie des villes moyennes – qui peuvent aller jusqu'à 500 000 habitants dans ce pays – plutôt « poutinienne » et dépendante de l'Etat ; la Russie des campagnes, longtemps dans la dépression, mais moins que naguère ; enfin, la Russie périphérique, notamment celle du Caucase et des Républiques fédérées. Le réservoir électoral des libéraux ne dépasse pas 15 ou 20 %. L'« effet Crimée » et l'enthousiasme patriotique qu'il suscite retombent et l'on observe plutôt une apathie vis-à-vis de la chose publique, encouragée par le pouvoir. Vladimir Poutine reste populaire, avec un score d'adhésion de 85 %. Mais cette popularité, liée au redressement du pays et à un style paternaliste en adéquation avec ce qu'attend la population, ne rejaillit pas sur le gouvernement et les autres institutions.

L'Église orthodoxe a participé d'un courant conservateur très appuyé, dont beaucoup pensent qu'il est allé trop loin, au risque de susciter le rejet, dont les protestations contre la possible restitution de la cathédrale Saint-Isaac de Saint-Pétersbourg seraient le révélateur.

En politique étrangère, 2014 est une vraie césure, celle de la « fin de l'illusion de la convergence avec l'Occident », qui de part et d'autre était surtout vue comme une adaptation de la Russie au modèle occidental. Le discours russe a changé et l'Occident n'est plus la référence centrale de la Russie, que ce soit pour les questions économiques, sociétales ou stratégiques. La Russie considère désormais qu'elle a vocation à demeurer un pôle

politique et civilisationnel indépendant. Elle fait le constat de la désoccidentalisation du monde et mène une politique étrangère en adéquation avec ce constat, la crise ukrainienne n'ayant fait qu'accentuer ce processus. La Russie tisse également des partenariats avec la Chine, les BRICS ou des puissances régionales comme l'Égypte, la Turquie ou le Vietnam. Vu de Moscou, le monde est instable et dangereux et l'Occident, notamment les États-Unis, est perçu comme un facteur de trouble, surtout au Moyen-Orient, et un donneur de leçons coupé des réalités.

Que veut la Russie ? De la considération pour ce qu'elle voit comme ses intérêts légitimes. Symboliquement, elle veut être traitée d'égal à égal avec les États-Unis. Le plus important, c'est l'arrêt de l'élargissement de l'Union européenne et surtout de l'Otan. C'est la clé.

Si je peux exprimer un vœu, il est grand temps de réintroduire de la rationalité, de l'histoire et de la géographie dans notre approche avec la Russie ; contrairement aux idées reçues, la Russie est prévisible pour peu qu'on veuille comprendre sa logique. Le problème est que nous projetons nos certitudes, nos schémas de pensée. Les Russes nous ressemblent mais ne pensent pas comme nous : sur le plan sociétal, ils pensent comme des Français des années 1960 ; sur le plan des relations internationales, comme des Français du début du XX<sup>e</sup> siècle.

La Russie est une puissance régionale, mais cette région va de la Baltique au Pacifique et de l'Arctique au Moyen-Orient. La situation russe est conforme à sa trajectoire depuis cinq siècles : son PIB par habitant, au même niveau qu'en Hongrie, est la moitié de ce qu'il est en Europe occidentale. Mais en parité de pouvoir d'achat, c'est la cinquième puissance économique mondiale. Selon certaines études, elle sera la première économie européenne en 2050. On est loin de l'image d'une Russie tiers-mondisée...

Un des défis majeurs qu'elle doit relever est de demeurer un pôle indépendant sur la scène internationale. L'hypothèse la plus probable, c'est que d'ici l'été 2018, elle prenne de vigoureuses réformes libérales, qu'on observe une évolution politique qui ne change pas la nature du système, et une évolution dans ses relations avec les Occidentaux, qui dépendra beaucoup de la première rencontre avec Donald Trump fin mai, en marge du G7.

Une dernière hypothèse, c'est celle d'un quatrième mandat raccourci, Vladimir Poutine passant la main en 2021, après les élections législatives. C'est une rumeur qui court à Moscou ; cela éviterait un flottement pendant trois ans, alimentant une possible crise de succession.

**Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie-Eurasie.** – Depuis 2014, L'Europe voit la Russie comme une menace. Elle-même estime qu'elle évolue dans un environnement complexe, volatile, menaçant. Sa stratégie de sécurité nationale, sa doctrine militaire en témoignent. Il faut lire ces documents. Ce ressenti traditionnel dans l'histoire russe s'amplifie dans la globalisation.

Elle considère même que de nouveaux fronts s'ouvrent, comme en Arctique, qui est très présent dans les documents stratégiques, et où la présence militaire a été renforcée, avec un commandement particulier. Ces menaces sont régulièrement invoquées pour expliquer l'effort de renouvellement des forces armées à l'œuvre depuis 2000, et surtout depuis 2008. La défense est devenue un poste prioritaire dans le budget. En 2015, elle représentait 20 % du budget fédéral et oscille depuis entre 3,5 et 4 % du PIB. On est



cependant loin des 600 milliards de dollars des États-Unis et des 200 milliards de la Chine : le budget militaire est même tombé à 45 milliards de dollars en 2017, pour des effectifs entre 700 et 800 000 hommes. Il a été réduit de 4 % en 2015, 5 % en 2016 et de 6 % en 2017, jusqu'à représenter seulement 3 % du PIB. Il est donc affecté par les tendances économiques.

Un effort a été fait sur l'entraînement, parent pauvre de l'armée russe des années 1990. Les exercices surprise permettent aussi d'envoyer des messages politiques aux voisins et aux Occidentaux.

La triade stratégique nucléaire reste prioritaire. Mais l'armée conventionnelle est plus mobile, plus opérationnelle, grâce notamment à une politique de recrutement qui a pour effet que, depuis 2014, il y a plus de militaires sous contrat que de conscrits. Les opérations récentes ont montré un effort sélectif sur certains types de forces, notamment les forces spéciales en Ukraine, qui reflète la volonté de recourir à la force de manière dosée, pour éviter des réponses militaires classiques. En Syrie, l'effort en équipement a porté ses fruits : cette intervention a été une véritable page de publicité, notamment pour les missiles Kalibr.

La menace politique est aussi présente dans la doctrine militaire. La Russie a désormais peur des révolutions de couleur, du *regime change*, des menées subversives venues de l'extérieur. Hier, le Ministre de la défense l'a dit : l'opération en Syrie a atteint l'objectif qui était de briser la chaîne des révolutions de couleur.

La réforme militaire de 2008 a rendu l'armée plus utile pour la priorité de la politique étrangère russe, c'est-à-dire la conservation de l'influence dans l'étranger immédiat. La présence militaire russe à l'étranger reste ainsi concentrée dans cet « étranger proche », permettant sinon la coercition, du moins l'intimidation ; elle sert aussi à assurer aux alliés de la Russie en Asie centrale qu'elle sera efficace s'ils rencontrent des problèmes de sécurité.

La menace occidentale n'est pas vue comme celle ayant le plus de chances de survenir. Mais c'est une menace existentielle. Il ne s'agit pas seulement d'un instrument pour faire l'unité de la population autour du Kremlin, mais d'une inquiétude sincère face à l'avance technologique américaine, son interventionnisme et face à l'élargissement de l'Otan. La Russie n'a pas la capacité de combler le fossé qui la sépare des puissances occidentales cumulées. Elle prépare des réponses asymétriques : bulles de protection « *anti-accès* » en Crimée, à Kaliningrad, en Arctique, guerre électronique ou guerre ambiguë – c'est-à-dire un recours à la force limité par l'usage des forces spéciales ou du renseignement, qui brouille la situation et complique la prise de décision chez les Occidentaux, d'autant plus complexe qu'elle est collective.

La Russie mobilise de plus en plus l'outil militaire pour diviser, en laissant entendre qu'elle est prête à y recourir, multipliant les manœuvres et les actions d'intimidation comme ces vols d'avions russes qui frôlent l'espace aérien de l'Otan ou de ses partenaires. Son appréhension du fait nucléaire est paradoxale : jamais celui-ci n'a tenu une si grande place, avec un abaissement du seuil d'emploi ; pourtant la dissuasion stratégique repose de plus en plus sur des éléments conventionnels, comme aux États-Unis.

La Russie envoie des signaux montrant sa détermination. Mais si elle peut éviter la confrontation, elle le fera. Ses capacités militaires nouvelles doivent servir à la reconquête de sa puissance au plan international. L'un des objectifs militaires de l'intervention en Syrie était de montrer à Barack Obama que la Russie était plus qu'une simple puissance régionale,

puisque'elle était capable d'intervenir loin de ses frontières. Elle cherche aussi, sur un mode non agressif et non explicite, à égaliser le rapport de forces avec la Chine.

**M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'observatoire franco-russe.** – Aujourd'hui, le Moyen-Orient est confronté à une crise de sa gouvernance. Les structures étatiques se sont effondrées comme en Libye, ou sont en voie d'implosion comme en Irak, en Syrie, au Yémen. Cette crise produit un déficit de confiance entre les puissances étatiques et la population – une crise du contrat social – et la perte de contrôle de territoires comme le Sinaï en Égypte.

Les républiques arabes – Égypte, Syrie, Irak – sont affaiblies tandis que l'influence des pétromonarchies s'accroît de manière disproportionnée au regard de leur population. En parallèle, on assiste à une compétition des puissances régionales non arabes – Turquie, Israël, Iran – du fait de l'érosion de la puissance américaine et de son relatif désintérêt pour la région.

Dans cette conjoncture, la Russie fait son retour dans le Moyen-Orient – qu'elle n'avait jamais réellement quitté.

On identifie plusieurs séquences : après un retrait consécutif à 1991, on assiste à un retour patient à la fin des années 1990 et dans les années 2000 à la faveur de vecteurs économiques et d'anciennes coopérations militaro-techniques. Puis, au cours des années 2010, c'est le retour d'intérêts économiques, sécuritaires et du positionnement géopolitique de la Russie par rapport à l'ordre mondial. Après les printemps arabes en 2009 et la dégradation des relations avec l'Occident en 2014, cette décennie est marquée par l'intervention russe en Syrie. Au Moyen-Orient, la Russie s'est toujours refusé à jouer un jeu à somme nulle. Elle a développé une capacité de dialogue tous azimuts avec les acteurs étatiques et non étatiques. Elle avait en effet beaucoup à gagner et peu à perdre.

Elle a aussi tendance à nouer des rapprochements tactiques dans le cadre de relations transactionnelles : avec l'Iran par la coopération militaire en Syrie ; avec la Turquie, de manière très localisée dans le nord de la Syrie ; avec Israël, qui a manifesté son inquiétude dès le début de l'intervention russe.

Enfin, comme on l'avait déjà constaté lors des conflits en Géorgie en 2008 et en Ukraine en 2014, la Russie n'a pas hésité à recourir à la force pour prévenir ce qu'elle percevait comme une défaite géopolitique imminente, la disparition du dernier régime ouvertement favorable aux intérêts russes au Moyen-Orient.

Le retour russe sur la scène moyen-orientale reste cependant essentiellement réactif et ne s'adosse à aucune stratégie. La Russie s'appuie sur une capacité à mettre rapidement en œuvre ses décisions, qui peut produire un effet de surprise, comme cela a été le cas en Syrie, mais sait également tirer profit des attermoissements, des hésitations, voire des erreurs des Occidentaux. Je pense aux flottements de l'administration américaine face au changement de régime en Égypte et au « lâchage » de Moubarak, fort mal perçu par les pays de la région, ou encore aux fameuses déclarations du président Obama sur la « ligne rouge » que constituerait l'utilisation d'armes chimiques en Syrie, qui n'ont pas été suivies d'effet. Moscou s'appuie également sur une capacité de dialogue multivectoriel, aujourd'hui sollicitée dans trois grands dossiers diplomatiques et sécuritaires de la région : la crise syrienne, avec le format de Genève et d'Astana, le dossier israélo-palestinien, dans lequel la Russie tente une opération de réconciliation intra-palestinienne, et l'affaire libyenne, où son initiative s'adosse,

peu ou prou, à la médiation égyptienne, dans un effort, là aussi, pour réconcilier les parties libyennes en présence.

Ce retour de la Russie comporte toutefois des limites, en dépit de sa dimension spectaculaire. Le Moyen-Orient n'est pas la grande priorité de la politique étrangère russe. Les documents stratégiques qu'Isabelle Facon évoquait tout à l'heure, et notamment le « concept de politique étrangère » publié en novembre 2016, témoignent que les intérêts vitaux de la Russie restent concentrés dans son étranger proche, la Communauté des Etats indépendants ou l'Union économique eurasiatique. Viennent ensuite ses relations avec l'Occident – Union européenne, Etats-Unis, Otan –, les défis liés à l'Arctique, la zone Asie Pacifique, et après seulement, le Moyen-Orient, auquel ne sont consacrés que huit des cent huit articles que comporte ce document.

En deuxième lieu, la capacité de dialogue multivectoriel que j'évoquais va, à mon sens, être soumise à rude épreuve, à mesure que les enjeux russes vont augmenter dans la région. Comment travailler avec les Turcs tout en continuant d'entretenir un dialogue avec les Kurdes ? Comment entretenir l'entente avec l'Iran quand on cherche, dans le même temps, à raffermir le dialogue avec les monarchies du Golfe, de même qu'à développer des relations constructives avec Israël ?

En troisième lieu, l'image de la Russie au Moyen-Orient s'est considérablement dégradée, dès avant la crise syrienne et les bombardements d'Alep Est, depuis la campagne soviétique en Afghanistan dans les années quatre-vingt, puis les guerres de Tchétchénie à la fin des années quatre-vingt-dix. Et la Russie va devoir faire face à un nouveau défi pour éviter d'être perçue comme une puissance cherchant à séculariser, voire à laïciser la région, ainsi que le projet de constitution qu'elle a récemment présenté lors de la conférence d'Astana en a laissé le sentiment.

Intervient, enfin, le « facteur Trump » : il semblerait que Washington s'achemine vers une sorte de nouvelle politique de *containment* de l'Iran, qui rassemblerait les pays du Golfe et l'Arabie Saoudite, et à laquelle les Américains entendraient convier la Russie. Je vois mal Moscou, cependant, s'engager dans un tel jeu, au risque de se trouver en position de *junior partner* des Etats-Unis, une situation avec laquelle les Russes ont voulu en finir à l'occasion de la crise ukrainienne. Je vois plutôt la Russie poursuivre sa relation avec l'Iran, tout en cherchant à développer celle qu'elle entretient avec les Américains, ce qui, de son point de vue, n'est pas contradictoire.

**M. Claude Malhuret.** – J'ai lu avec intérêt, Monsieur Dubien, vos récents articles, notamment ceux que vous avez fait paraître dans *Politique internationale* et la *Revue internationale et stratégique*, dans lesquels vous soulignez la montée en puissance de certains libéraux comme Alexeï Koudrine ou Sergueï Kirienko, et l'opportunité que cela peut représenter pour la présidence poutinienne à partir de 2018. Je reste cependant dubitatif, car la Russie a déjà perdu trois occasions de rejoindre le concert des nations et ce que l'on appelle aujourd'hui la convergence dans le domaine économique. La première occasion manquée remonte à l'orée du XX<sup>ème</sup> siècle, du temps des tsars, la deuxième au désastre communiste, et la troisième à ce que vous avez appelé les dix glorieuses, aujourd'hui terminées. Il eût fallu, pour saisir l'une ou l'autre de ces occasions, des réformes structurelles majeures en matière d'économie, d'éducation, de santé publique, de lutte contre la corruption, autant d'efforts que l'on ne voit pas entrepris plus aujourd'hui qu'autrefois – au contraire, puisque la Russie, focalisée sur les convulsions de la disparition de l'Empire, semble prise, face à l'Occident, d'un syndrome obsidional.

Vous jugez qu'il est un peu rapide d'évoquer une tiers-mondisation de la Russie, soit. Néanmoins, au vu de la structure du PIB – qui résulte, pour plus de moitié, de la vente des bijoux de famille que sont le gaz et le pétrole –, de l'espérance de vie, de la corruption généralisée, je suis parfois tenté de dire que la Russie devient une sorte de Nigéria, à cette différence près qu'elle est sous la neige, et dotée de l'arme atomique.

Beaucoup de pays émergents connaissent des évolutions économiques parfois surprenantes, et il n'y a plus de guerre nulle part, hormis au Moyen-Orient, ce qui signe une convergence avec le monde développé – dont la Russie est cependant absente. Quelle est, à votre avis, la probabilité de voir surgir une nouvelle occasion, qui ne serait pas, cette fois, manquée ? Vous avez évoqué une richesse par habitant oscillant entre 40 % et 60 % de celle du reste de l'Europe et évoquez, dans vos articles, l'hypothèse du joug tatar avancée par Georges Sokolov, sans cependant prendre parti. Une telle explication vous paraît-elle pertinente ?

Aucun des intervenants n'a évoqué le rapprochement avec la Chine. J'y vois une erreur stratégique de la part de la Russie. Se jeter dans les bras de la Chine, en signant des accords commerciaux fort peu favorables, au motif que les relations avec les Occidentaux s'enveniment, n'est-il pas aventureux de sa part, sachant que la Chine est appelée, par sa situation géographique et pour des raisons tant démographiques qu'économiques à devenir son futur adversaire ?

**M. Robert del Picchia.** – Nous sommes, avec ma collègue Josette Durrieu, auteurs d'un rapport, paru en octobre 2015, sur la France et la Russie, et nous poursuivons notre travail en nous rendant en mission, la semaine prochaine, à Moscou. Je relève qu'à l'époque, vous étiez plus pessimiste qu'aujourd'hui. *France-Russie : pour éviter l'impasse*, telle était alors notre interrogation. Est-on toujours dans une impasse, ou bien les choses ont-elles évolué ? Nous évoquions également la question de la levée des sanctions, et notre rapport avait d'ailleurs été suivi par l'adoption par le Sénat d'une motion qui demandait leur levée sous certaines conditions. Nous faisons alors des propositions que l'on pouvait juger un peu baroques : pour améliorer la situation sur le plan européen, avec la question de l'Ukraine et celle des conflits gelés, ne fallait-il pas relancer le processus d'Helsinki, pour aller vers un Helsinki II ? Je constate que ce qui provoquait alors le scepticisme est aujourd'hui repris, y compris par des voix autorisées, comme celle de Dominique de Villepin. La solution ne passe-t-elle pas par la neutralisation de l'Ukraine, qui réglerait la question de l'Otan ? On en a un exemple dans l'histoire puisque l'Autriche, grâce au traité d'Etat de 1955, a obtenu le retrait des Russes. Que pensez-vous de cette idée ?

**Mme Josette Durrieu.** – Vous dites, Monsieur Dubien, que la Russie n'est pas en faillite et s'adapte rapidement. Comme l'a rappelé Robert del Picchia, vous étiez moins optimiste naguère. Vous dites aussi que la Russie est prévisible. La logique de V. Poutine l'est ; même s'il ne sait pas par avance sur quoi il va foncer demain, il a fixé des repères sur un certain espace. Comment expliquer, à ce compte, que nous ayons fait autant d'erreurs d'appréciation ? Telle est ma première question.

La deuxième s'adresse à Mme Facon. La Russie cherche à rendre son armée plus subtile, avez-vous dit, avec les forces spéciales et un certain nombre d'outils dont elle se dote. Que visez-vous ? Qu'en est-il de la guerre hybride, dont vous avez peu parlé ?

Après Moscou, nous nous rendrons à Dhaka, pour une réunion de l'Union interparlementaire, où un débat aura lieu à l'initiative du président de la commission des

affaires étrangères du Conseil de la Fédération russe, M. Kossatchev, sur « Le rôle du parlement dans la prévention des ingérences extérieures dans les affaires internes des Etats souverains ». La résolution proposée, qui porte sur le principe de non-ingérence, fait référence à l'Onu, « instrument essentiel », souligne notamment que les peuples « ont le droit exclusif de déterminer leur propre avenir politique », réaffirme que « la seule façon de mener des relations inter-Etats est d'observer en permanence les principes et les règles du droit international universellement reconnus », « prie instamment les parlements d'encourager les organisations non gouvernementales et la société civile à participer aux efforts visant à prévenir toute ingérence extérieure dans les affaires internes des Etats indépendants » et « condamne fermement toutes les tentatives de renversement de gouvernements démocratiquement élus au moyen d'ingérence extérieure, qu'elle soit militaire ou autre, de type direct ou indirect ». Que pensez-vous de tout cela ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Vous soulignez, Monsieur Dubien, que les trois présidences de M. Vladimir Poutine sont loin d'être linéaires. A l'heure où nombre d'observateurs s'interrogent sur le risque d'un couple Poutine-Trump, susceptible de prendre l'Europe en tenaille, vos propos croisés peuvent nous amener à penser que ce rapprochement est plutôt conjoncturel, tant les intérêts de ces deux pays sont divergents – tant au regard de l'Otan, de l'Iran, du Moyen-Orient qu'au plan économique. Est-on dès lors fondé à penser qu'un quatrième mandat Poutine pourrait remettre en cause ce que d'aucuns qualifient de liaison dangereuse pour le reste du monde ?

Ma deuxième question – qui me semble d'autant plus à l'ordre du jour au vu de l'interventionnisme, réel ou supposé, de la Russie dans l'élection américaine et alors que nos services secrets s'interrogent sur cette capacité d'ingérence à l'approche de notre élection présidentielle – porte sur l'influence des médias en ligne comme *Russia Today* ou *Spoutnik*, qui relaient à grande échelle des informations fausses visant à déstabiliser nos grandes institutions. Avez-vous des informations quant au poids réel de ces médias ?

**M. Alain Gournac.** – L'absence de réaction à la décision américaine d'expulsion des diplomates russes m'étonne d'autant plus que vous nous dites que 80 % de la population est derrière Vladimir Poutine. Je me demande si, face à un homme qui peut se targuer d'un tel soutien de la population, il existe une opposition ? Un leader est-il susceptible d'émerger qui serait en mesure de se présenter aux prochaines élections sans être déstabilisé – car il est prouvé que tel a été le cas pour les élections américaines.

Existe-t-il des risques pour les pays baltes ? Vous avez également évoqué la Géorgie, un pays auquel je m'intéresse de près. Je puis vous dire que les Géorgiens sont dans la plus grande inquiétude.

Enfin, vous avez évoqué, Madame Facon, la modernité du matériel utilisé en Syrie, mais des sources très sérieuses indiquent néanmoins qu'une grande partie du matériel militaire russe est totalement obsolète. Qu'en pensez-vous ?

**M. Cédric Perrin.** – Je voulais moi aussi vous interroger, comme le fait Mme Perol-Dumont, sur ce que l'on pourrait appeler le *soft power* russe. Une multitude de sites sont plus ou moins identifiés comme des relais du pouvoir russe, répandant des messages dont l'origine se perd mais dont le contenu reste. Une annonce a récemment été faite selon laquelle un fond d'investissement du Kremlin serait doté de 1,3 milliard d'euros pour le développement d'une chaîne en France. Que penser du développement de ces médias et de l'arrivée de *Russia Today* dans notre pays ?

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – J’indique à nos collègues que la commission des affaires européennes prépare un rapport sur les relations entre l’Union européenne et la Russie, où nous nous rendrons également, en mars, après être passés par Bruxelles.

On sait, Madame Facon, que la Russie peut compter sur des mathématiciens très compétents, et qu’à cet égard, le fait que le CNRS soit plutôt orienté vers l’Amérique n’est pas sans inconvénient. Les Russes, cependant, ont-ils technologiquement rattrapé la puissance américaine ? On s’indigne beaucoup des écoutes russes, qui restent pourtant artisanales au regard de la capacité de surveillance américaine, un pays qui nous écoute en permanence et dont les antennes se déploient jusque sur le toit de leur ambassade parisienne !

**Mme Gisèle Jourda.** – Je souhaite évoquer la position de la Russie à l’égard de la politique européenne de voisinage. On l’a vu, Vladimir Poutine a vivement réagi à la négociation d’accords avec certains pays relevant de la zone d’influence russe, lançant notamment son projet d’union eurasiatique pour contrer ce qui se mettait en place avec des pays comme la Georgie ou la Moldavie.

En peu de temps, on a assisté à l’annexion de la Crimée, à la guerre en Ukraine, sans parler des conflits gelés, sur lesquels vos interventions sont passées un peu vite. A cet égard, des experts que nous avons auditionnés n’excluaient pas que Vladimir Poutine, lors de son quatrième mandat, fasse évoluer ces conflits en y pratiquant la guerre hybride. Je rappelle qu’en Géorgie, on a vu apparaître un parti russe pour tenter de reproduire ce qui s’est passé en Crimée.

Pensez-vous qu’une telle évolution des conflits gelés soit possible et que la Russie souhaite imprimer sa marque sur les pays de son ancien empire ?

**M. Arnaud Dubien.** – Je suis en total désaccord avec M. Malhuret sur la métaphore du Nigéria. Ce n’est pas rendre service à la compréhension de ce sujet important que d’employer de tels raccourcis. Je souscris pleinement, en revanche, aux analyses de mon maître Georges Sokoloff sur le joug tatar. Dans son ouvrage, *Le retard russe*, publié en 2014, il a livré une réflexion remarquable sur l’histoire lente, analysant la trajectoire économique russe depuis mille ans : alors que la Russie partait à peu près à égalité, aux X<sup>ème</sup> et XI<sup>ème</sup> siècles, avec l’Europe occidentale, on constate que depuis cinq siècles, sa richesse nationale par habitant a invariablement oscillé entre 40 % et 60 % de la richesse moyenne de l’Europe de l’Ouest. Il y a là une vraie rupture économique. Même si certains verront dans cette analyse une propension au déterminisme, le fait est que le joug tatar a coupé la Russie de la Renaissance, processus civilisationnel majeur dans lequel s’est engagée l’Europe occidentale.

Vous évoquez trois occasions manquées ; j’en citerai trois autres. En 1992-1993, entre Boris Eltsine et les Occidentaux ; après le 11 septembre, quand Georges Bush refusait de tendre la main aux Russes ; sous Medvedev, enfin, qui proposait une nouvelle architecture de l’après-guerre froide. Sans me faire l’avocat du diable, je pense que les responsabilités sont, à tout le moins, partagées.

En 1992-1993, Eltsine envisageait même l’entrée de la Russie dans l’Otan. En 2001, Poutine faisait un discours remarquable devant le Bundestag, un discours alors pro-occidental. Quant aux propositions de Dimitri Medvedev, je n’y reviens pas, on sait le sort qu’elles ont connu.

Sur les relations avec la Chine, votre analyse est partagée par beaucoup aux Etats-Unis. Mais parmi ceux que la politique étrangère de la Russie laisse sceptiques, on rencontre deux exagérations : d'un côté, ceux qui considèrent qu'entre la Russie et la Chine, les relations sont éternelles, un peu comme certains le croyaient sous Mao dans les années 1950, avant la grande brouille ; de l'autre, ceux qui estiment qu'il ne s'est rien passé de remarquable, depuis 2014, entre la Russie et la Chine, condamnées à ne pas s'entendre ou à se faire la guerre. Je pense, au contraire, qu'il s'est passé bien des choses depuis 2014. Des seuils ont été franchis, qui ne sont pas forcément visibles dans le commerce extérieur, qui a chuté, mais qui sont patents dans le domaine militaire. Ainsi, depuis la fin de l'URSS, la Russie avait pour principe de ne jamais livrer ses systèmes les plus récents et les plus performants, notamment dans son domaine d'excellence qu'est la défense anti-aérienne, avec les avions de combat, aux Chinois, tandis qu'elle les livrait, en revanche, aux Indiens. À présent, la Russie livre des systèmes S-400 à la Chine. Cela ne veut pas dire que les deux pays sont alliés. Ces deux puissances nucléaires ont une longue histoire, une longue mémoire, mais, sans minimiser les ambiguïtés, j'observe que les Chinois ont compris une chose très importante : il faut préserver la susceptibilité des grandes puissances, surtout quand elles sont un peu moins puissantes qu'auparavant. Et les Chinois veillent à n'alimenter en aucune manière quelque suspicion que ce soit sur leurs arrière-pensées en Asie Centrale ou ailleurs. Ils ont conscience du poids des symboles et sont très attentifs à ce qu'ils disent.

M. del Picchia rappelle ce qu'il évoquait dans son rapport de 2015 : la question des sanctions et l'idée d'un nouvel Helsinki. J'avoue que j'étais alors très sceptique sur cette idée, qui faisait sourire, mais il est vrai qu'elle a fait son chemin et trouve une oreille plus attentive aujourd'hui. La question de la neutralisation de l'Ukraine est, j'en suis convaincu, la clé du problème et MM. Kissinger et Bjejinski, qui ont été les inspirateurs de la politique des Etats-Unis, ne disent pas autre chose aujourd'hui. Mais les Ukrainiens ne veulent pas en entendre parler, et on ne saurait imposer notre volonté à un Etat indépendant, qui a, de surcroît, connu une sérieuse déconvenue avec le mémorandum de Budapest. Cela étant, tant que cet abcès de la question de l'Otan en Ukraine n'est pas crevé, il n'y aura pas de confiance possible avec les Russes. Si l'on veut faire avancer les choses, il faut trouver une solution pour assurer la sécurité ukrainienne.

Mme Durrieu se demande pourquoi, dès lors que la politique russe serait prévisible, on a commis tant d'erreurs. Peut-être certains en ont-ils commis plus que d'autres mais je crois surtout que l'un des grands travers de l'analyse sur la Russie tient au fait que l'on y prend ses désirs pour des réalités. Encore une fois, il ne faut négliger ni la géographie, ni l'histoire, et s'attacher à diversifier ses sources...

La relation entre Poutine et Trump ? Sincèrement, on ne sait pas ce qu'il va se passer. Ce que l'on sait, c'est que les Russes ne voulaient pas d'Hilary Clinton, perçue comme un danger potentiel majeur pour leur pays, parce que dans son entourage, on trouvait des gens favorables à la livraison d'armes à l'Ukraine et considérant que les positions d'Obama étaient trop molles. En revanche, l'incertitude Trump est potentiellement positive. Et les Russes voient bien que la résistance est très forte au sein de l'*establishment* américain. Les positions de Trump vont à l'encontre d'un consensus bipartisan très large sur la Russie. Cette affaire russe est utilisée pour le déstabiliser. N'oublions pas, de surcroît, que Trump a un problème personnel avec l'Ukraine : souvenez-vous que son directeur de campagne a été poussé à la démission à la suite d'allégations selon lesquelles il aurait touché des fonds d'une caisse noire du régime de Ianoukovytch. Même si le Parquet ukrainien a jugé que les documents produits étaient des faux, cela a créé le soupçon. Cela aurait pu faire perdre l'élection à Trump, qui ne

l'a pas oublié, et a d'ailleurs refusé de rencontrer Petro Porochenko en marge de l'assemblée générale de l'ONU, en septembre dernier.

Cela pour dire que la continuité dans la politique ukrainienne des Etats-Unis n'est pas forcément garantie. Au reste, M. Kissinger a l'oreille du président Trump, et il n'est pas exclu que la relation avec la Russie passe aussi par l'idée d'une contrepartie sur la neutralisation de l'Ukraine.

Sur les cyber-attaques, je confesse mon incompetence. Quant à l'impact potentiel de médias comme *Russia Today* ou *Sputnik* sur les élections, il faut prendre le risque au sérieux, mais en gardant présent à l'esprit qu'*in fine*, les élections ne se font pas à l'étranger.

Un leader est-il susceptible d'émerger dans l'opposition ? Il existe, en Russie, deux types d'opposition. L'une est interne au système, comme celle du parti communiste, qui est très codifiée et s'inscrit au reste dans un consensus de politique étrangère, notamment sur la Crimée. Elle dénonce davantage les oligarques qui entourent Poutine que Poutine lui-même. Et en toute hypothèse, le parti communiste n'est pas, depuis les fraudes électorales massives de 1996 pour Eltsine, cautionnées par les occidentaux, une menace électorale. L'autre opposition se situe hors système, et rassemble des personnalités nombreuses mais pour beaucoup peu connues, pour d'autres discréditées, et qui de surcroît ne s'entendent pas entre elles. Une personnalité, cependant, sort du lot, Alexeï Navalny, qui n'est pas un politicien classique, n'ayant participé ni au gouvernement de M. Eltsine ni à celui de M. Poutine, à la différence de Mikhaïl Kassianov. Il possède un charisme assez remarquable, et a fait un score intéressant aux élections municipales à Moscou, qui, comme celles d'Ekaterinbourg, ont échappé à l'étau que j'évoquais tout à l'heure, et se sont déroulées librement. À Ekaterinbourg, c'est l'opposant qui a été élu, et à Moscou, Navalny a créé la surprise en recueillant 27 % des voix.

Au sein du pouvoir russe, deux points de vue s'affrontent sur les élections 2018 à venir. Certains, peut-être majoritaires et qui sont à la manœuvre dans le nouveau procès Navalny, estiment qu'il ne faut prendre aucun risque et verrouiller, mais d'autres, comme M. Kirienko, estiment que le quatrième mandat doit avoir une vraie légitimité, pour éviter une la chute de participation observée aux législatives, et jugent que le pouvoir devrait autoriser M. Navalny à concourir. Il me semble que la question n'a pas encore été tranchée : on y verra plus clair à l'été.

Vous vous interrogez sur les conflits gelés. Ils sont d'un degré de complexité très divers. Le conflit du Haut-Karabagh est potentiellement très dangereux. La Russie n'y est pas militairement présente et livre désormais des armes aux deux parties, dans une logique de dissuasion et d'équilibre. Je ne pense pas qu'elle ait intérêt à réanimer le conflit. Quant à la situation en Géorgie, elle est connue : les prises de gage territorial sont faites, et la Russie n'a aucun intérêt à revenir à un conflit. Comme vous l'avez rappelé, elle observe avec beaucoup d'intérêt les mouvements dans la société géorgienne, l'existence de forts courants conservateurs liés à l'Eglise orthodoxe de Géorgie, et la volonté de plus en plus large de normalisation économique avec la Russie. Son pari est que le temps va faire son œuvre et que la société géorgienne, tôt ou tard, comprendra qu'il est de son intérêt de normaliser les relations. La situation en Moldavie, en revanche, est beaucoup plus complexe, et la Russie a beaucoup plus de marge de manœuvre. La proximité avec l'Ukraine, la présence militaire, le fait qu'au moins la moitié de la population, au-delà même de la Transnistrie, regarde du côté de Moscou, sont autant de facteurs à prendre en compte. C'est aussi le conflit qui a fait le moins de morts, ce qui peut contribuer à en faciliter le règlement.



Tout ceci pour dire que la Russie n'a pas intérêt, à mon sens, à réanimer certains conflits, de même qu'elle reste très attentive à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et sait faire la différence entre pays de l'Otan et pays hors Otan.

**Mme Isabelle Facon.** – Un mot sur la Chine. Il est clair que le rapprochement s'est accéléré en 2014, parce que la Russie avait des gages à donner à la Chine qui, après avoir privilégié une approche très prudente sur la question du séparatisme, a fait savoir, par la voix de certains diplomates, que la Crimée pouvait être considérée comme un cas à part, et que sur l'affaire ukrainienne, il fallait comprendre le point de vue russe, les Occidentaux y ayant leur part de responsabilité. Si bien que la Russie a été poussée à accélérer son rapprochement avec la Chine : livraison de S-400 et de Tupolev-35, infléchissement de ses positions jusqu'à présent très discrètes sur les conflits en mer de Chine, puisqu'elle met désormais en cause les Etats-Unis dans la détérioration de la situation et y organise des exercices conjoints avec la Chine.

Cette relation, cependant, si elle a connu une accélération liée au fraîchissement des relations russo-occidentales, reste une relation au long cours. Elle est le fruit de 25 ans d'apprentissage du dialogue, pour la recherche d'objectifs communs. Il est vrai qu'elle n'est pas facile, parce que les deux pays ont la mémoire longue, mais ils n'en ont pas moins construit, peu à peu, des groupes de travail communs sur certains sujets comme les migrations et le commerce illégal transfrontaliers. Certaines questions économiques sont également abordées, car la Russie ne souhaite pas se cantonner à un rôle de pourvoyeuse de matière première, et l'on constate qu'elle peut désormais soulever ce genre de questions avec la Chine.

Je vois, dans cette relation, deux ciments. L'idée commune, tout d'abord, qui s'affirme dans les deux pays, que l'Occident défend son *leadership* de façon agressive. Le fait, ensuite, qu'ils souhaitent entretenir de bonnes relations de voisinage pour se consacrer à d'autres priorités, comme leur développement interne ou encore les relations avec leur voisinage, espace post-soviétique pour la Russie, la zone Pacifique pour la Chine. Je pense aussi que la Russie essaie d'équilibrer un rapport de forces qui, de fait, est de plus en plus à son désavantage, en montrant qu'elle dispose d'une capacité militaire efficiente – sans parler du facteur nucléaire.

La priorité russe, nous en convenons tous, est d'asseoir son influence dans l'ex-espace soviétique. Les relations avec la Chine sont aussi un levier à l'égard des pays qui ne veulent pas rentrer dans le rang et se rapprochent trop de l'Occident, et le moyen pour la Russie de rassurer ses partenaires au sein de l'Organisation de sécurité collective, jugeant que les Républiques d'Asie centrale estiment, à tort ou à raison, que la situation en Afghanistan est potentiellement problématique, que les transitions, également, peuvent susciter toute sorte de troubles et qu'elle aura peut-être un jour besoin d'un partenaire pour assurer la sécurité.

Si je n'ai pas mentionné la question des guerres hybrides, c'est délibérément. Ce terme est pour moi un slogan que l'Otan a utilisé pour définir une stratégie qui, de fait, nous a posé problème en Crimée et dans le Donbass. La Russie y déploie, de façon dosée, des outils militaires – envoi des forces spéciales, des services de renseignement, soutien à certaines milices – mais use aussi des outils « cyber », de la pression économique... C'est cet ensemble qui définit la guerre hybride au sens de l'Otan. Or, il n'y a rien là de nouveau, ni de propre aux Russes, même s'ils disposent d'une certaine expérience en matière d'action subversive. Certains stratèges, plutôt que de guerre hybride, préfèrent parler de « stratégie intégrale », menée avec l'idée de brouiller notre analyse de la situation et donc notre prise de décision.

C'est plutôt, à mon sens, ce genre de stratégie que l'on pourrait craindre au cas où les relations entre la Russie et l'Otan se dégraderaient à l'excès dans les Etats baltes. Comme le soulignait Arnaud Dubien, la Russie n'oublie pas que ces Etats font partie de l'Otan, et l'on peine à imaginer qu'elle puisse y mener une intervention directe. Il est vrai que ces Etats sont inquiets, au point que certains ont réintroduit la conscription et que leurs budgets de défense augmentent. On peut d'autant mieux comprendre ces inquiétudes que la Russie s'est montrée très active ces derniers temps dans la mer Baltique. Mais il reste que Poutine n'est guère enclin à prendre des risques avec des pays qui font partie de l'Otan, et que c'est plutôt, à mon sens, la stratégie que j'évoquais que l'on peut craindre, pour disqualifier notre capacité à agir dans l'unité.

Côté Etats-Unis, il me semble que la Russie ne misait pas tant sur Trump que sur une Hillary Clinton arrivant au pouvoir discréditée, et donc affaiblie. Trump présente à ses yeux un défaut majeur, l'imprévisibilité. Outre que le personnage lui-même est imprévisible, son administration est loin de parler d'une seule voix, tant sur la Crimée que sur l'Ukraine. Moscou observe à l'heure actuelle la réaction du système politique et institutionnel américain à cette élection, et s'en tient à la prudence.

Sur *Russia Today* et *Sputnik*, il faut être vigilants. Le lectorat de ces médias a tendance à augmenter, mais les sondages montrent aussi que la popularité de la Russie et de Vladimir Poutine dans les pays européens est loin d'être élevée. Reste, il est vrai, que la présentation qui est faite de certains faits dans ces médias, notamment concernant nos banlieues, est déformée et mensongère, ce qui demeure un vrai souci.

S'agissant de l'équipement militaire russe, ce que j'ai voulu dire, c'est que la Russie a profité de la campagne syrienne pour faire voir certains de ses matériels. Le taux de remplacement des équipements, même s'il est vrai que le pays partait de loin, puisque durant quinze ans, il n'y a pas eu de budget d'achat, a été assez important ces derniers temps. Si bien des unités sont encore équipées de vieux matériels, il existe tout de même des points forts, qui ne sont pas inutiles dans le combat contemporain : les systèmes anti-aériens, les missiles, l'aéronautique aussi, où la Russie a de beaux restes... Il est vrai, en revanche, que les Russes sont très soucieux de rattrapage technologique, car les programmes visant à répondre, par exemple, aux systèmes de défense anti-missiles américains, sont souvent sortis des cartons des années 1960-1970. Même chose pour les systèmes hypersoniques. Cela dit, les Russes ne sont guère enclins à se préoccuper à l'excès du caractère artisanal de leurs programmes, du moment que cela fonctionne – en témoigne leur programme spatial. Il reste, cependant, qu'ils ont conscience de souffrir de certaines faiblesses dans des secteurs amplificateurs d'efficacité dans le combat. C'est le cas en matière de composants électroniques, et ce n'est pas un hasard si nos sanctions frappent, précisément, les coopérations en matière de systèmes duals, sachant qu'avant la crise de 2014, la Russie recherchait activement, auprès de nous et d'autres pays européens, des partenariats industriels dont ils espéraient des transferts technologiques en vue de dépasser certains blocages dans le domaine militaire.

**M. Igor Delanoë.** – Un complément sur la Chine. Dans la relation bilatérale avec la Russie, il demeure certains non-dits, dont celui du nucléaire. La Chine n'est liée par aucune limitation de son arsenal, ce qui crée un déséquilibre que la Russie tente de compenser en mettant en place de nouveaux systèmes, comme son fameux train nucléaire, susceptible de sillonner le continent nord asiatique pour répondre à une menace éventuelle de la Chine.

On voit aussi, s'agissant de la menace de sortie du traité sur les forces nucléaires intermédiaires, que nous ne sommes pas seuls concernés : que la Russie puisse déployer des systèmes d'une portée comprise entre 500 à 5 500 kilomètres concerne aussi la Chine.

Ce qui m'amène à la question du désarmement : l'un des problèmes tient au bouclier anti-missile américain, dont arguent les Russes pour expliquer, entre autres, la militarisation en Mer noire. Dans ce jeu, l'essai balistique iranien qui a eu lieu il y a quinze jours n'est pas fait pour apaiser.

Sur la question de la modernisation de l'armée russe, je suis tenté d'imputer les évolutions à celles de la conflictualité dans les zones où l'armée russe pourrait être amenée à intervenir. Outre ce qu'elle perçoit comme une ingérence armée de l'Occident au Moyen-Orient, je pense à la multiplication des petits conflits locaux, comme le conflit de 2008 en Géorgie.

L'Otan est certes perçue comme une menace, mais on sait que ses forces n'interviennent que lorsqu'elle est en situation de supériorité aérienne. La réponse russe consiste donc à déployer des systèmes anti-aériens pour créer un environnement difficile à sa flotte. On le voit en Baltique, en Syrie, en mer Noire.

S'agissant des armements que l'on a vu déployer en Syrie, il est vrai qu'ils témoignent d'un réel saut qualitatif, qu'il s'agisse des missiles Kalibr ou des drones – qui ont beaucoup progressé grâce à la coopération avec Israël – utilisés pour des missions de renseignement avant et après les frappes. Une guerre, en somme, à l'occidentale, comparable à ce que l'on a pu voir, dans le Golfe, au cours des années 1990, avec le déploiement de missiles de croisière et, plus récemment, avec les drones. La Russie a ainsi déployé S-400, batteries de Bastion, chasseurs Su-34 en rotation, etc. Bref, on a assisté à une véritable démonstration de l'arsenal russe. Le rayon d'action des missiles Kalibr, par exemple, s'étend sur l'Asie centrale, le Caucase, une partie de l'Europe orientale et du Moyen-Orient.

Le souci de rattrapage technologique avec les Etats-Unis ? Les Russes n'oublient pas que la course aux armements a abouti à l'effondrement de l'URSS, même s'il est clair qu'ils ont besoin de maintenir une parité relative dans certains domaines stratégiques, considérés comme des enjeux de sécurité nationale.

Sur les politiques européennes de voisinage et les conflits gelés, j'observe que les crispations portent sur l'espace de la mer Noire, que la Russie considère comme un espace cohérent. De fait, c'est là que se situent les conflits gelés – Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut-Karabagh. S'agissant de ce dernier conflit, je rejoins Arnaud Dubien : personne n'a intérêt à le voir reprendre, car ce serait la porte ouverte à l'intervention de l'Otan et de l'Union européenne, jugés indésirables dans la zone tant par les Russes, les Turcs que les Iraniens. L'idée est donc de maintenir une instabilité contrôlée, pour prévenir la poussée de l'influence occidentale. Cela vaut aussi pour la Géorgie, au sujet de laquelle je note cependant qu'y compris du temps où Mme Clinton était secrétaire d'Etat, on poussait les autorités géorgiennes à normaliser leurs relations avec la Russie, pour éviter un nouveau conflit.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie de ces éclairages, qui nous seront fort utiles pour notre déplacement en Russie.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 15 février 2017**

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -

**Contrôle budgétaire - Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) - Communication**

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Je vous présente aujourd’hui les principales conclusions du contrôle que j’ai mené en 2016 sur l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

Cette agence récente a été créée par la loi du 9 juillet 2010 qui visait, plus largement, à améliorer l’efficacité de la réponse pénale en simplifiant les modalités de saisies et de confiscations du patrimoine des délinquants.

En 2010, le diagnostic posé, notamment par notre collègue député Jean-Luc Warsmann, était assez préoccupant, puisqu’il concluait en particulier à l’absence de gestion des avoirs saisis, notamment des véhicules, dont les frais de gardiennage reposaient sur les juridictions, entraînant des frais de justice particulièrement élevés.

Plus généralement, il faut souligner que l’objectif même de l’ensemble des dispositions concernant la saisie et la confiscation, dont l’AGRASC est un rouage essentiel, consiste à faire en sorte que le crime ne paie pas. L’AGRASC a choisi comme devise « nul ne doit tirer profit de son délit ». Et cette dimension me semble cruciale : les témoignages que j’ai pu recueillir insistent sur le fait que dans certains milieux (trafic de drogues, criminalité organisée), alors que la peine d’emprisonnement fait partie du jeu, comme un « risque du métier », la confiscation des biens, des immeubles, des comptes bancaires, qui remet en cause la motivation même de l’acte délictuel, a, semble-t-il, beaucoup plus d’effets sur les personnes concernées.

L’Agence est chargée, sur mandat de justice :

- de la gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors des procédures pénales (il s’agit des sommes d’argent mais aussi des comptes bancaires) ;

- de la gestion des biens saisis ou confisqués qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d’administration – l’AGRASC dispose du monopole pour immeubles confisqués et elle en assure à ce titre l’entretien, la conservation et la mise en vente ; dans le cas des biens meubles qui lui sont confiés, l’AGRASC fait appel aux commissaires aux ventes, à des huissiers de justice, en fonction du type de biens ;

- de la publication des saisies pénales immobilières.

Outre ces tâches de gestion des biens, elle peut assister les magistrats dans son domaine de compétence, promouvoir les bonnes pratiques, ou encore assister, à sa demande, une autorité étrangère. C’est elle qui suit les décisions de confiscation et permet leur

exécution. Elle s'occupe également des restitutions et à ce titre, elle informe les créanciers publics et sociaux de la situation de l'intéressé, leur permettant de récupérer les sommes dues.

L'activité de l'AGRASC s'est avérée particulièrement dynamique depuis sa création, et cette situation s'accroît encore en raison de la « temporalité judiciaire » qui voit des saisies devenir restitution ou confiscation. Ainsi, en 2015, l'AGRASC a géré plus de 23 000 biens meubles saisis, pour une valeur estimée à plus de 1,5 milliard d'euros. Cela représente une hausse de 30 % du nombre de biens meubles saisis par rapport à 2011. En matière immobilière également, alors que 200 immeubles avaient été saisis en 2011, en 2015, ce sont 730 immeubles qui l'ont été. De même s'agissant des confiscations et des restitutions d'immeubles : 52 immeubles ont été confisqués en 2015 (à la suite d'une saisie préalable) contre 26 en 2011.

Sans préjuger des décisions des juridictions, on peut s'attendre à la poursuite de cette montée en puissance des confiscations, à mesure que se termineront les affaires dans lesquelles des biens immobiliers ont été saisis.

L'agence demeure une administration de taille modeste, puisqu'elle compte 27 agents d'horizons différents (des magistrats, des agents des finances publiques, des douanes, de la police ou de la gendarmerie ou encore du ministère de la justice). L'origine de ses agents montre le positionnement pluridisciplinaire de l'agence. En effet, elle travaille avec les juridictions mais aussi avec les services de police judiciaire. À ce titre, devraient être étudiées les modalités d'un rapprochement de l'AGRASC avec la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), créée en 2005, qui est chargée de l'identification des biens des délinquants, en vue de leur saisie ou de leur confiscation. Un tel rapprochement permettrait d'éviter des doublons dans une matière nécessitant une spécialisation croissante et pourrait faciliter la coopération internationale en évitant de proposer à nos partenaires deux points d'entrée différents en la matière.

En outre, le montant des saisies enregistrées par la PIAC sert d'indicateurs de performance pour les services de police judiciaire, ce qui conduit à une discordance des chiffres. Les services de police auraient tendance à annoncer des montants de saisies extraordinaires qui ne se traduisent pas dans les confiscations en raison de leur surévaluation initiale.

Plus généralement, malgré la création de l'AGRASC, le paysage demeure morcelé : seules les confiscations de numéraires, de comptes bancaires et d'immeubles passent obligatoirement par l'AGRASC. Ce n'est pas le cas en matière mobilière, où le service des domaines ou le comptable public interviennent. Cette situation conduit à une absence de suivi national des chiffres relatifs à l'ensemble des saisies et des confiscations.

Je tiens à souligner que malgré des effectifs modestes, le professionnalisme et la réactivité de l'Agence sont reconnus et salués par les « usagers » de l'AGRASC, en particulier les magistrats qui apprécient le soutien ainsi apporté dans une matière particulièrement technique et chronophage.

Les modalités de financement de l'AGRASC sont inhabituelles ; l'agence perçoit notamment les intérêts résultant du placement des sommes saisies sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations et une partie (plafonnée) des confiscations prononcées et gérées par l'AGRASC.

Au-delà du plafond, le produit des confiscations est versé au budget général de l'État ou, dans le cas où il s'agit d'affaires liées au trafic de stupéfiants, à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) par le biais d'un fonds de concours. La Mildeca elle-même finance des projets, proposés par les services de police judiciaire, concourant à l'amélioration de la lutte contre le trafic de drogues.

Entre 2011 et 2015, l'AGRASC a ainsi versé près de 16 millions d'euros au budget général et 25 millions d'euros à la Mildeca.

Par ce financement original, à partir de 2012, l'AGRASC a réussi à s'autofinancer, en particulier grâce aux intérêts du placement des sommes saisies : en 2015, ces intérêts représentent en effet plus de 7 millions d'euros, soit les trois quarts des recettes de l'AGRASC.

En 2015, le budget de l'AGRASC s'est élevé à 5,4 millions d'euros. Aussi, entre 2012 et 2015, l'Agence a augmenté son fonds de roulement, qui a atteint, en 2015, environ 8 millions d'euros.

Cette bonne situation financière a fait des envieux : alors qu'à sa création, l'AGRASC devait seulement « *veiller à l'abondement du fonds de concours* » de la Mildeca, elle finance désormais également le fonds de protection des « repentis », dont le bénéfice a été récemment étendu, sous certaines conditions, aux témoins et aux victimes de la traite des êtres humains et elle peut financer la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées.

Il me semble, mes chers collègues, qu'il faut arrêter d'élargir les champs de l'action publique qui peuvent être financés par l'AGRASC, pour éviter de tuer la « poule aux œufs d'or ».

Malgré l'existence du fonds de concours « drogues », qui vise à accroître les moyens des enquêteurs en matière de lutte contre le trafic de drogues, malgré également la possibilité pour les magistrats d'attribuer directement aux services de police judiciaire des biens meubles saisis (des véhicules, des drones, des machines à laver...), malgré donc ces deux dispositifs « incitatifs », le conseil d'administration de l'AGRASC a décidé d'opérer, en 2015 puis en 2016, un prélèvement sur son fonds de roulement, pour un montant total de 12 millions d'euros pour financer des moyens supplémentaires de lutte contre la délinquance et la criminalité organisée proposées par le ministère de la justice et les trois directions chargées de missions de police judiciaire. Rappelons à ce titre que des représentants de ces mêmes directions siègent au conseil d'administration de l'AGRASC et que le ministère de la justice est une des tutelles de l'AGRASC (avec le ministère du budget).

Ainsi, en 2015, ont été financés 47 capteurs biométriques, 30 véhicules banalisés, plus de 70 000 kits buccaux ADN, 500 terminaux radio nouvelle génération pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Les crédits versés en 2015 au ministère de la justice (2,4 millions d'euros) ont dû être reportés en 2016 et visaient à l'acquisition d'un serveur fax pour le tribunal de grande instance de Bobigny ou l'équipement des juridictions en tablettes.

Cette situation doit cesser.

Les besoins des services de police judiciaire comme des juridictions sont indéniables, mais cette méthode est particulièrement opaque et contraire aux principes budgétaires. C'est au Gouvernement puis au Parlement de prendre leurs responsabilités pour doter ces services des moyens dont ils ont besoin. Je demeure assez circonspect sur le caractère prétendument incitatif de cette mesure. Un véritable suivi des saisies, pour les services enquêteurs, tout au long de la procédure judiciaire pourrait être plus performant.

Je terminerai en évoquant les principaux défis qui attendent l'AGRASC : elle devra parvenir à contenir les frais de gestion en matière immobilière, ce qui pourrait nécessiter une redéfinition de ses méthodes de travail, voire de ses pouvoirs. Rappelons que si moins de 2 % du nombre de saisies concernent des biens immobiliers, les saisies immobilières représentent plus de 40 % des enjeux financiers pour l'AGRASC.

Plus généralement, l'action de l'AGRASC pourrait être facilitée par la coopération de tous les acteurs. Il m'a par exemple été signalé qu'il arrive que les juges du fond omettent de statuer sur les biens saisis ou qu'en l'absence d'accès à divers fichiers des ministères, le travail de l'AGRASC est ralenti. Par exemple, l'absence d'accès à un logiciel interne du ministère de la justice oblige l'AGRASC à appeler les greffes des juridictions pour identifier la provenance des sommes versées sur ses comptes à la Caisse des dépôts et consignations. Cette situation, signalée dès 2011 par l'AGRASC, devrait enfin trouver très prochainement une issue.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La réussite de l'AGRASC montre que la saisie des avoirs criminels ou de leur produit est sans doute plus efficace que les peines de prisons, qui tiennent presque parfois du plan de carrière d'un délinquant.

Ceci dit, vous montrez aussi que de nombreux organismes publics continuent à agir en parallèle de l'AGRASC. Il serait donc souhaitable que ce travail débouche sur des amendements utiles, y compris des amendements supprimant des crédits à ces organismes, afin de provoquer des regroupements avec l'AGRASC. J'avais moi-même porté un amendement, qui a été adopté, visant à interdire le paiement d'une caution en liquide – à la suite d'une affaire où la caution d'un trafiquant de stupéfiants avait été payée en liquide par des dizaines de personnes qui lui étaient liées, dont un grand nombre a récemment fait l'objet d'une mise en examen.

S'agissant de l'affectation des véhicules saisis, la police et la gendarmerie sont-elles prioritaires par rapport aux autres administrations, et avant l'AGRASC elle-même ?

S'agissant des avoirs immobiliers saisis, dont la gestion est plus complexe – dans le cas de copropriétés, de sociétés civiles immobilières etc. – ceux-ci sont-ils gérés en direct ou confiés à un gestionnaire privé, ou encore à France Domaine ? Existe-il une politique active de cessions ?

**M. Yannick Botrel.** – Le principe d'affectation des saisies me semble également intéressant, et en tout état de cause préférable à une affectation au budget général, qui fait courir le risque que ces saisies s'y perdent, et privent certaines administrations de moyens correspondant précisément à leurs missions.

Je suis quelque peu surpris par les difficultés que rencontre l'AGRASC à accéder aux informations que détiennent d'autres administrations, en raison d'obstacles procéduraux. Nous avons là une illustration des problèmes de la bureaucratie à la française.



Je m'interroge aussi sur le fait que le champ de compétence de l'AGRASC soit limité en matière de confiscation de biens mobiliers, alors qu'il n'est pas limité dans les autres domaines, et que cela ne pose aucun problème. Comment expliquer cette situation ?

**M. Marc Laménie.** – Pourriez-vous nous donner des précisions sur le champ d'intervention de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ?

Par ailleurs, les sommes correspondant à la saisie de véhicules dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants n'apparaissent pas très importantes au regard de ce que l'État pourrait potentiellement récupérer. Cela montre qu'il reste beaucoup à faire.

**M. Philippe Dallier.** – Existe-il un lien direct entre le lieu de l'infraction ou le ressort du tribunal où elle est jugée, et le lieu où les moyens confisqués sont affectés ? Dans ce cas, les forces de police devraient disposer de moyens importants dans le ressort du tribunal de Bobigny.

**M. Michel Bouvard.** – Je suis partagé entre le principe d'universalité budgétaire et la possibilité d'une affectation, qui représente une forme de prime à la performance de ceux qui ont contribué à la découverte des infractions.

Comme le rapporteur général, je m'interroge sur la procédure suivie en aval de la confiscation de biens immobiliers : comment et par qui sont-ils gérés ? Existe-t-il un « circuit » unique ou celui-ci est-il adapté en fonction des circonstances ?

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Je souhaiterais témoigner de l'efficacité de ces mesures : les confiscations sont non seulement plus efficaces qu'une peine de prison – pendant laquelle certains délinquants continuent de mener leurs affaires –, mais elles ont en outre l'avantage d'être sues, ce qui les rend d'autant plus dissuasives.

Le juge est-il informé du devenir des avoirs dont ils ont prononcé la confiscation ? Cela pourrait être souhaitable, si toutefois la complexité administrative n'y fait pas obstacle.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Pour répondre à la question du rapporteur général concernant les véhicules saisis, en 2015, 663 véhicules ont été attribués par les magistrats aux services d'enquête sur environ 30 000 véhicules saisis. L'audition d'une juridiction interrégionale spécialisée (Jirs) nous a permis de constater que ces attributions pouvaient être particulièrement utiles. Il ne s'agit pas toujours de voitures de luxe, bien au contraire : la diversité de voitures saisies permet justement aux enquêteurs de se fondre dans la masse.

S'agissant des saisies immobilières, sur lesquelles vous êtes plusieurs à vous interroger, celles-ci sont gérées directement par les agents de l'AGRASC et, pour anticiper la réponse à notre collègue Michel Bouvard, la gestion de ces immeubles est décidée au cas par cas, en lien avec les professionnels du secteur de l'immobilier, des notaires, des huissiers... Des problématiques lourdes d'entretien et de maintenance peuvent émerger, qui ne concernent d'ailleurs pas que les biens immobiliers : l'agence comptable de l'AGRASC avait évoqué le cas d'un aéronef qui devait être confisqué, dont les coûts de gardiennage auraient été colossaux !

Ces coûts parfois très importants et imprévisibles expliquent la nécessité pour l'AGRASC de disposer d'un fonds de roulement suffisant.

Yannick Botrel souhaitait avoir des précisions concernant les difficultés d'accès aux systèmes d'information que j'évoquais tout à l'heure. Il s'agit principalement du logiciel interne du ministère de la justice, qui s'appelle Cassiopée. Les agents de l'AGRASC n'y ont toujours pas accès ! Cela fait des années que la situation perdure. Pourtant, les agents qui sont originaires des services de la gendarmerie ont bien accès au système d'information de la gendarmerie, et les membres des douanes à leur propre réseau. Mais ce n'est pas le cas des agents du ministère de la justice – ce qui est un comble ! Les demandes d'information aux greffes font perdre un temps précieux.

La Mildeca, au sujet de laquelle s'interrogeait Marc Laménie, est chargée de coordonner et de financer la lutte contre le trafic de drogues.

Philippe Dallier se demandait si un lien existait entre le lieu où les crimes et délits étaient commis et jugés d'une part et les éventuels retours décidés par le conseil d'administration de l'AGRASC d'autre part. Aucune procédure d'attribution des moyens n'est formalisée. On peut imaginer qu'une personne au sein du conseil d'administration a attiré l'attention de ses collègues sur les besoins du tribunal de grande instance de Bobigny. Ces redistributions présentent parfois, de prime abord, une ressemblance avec les « bonnes œuvres » d'une paroisse. Ce caractère anecdotique ne doit pas masquer le fait que ces équipements permettent de faire face à des besoins réels des services d'enquête, par exemple avec l'acquisition de kits ADN.

Fabienne Keller souhaitait savoir si une information était communiquée aux magistrats qui prononçaient des décisions de saisie ou de confiscation. Il faut distinguer entre les juges d'instruction et les procureurs qui saisissent les biens. Les juges du siège statuent alors sur la confiscation. Il est vrai que certains magistrats omettent de statuer, ce qui pose des difficultés dans la suite de la procédure.

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

**COMMISSION DES LOIS**

**Mercredi 15 mars 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président, et de Mme Catherine Troendlé,  
vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de  
réforme territoriale – Communication (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 11 h 15.*



**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,  
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES  
EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN**

**Mercredi 22 février 2017**

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

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

**Audition de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Commission  
nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**

**M. Jean-Claude Requier, président.** - Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL, qui est accompagné de M. Émile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales.

La mise en place de l'espace Schengen s'est notamment traduite par la création de diverses bases de données, dont la plus importante est le système d'information Schengen, qui a été complété et renforcé - on parle du SIS II.

Au cours des auditions que nous avons conduites, et lors des déplacements que nous avons effectués, un point important a souvent été mentionné, celui de l'accès des différents services impliqués dans le fonctionnement de l'espace Schengen à ces bases de données et à leur interconnexion. Le croisement des bases permettrait d'accéder à des informations plus nombreuses et plus fiables, et donc de gagner en efficacité.

Il existe toutefois un certain flou - pour ne pas dire un flou certain - sur ce qu'il est possible de faire en la matière, car le bon fonctionnement de l'espace Schengen ne saurait s'affranchir du respect des droits et de la protection des données.

C'est pour y voir un peu plus clair sur cette question que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui pourrait constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par le rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Édouard Geffray et Émile Gabrié prêtent successivement serment.*

**M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL.** - Quelques mots, d'ordre général, à propos du contexte tout d'abord.

La Commission européenne a publié en avril 2016 une communication sur ce qu'elle appelle les « frontières intelligentes et l'interopérabilité des différentes bases de données européennes », qu'elle souhaitait améliorer grâce à différents scénarios.

On en distingue en général quatre : une interface de recherche unique commune à l'ensemble des fichiers européens, une interconnectivité entre les différents systèmes, un « service de base » du *matching*, et enfin ce que l'on peut qualifier de répertoire commun des données.

C'est dans ce contexte, je pense, que vos travaux s'inscrivent, en partant d'un paysage qui n'est peut-être pas un maquis, mais qui n'est pas non plus un jardin à la française.

Il existe différents systèmes regroupant des bases de données européennes.

Le premier, le système d'information Schengen (SIS), qui répertorie les personnes recherchées ou interdites de séjour, s'est musclé pour devenir le SIS II.

Le deuxième, le système d'information sur les visas (VIS), enregistre les demandeurs de visas de court séjour.

Le troisième, Eurodac, est centré sur les demandeurs d'asile et contient leurs données biométriques. Lorsqu'un individu est contrôlé dans un État membre, on interroge Eurodac pour savoir s'il a déjà été enregistré en tant que demandeur d'asile dans un autre pays. Si c'est le cas, il est réorienté vers ledit pays.

Enfin, il faut également mentionner l'*Entry-Exit System*, plus global.

Quel rôle la CNIL joue-t-elle ? Le rôle de la CNIL est assez clair. Il est organisé par les textes. Le contrôle des fiches communautaires résulte d'un système à triple étage. Le premier contrôle est exercé par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Cette institution représente en quelque sorte la CNIL des institutions communautaires.

Les différentes autorités nationales, dont la CNIL, sont réunies dans un groupe de coordination des contrôles afin de vérifier le bien-fondé et le bon fonctionnement des fichiers communautaires, comme Europol ou Eurojust.

Un troisième volet concerne l'autorité nationale - en France, la CNIL. C'est là que nous intervenons.

La CNIL a contrôlé et contrôle donc régulièrement le N-SIS, transcription nationale du système d'information Schengen, ainsi que le fichier des personnes recherchées (FPR), qui sert à alimenter le N-SIS. Nous avons également, pour la partie visas, une double traduction nationale avec, d'une part, le RMV2 (Réseau mondial visas 2) et, d'autre part VISABIO. Ces deux fichiers nationaux sont contrôlés par la CNIL.

Eurodac, fichier commun à l'ensemble de l'Union européenne, n'ayant en revanche pas de base nationale, nous ne sommes pas appelés à le contrôler.

La question qui se pose concerne l'interopérabilité ou l'interconnectivité entre ces différents fichiers, notamment entre SIS, VIS et Eurodac.

Une première précision de vocabulaire : il existe en fait différents schémas correspondant à un vocabulaire juridique relativement précis, que l'on retrouve dans la loi informatique et libertés.

On distingue tout d'abord la consultation. Il s'agit d'entrer un nom dans une interface pour interroger ensuite différentes bases de données. On le qualifie parfois de système « *hit/no hit* » : si le nom de quelqu'un qui a été entré dans la base de données ressort, le droit d'accès se déclenche, à condition que la personne qui effectue la recherche soit qualifiée pour accéder aux informations.

Le deuxième cas de figure que l'on distingue concerne le rapprochement. Il s'agit de comparer deux extraits de base de données dans une troisième « enveloppe » et de voir ce qui correspond ou non.

La troisième terminologie juridique est l'interconnexion, qui consiste à établir un pont entre deux fichiers et permettre la fluidité et la circulation de l'information.

L'interopérabilité n'existe pas aujourd'hui dans la loi, ni dans le futur règlement européen sur la protection des données personnelles. Il s'agit en fait de la condition technique de l'interconnexion : lorsque deux bases de données ont été développées dans deux systèmes différents, on fait en sorte que l'interconnexion puisse avoir lieu.

L'interopérabilité pose problème d'un point de vue technique, mais non juridique. Seule l'interconnexion se traduira par une intervention de la CNIL.

Vous avez compris qu'il existe différents systèmes correspondant à des degrés d'intégration plus ou moins élevés. Le premier, c'est l'interface unique, qui permet, à partir d'une seule plateforme, d'interroger différents fichiers. On est dans l'hypothèse de la consultation.

Le deuxième système, c'est l'interconnexion des systèmes d'information. Elle est en soi possible, à condition qu'elle reste en lien avec la finalité des traitements, dont il ne faut pas sortir. Elle n'est donc pas juridiquement exclue.

Le troisième dispositif qui pourrait être envisagé est celui de la citerne : on met en commun l'ensemble des contenus des fichiers, et on réalise un fichier central.

Cela pose évidemment à chaque fois des difficultés croissantes. Ce type d'environnement soulève notamment des questions assez lourdes de mise à jour, de fiabilité des données et de sécurité.

La question de la mise à jour n'est pas une question triviale. Dans un système comme le SIS, alimenté par des inscriptions nationales répercutées dans des fichiers nationaux, l'enjeu de fiabilisation des données est essentiel.

On peut être amené à refuser une demande de visa ou l'entrée sur le territoire européen à des personnes en droit de l'obtenir, la décision qui a présidé à l'opposition ayant été levée, tout comme on peut ne pas faire obstacle à l'entrée sur le territoire national ou européen d'une personne dont le signalement a bien été effectué en temps utile, mais n'a pas été répercuté au niveau central, et encore moins dans les systèmes nationaux.

Plus on réalise de fichiers centraux, plus on accroît le risque de pertes en ligne et de se retrouver en situation préjudiciable pour le droit des personnes ou pour l'intérêt et la sécurité publique.

Le deuxième enjeu est évidemment un enjeu de sécurité informatique. Je n'ai pas besoin d'y revenir : il suffit d'ouvrir la presse tous les jours pour mesurer que les questions de cybersécurité explosent.

À la CNIL, 85 % des 500 contrôles que nous effectuons chaque année nous amènent à émettre des recommandations, des injonctions ou à prendre des sanctions à propos de la sécurité des données.

Nous avons aujourd'hui là un enjeu de sécurité des données majeures. Les attaques peuvent en effet être relativement massives, et les moyens sont relativement considérables. Ce type d'informations très sensibles, regroupées « en citerne » au niveau communautaire ou national, présente un risque d'exposition plus grand que des fichiers segmentés, avec lesquels on opère ensuite d'éventuels ponts.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - Merci de ces précisions qui sont au demeurant extrêmement techniques. Si j'ai bien compris, la CNIL contrôle l'accès aux fichiers qui concernent le territoire français et possède une compétence exclusivement nationale.

Comment comptez-vous intervenir dans les projets de type PNR, qui sont en cours de préparation et pour lesquels on va devoir réaliser des contrôles à l'échelle de l'espace Schengen ? Comment travaillez-vous aujourd'hui avec l'Europe et les autres pays pour mettre cette interopérabilité en œuvre, dans la mesure où, même si les choses peuvent être limitées au seul périmètre national, elles s'ouvrent en fait plus largement ? On a bien compris que la question de l'interopérabilité est la question majeure de la préservation du système Schengen et de la lutte contre le terrorisme.

**M. Édouard Geffray.** - La CNIL intervient à deux niveaux, nationalement tout d'abord, pour traiter des bases comme le N-SIS, qui constitue la déclinaison nationale du fichier commun, et elle contrôle également les fichiers communs, qu'il s'agisse du SIS, d'Eurodac, d'Europol, d'Eurojust ou, demain, du PNR.

Le contrôle de ces fichiers est assuré par un groupe de coordination des autorités de contrôle. C'est dans ce cadre que la CNIL, qui y siège, opère ses contrôles. Un commissaire de la CNIL, qui fait partie des dix-sept membres du collège, s'y rend. Pour ce qui concerne le SIS, la règle est au minimum de deux réunions par an, parfois plus.

La Commission européenne a elle-même constitué une mission d'évaluation du SIS, au cours de laquelle elle a été amenée à auditionner la CNIL.



La CNIL, qui possède un pouvoir de contrôle que je qualifierai de fort et de complet au plan national, qu'elle partage avec ses homologues européens, agit également en interaction avec les pouvoirs publics européens ou nationaux.

Second élément : le G29, qui constitue le groupe des CNIL européennes, est lui-même compétent pour fournir des avis à la Commission européenne sur ses projets éventuels. Dans le cadre de ce G29, la CNIL, qui en assure la présidence depuis trois ans et pour une année encore, est amenée à faire valoir un certain nombre de positions ou de retours d'expérience, juridiques ou technologiques. C'est ici que l'on retrouve la question de l'interopérabilité.

Que contrôle-t-on ? La CNIL n'est pas un développeur informatique. Elle n'est pas là pour encourager ou décourager l'interopérabilité des systèmes, mais pour contrôler ce qu'on lui soumet. En revanche, elle apporte une double expertise juridique et technologique. Par exemple, lorsqu'elle constate le fonctionnement de deux fichiers interopérables, elle s'assure des conditions de mise à jour.

Nous sommes donc amenés, dans le cadre du contrôle du SIS et du N-SIS, à vérifier si cette interopérabilité est effective et concrètement fiable. Si ce n'est pas le cas, nous devons nous prononcer sur les mesures qu'il convient de mettre en place pour fiabiliser ladite interopérabilité. C'est ce que j'évoquais il y a quelques instants, à propos d'éventuels défauts de mise à jour.

C'est dans ce cadre que nous agissons, avec des prérogatives de mise en demeure au niveau national et, éventuellement, de sanctions.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - Êtes-vous, à ce stade, associés à toute la démarche de mise en place du PNR ?

**M. Émile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales à la CNIL.** - Nous y sommes associés comme pour la mise en place de n'importe quel fichier. Nous ne sommes pas partie prenante de la mise en place du dispositif, mais consultés à chacune des étapes, notamment en matière de projet de loi, ainsi que sur les projets de décret d'application.

On peut également, sur ce fichier comme sur les autres, exercer un pouvoir de contrôle. Il existe pour ce faire plusieurs étapes : un contrôle *a priori*, de l'ordre du conseil juridique et technologique, et un contrôle *a posteriori*, que M. Geffray vous a présenté à l'instant.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** - Quelle est la limite à tout cela ? Jusqu'où peut-on aller dans cette notion d'accès aux fichiers des uns et des autres ?

**M. Édouard Geffray.** - Il existe plusieurs limites. J'ai déjà mentionné la limite technologique, qui est bien réelle. La CNIL observe qu'il faut se garder du mythe du fichier central géant qui fonctionnerait merveilleusement bien et résoudrait tous les problèmes. Cela n'existe pas, et engendre même parfois plus de difficultés que cela n'en résout. C'est là une réalité technologique.

Le second élément est d'ordre juridique : il existe un principe de sectorisation des fichiers. Ce n'est pas la même chose d'être demandeur de visa, demandeur d'asile ou recherché pour terrorisme.

En matière de construction globale du dispositif, il ne faut pas « mélanger les carottes et les navets » quand on parle d'interconnexion, d'interopérabilité, voire de fichiers communs. C'est la limite.

Je ne suis pas sûr que le fait d'interconnecter le SIS, fichier constitué du nom des personnes à qui l'on a interdit l'entrée sur le territoire, avec Eurodac, qui répertorie les empreintes des demandeurs d'asiles déjà sur le sol national, constitue une grande pertinence opérationnelle ni que cela ne se heurte pas à une limite juridique. Au regard de la finalité des traitements, le lien n'est pas évident.

On se heurte donc à une limite technologique, que l'on peut certes dépasser si l'on fait les choses proprement, mais surtout à une limite juridique qui oblige à rester dans la finalité initiale du traitement, qui doit être compatible avec celui-ci. C'est en tout cas ce que prévoit aujourd'hui le cadre national et européen.

*La réunion est suspendue à 14 heures 25.*

*La réunion est reprise à 15 heures.*

### **Audition de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) au ministère de l'Intérieur**

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

La DGSI, créée en avril 2014, reprend les missions de la direction centrale du renseignement intérieur, elle-même issue du rapprochement de la direction centrale des renseignements généraux et de la direction de la surveillance du territoire.

Notre commission d'enquête a entendu plusieurs responsables du ministère de l'intérieur, notamment de la direction centrale de la police aux frontières, de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction générale des étrangers en France.

La fin des contrôles aux frontières intérieures inhérente à l'espace Schengen doit en principe s'accompagner du renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne et de la mise en œuvre de mesures compensatoires, dont une coopération policière plus étroite et la création de diverses bases de données, à commencer par le SIS, le Système d'information Schengen.

Du point de vue du renseignement, quelle appréciation portez-vous sur cette architecture d'ensemble ? Existe-t-il un « risque Schengen » ? Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures consécutif aux attentats vous paraît-il efficace ? Les bases de données vous semblent-elles comporter des informations suffisantes et, sinon, comment pourrait-on en améliorer la portée ? Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

J'indique que cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Calvar prête serment.*

**M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure.** – Le contrôle des personnes en Europe, tant aux frontières extérieures qu'intérieures, est un sujet d'importance majeure, non seulement pour lutter contre le terrorisme mais également pour prévenir d'autres menaces comme la criminalité organisée, voire l'espionnage, qui porte gravement atteinte à nos intérêts nationaux et dont on sous-estime régulièrement l'importance.

La menace terroriste, cependant, est aujourd'hui, la priorité absolue et requiert un contrôle aussi étroit que possible des mouvements des personnes suspectes. Le niveau de cette menace reste à un seuil particulièrement élevé et rien ne permet de dire qu'il baissera dans les mois à venir. Cette menace est aussi bien le fait d'individus vivant sur notre sol et fanatisés par une propagande intense des organisations terroristes, au premier rang desquelles Daesh, que des membres des organisations elles-mêmes, Daesh ou Al Qaïda – que l'on oublie un peu trop souvent.

Daesh lance en permanence des appels à l'action violente, à travers ses publications, ses vidéos, relayés par les réseaux sociaux, mais aussi grâce aux contacts établis avec des individus en France par certains de ses membres présents en zone syro-irakienne. Les conséquences de cette menace endogène peuvent être particulièrement dramatiques, comme l'attentat du 14 juillet dernier, à Nice, l'a démontré. Je rappelle à cet égard les difficultés majeures que nous rencontrons dans l'identification de terroristes potentiels, du fait de l'utilisation de moyens de communication cryptés, le plus souvent incassables.

S'agissant des organisations, la planification dans la durée, le professionnalisme et la patience des intéressés, la clandestinité des opérations, ajoutés là encore à l'utilisation de moyens de communication chiffrés sont autant de défis majeurs pour les services, chargés de détecter les menaces, d'en identifier les auteurs et de les neutraliser judiciairement. J'en veux pour preuve les attaques du 13 novembre 2015 : opération planifiée en Syrie, projection des terroristes sur le sol européen, y compris en utilisant les voies migratoires, regroupement des terroristes en Belgique, acquisition des armes et location des véhicules sur place, réservation des chambres d'hôtel en région parisienne depuis la Belgique, transport, la veille des attentats sur notre territoire, soit un minimum de temps entre l'arrivée en France et le passage à l'acte, le tout sans cellule logistique sur notre territoire.

Dans ce contexte, le contrôle des mouvements des personnes représente un enjeu crucial de sécurité, tant à l'entrée de l'espace Schengen qu'à l'intérieur de cet espace. La question qui se pose est celle du prix à payer pour une meilleure sécurité : quelles atteintes à nos libertés sommes-nous prêts à accepter ?

De quoi avons-nous besoin aujourd'hui ? D'une alimentation systématique, par les différents services européens en charge de la lutte contre le terrorisme, qu'ils soient de police ou de renseignement, du fichier Schengen. Je puis vous dire que mon service y a inscrit environ 12 000 fiches, concernant des individus suspectés d'activité terroriste. Il conviendrait que tous les pays de l'espace Schengen fassent de même, ce qui n'est pas toujours le cas, le plus souvent pour des raisons légales, certains de ces services n'étant pas policiers et ne relevant pas de l'autorité du ministère de l'intérieur ou de la justice de leur pays.

Ces fiches devraient automatiquement comprendre des données biométriques ainsi que des photographies permettant une reconnaissance faciale, les contrôles fondés sur le seul

déclaratif ou les documents d'identité, du fait des risques de fraude documentaire, ne permettant pas un suivi correct des individus suspects.

Enfin, il faudrait interconnecter le SIS et la base Eurodac, comme cela est le cas avec nos différents fichiers nationaux, pour une plus grande efficacité. Il faudrait aussi que les contrôles soient systématiques à l'entrée dans l'espace Schengen, de même qu'à la sortie. Les contrôles au sein de l'espace Schengen devraient répondre aux mêmes impératifs. Néanmoins, la question de la faisabilité se pose, étant donné qu'il est impossible aujourd'hui de réaliser des contrôles exhaustifs.

Le PNR (*Passenger Name Record*) a apporté un plus, même si la directive européenne est venue limiter ce que la loi nationale permettait, notamment concernant la durée de conservation des données – deux ans contre six mois dans la directive. Pour plus d'efficacité encore, le PNR devrait être étendu à d'autres moyens de transport que l'aérien, nombre de suspects utilisant désormais la voie maritime, le ferroviaire, sans oublier les bus.

Un dernier mot pour vous dire que ces mesures ne seront véritablement efficaces que si elles s'appuient sur une coopération intense avec les pays source. J'entends par là notamment, pour ce qui nous concerne, les pays d'Afrique du Nord, puisque nombre de Tunisiens, de Marocains ou d'Algériens sont présents sur la zone syro-irakienne et sont susceptibles de gagner l'espace Schengen pour y commettre des actions violentes. Pour prévenir toute action violente sur notre sol, nous sommes en effet obligés de nous intéresser à tous les francophones.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Dans l'activité qui est la vôtre, voyez-vous un avantage au rétablissement des frontières internes de l'espace Schengen ? C'est en effet une question qui se pose dans la situation actuelle, si l'on veut maintenir cet espace « vivant ».

Autre question : l'interopérabilité des fichiers et la coopération entre services de police vous paraissent-elles suffisantes pour avoir connaissance de ceux qui passent par l'espace Schengen ? Et sinon, quelles évolutions vous sembleraient nécessaires ?

Le PNR est un point d'inquiétude. Bruxelles a retenu une date limite de transposition dans les législations nationales à 2018, mais il faudra trois ou quatre ans de plus pour qu'il devienne réalité. Si la France est en avance sur ce sujet, d'autres États membres, en revanche, ne le sont pas. Que faire dans l'intervalle ?

**M. Patrick Calvar.** – Le rétablissement de contrôles à nos frontières a le mérite de déstabiliser les auteurs potentiels d'attentats, susceptibles d'être interceptés à tout moment. Ces contrôles sont effectués par nos camarades de la police aux frontières, mais également de la gendarmerie ou de la police en deçà de la frontière. Comme la quasi-totalité de ceux qui font l'objet d'une surveillance de notre part sont inscrits au FPR, le fichier des personnes recherchées, nous sommes immédiatement informés lorsqu'un contrôle se révèle positif, ce qui nous met en capacité de prendre les mesures opérationnelles qui s'imposent.

Vous m'interrogez sur l'interopérabilité des fichiers et l'efficacité de la coopération. Comme je vous l'ai indiqué, il faudrait que l'ensemble des pays de l'espace Schengen mettent dans le SIS la totalité des suspects qu'ils ont pu identifier, afin que l'on puisse connaître leurs mouvements. Le problème, comme je l'ai indiqué, tient au fait que

nombre de services travaillant dans le domaine de la lutte antiterroriste n'ont pas compétence à alimenter ce fichier, pas plus qu'ils ne peuvent le consulter.

Autre problème : on ne peut plus se fier qu'à la biométrie et à la reconnaissance faciale, qui seuls permettent de s'assurer qu'un individu repéré à tel endroit et bien celui que l'on retrouve à tel autre. Quelqu'un qui entre dans l'espace Schengen peut en effet, à tout moment, changer frauduleusement d'identité et de nationalité.

L'alimentation systématique par les services, l'usage généralisé de la biométrie et le croisement des fichiers, notamment avec Eurodac, qui recense les migrants et les demandeurs d'asile : telles sont pour moi les clés essentielles.

Le PNR commence à fonctionner, et plutôt bien, en France. Ce sera un peu plus lent au niveau européen, mais surtout plus restrictif. L'Europe a considéré que la protection des données avait priorité sur les nécessités opérationnelles. Cela étant, le PNR reste un outil supplémentaire pour faire face à la menace.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je partage ce que vous dites de l'utilité de la biométrie pour l'identification, mais j'imagine que sur les 12 000 fiches que vous évoquiez, vous ne disposez pas toujours d'éléments biométriques. Et lorsque vous en disposez, les entrez-vous systématiquement dans le fichier SIS ?

**M. Patrick Calvar.** – Le FPR II permettra bientôt cette intégration, mais pour l'instant, nous nous heurtons à un petit souci technique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Et tous les autres pays européens pourront le faire également ?

**M. Patrick Calvar.** – Le SIS II prévoit cette possibilité d'intégration. Il reste, encore une fois, que les pays où certains services de sécurité n'ont pas compétence pour alimenter le fichier devront envisager des évolutions, par souci d'efficacité. Je puis vous citer un cas de figure illustrant la difficulté actuelle : un pays A nous signale l'arrivée sur notre territoire d'un individu susceptible de poser un problème. Nous cherchons à localiser l'intéressé, sans y parvenir : nous diffusons, à tout hasard, une fiche S, au cas où il apparaîtrait ailleurs. Un pays B nous signale, quelques mois plus tard, que l'intéressé a pris un avion à destination d'Istanbul, ce qui donne une autre connotation à l'affaire. Nous signalons la chose au pays A, dont le client finit par arriver dans un pays C : nous réitérons le processus, pour nous assurer à nouveau que tout le monde en est bien informé. Et le tout se termine par une tentative d'action violente sur notre sol, par cet individu en provenance du pays C. Ceci pour expliquer que les deux services concernés au premier chef n'avaient pas de contact entre eux. Et tout cela à cause d'une incapacité légale à alimenter le fichier.

**M. Jean-Yves Leconte.** – On se souvient de nos débats, en France, sur l'usage des fiches S. Si le principe devait en être repris dans le SIS, on risque de voir surgir les mêmes débats dans l'ensemble des pays européens. Ne serait-il pas judicieux de clarifier, au niveau européen, l'usage qui peut être fait de telles fiches, sauf à voir se multiplier par vingt-six les craintes qui se sont exprimées quant aux possibles conséquences sur les libertés de l'intégration de ces fiches dans le SIS ?

**M. Patrick Calvar.** – La fiche S n'est pas un titre judiciaire, susceptible de donner lieu à rétention, c'est un titre de mise en attention. À la suite de quoi, c'est la loi du pays dans lequel le contrôle est exercé qui s'applique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je ne l'ignore pas, mais vous n'ignorez pas non plus les débats que nous avons eus, où des responsables politiques ont voulu faire croire que c'était autre chose qu'une mise en attention. Imaginez de tels débats multipliés par vingt-six : le risque devient réel.

**M. Patrick Calvar.** – La question est très politique. Je m'exprime comme responsable d'un service. Encore une fois, il est pour nous très important, parce que cela fait partie des éléments qui nous aident à évaluer la dangerosité d'un individu, de savoir qu'il se trouve dans tel aéroport européen, en partance, par exemple, pour la Turquie. Il reste que ce n'est en aucun cas un titre qui permettrait la rétention, sauf si le pays concerné en juge autrement, pour des raisons qui lui sont propres, et au regard de sa propre loi pénale.

**M. Jean-Yves Leconte.** – C'est bien là la limite...

Cela m'amène à deux autres questions. Tout d'abord, avez-vous aujourd'hui les moyens d'appliquer correctement le dispositif des interdictions de sortie du territoire voté en 2014 ? Ensuite, vous vous souvenez que lors de la dernière conférence des ambassadeurs, M. António Vitorino expliquait que les services de sécurité pouvaient décider de porter leur attention sur un individu dès lors qu'ils avaient suffisamment d'éléments pour le décider, mais que, dans un espace de libre circulation tel que l'espace Schengen, il pouvait se trouver qu'aucun service n'ait d'information suffisante, ce qui justifierait d'aller vers un service d'information européen. Que pensez-vous de cette observation ? Une telle intégration ne permettrait-elle pas d'atteindre un meilleur niveau d'évaluation du risque ?

**M. Patrick Calvar.** – Les mesures visant à interdire les sorties du territoire fonctionnent parfaitement et je puis vous dire que nous n'assistons quasiment plus à des départs à destination de la Syrie. D'autres facteurs interviennent, en particulier la situation dégradée en Syrie, et la méfiance de Daesh, qui voit dans des personnes qui n'auraient pas été recommandées le risque d'une opération de pénétration. Il reste que ces mesures ont eu des effets très positifs et empêché de nombreux départs.

Le service unique européen est une fausse bonne idée. C'est méconnaître totalement la coopération qui existe entre les services européens.

Il ne faut pas non plus oublier que le renseignement n'est pas uniquement dédié à la lutte anti-terroriste, mais aussi à d'autres matières qui engagent notre souveraineté. Et je rappelle que le traité de Lisbonne interdit à la Commission et aux organes européens de se mêler des questions touchant au renseignement.

Ce n'est pas tant, au reste, le manque d'information qui pose problème, que notre capacité à exploiter l'information. Vous savez sans doute que nous avons acquis un outil *big data* pour nous aider à brasser les milliers de données que nous récoltons dans nos opérations. L'autre problème étant celui du chiffrement, que j'ai évoqué.

Europol ne mène pas les enquêtes : c'est un organe de coopération policière qui dispose certes de quelques prérogatives sur les bases, les moyens, mais il faut toujours, dans l'investigation, un service pilote. On ne saurait confier une enquête sur des attentats commis

en France à un service européen. Non seulement des questions de droit, comme je le rappelais, y font obstacle, mais aussi et surtout d'efficacité. Aucun pays au monde ne s'est engagé dans une telle voie. Le renseignement ne se résume pas à la lutte anti-terroriste. Il est aussi d'autres gageures comme la lutte contre l'espionnage, avec d'autres menaces nouvelles comme les attaques cybernétiques, qui peuvent impliquer des services étrangers : j'imagine mal que l'on puisse, en l'état des choses, partager cela avec d'autres pays européens.

**M. André Gattolin.** – Hormis le PNR, il existe d'autres types de données, notamment celles que recueillent les États-Unis *via* son système électronique d'autorisation de voyage, l'ESTA, ou plus récemment, le Canada, avec l'AVE, l'autorisation de voyage électronique. Il me semble que les pays de l'espace Schengen vont adopter le même système d'autorisation préalable. De telles données sont-elles utiles et analysables par vos services, et existe-t-il des échanges intra et surtout extra-européens sur les informations ainsi recueillies ?

Ma seconde question porte sur les problèmes de sécurité liés aux communications chiffrées et, plus largement, à la cybersécurité. Je m'inquiète depuis longtemps des attaques potentielles susceptibles de déstabiliser un pays, en s'en prenant à des bases de données ou à des services de l'État. Est-on sûr que les fichiers interconnectés sont sécurisés ? Car plus des fichiers circulent, plus ils sont échangés, plus le risque de piratage est élevé.

**M. Patrick Calvar.** – L'Europe pourrait en effet mettre en place un système d'autorisation électronique. Encore une fois, tous les outils qui nous permettent de suivre les déplacements, dans un espace de liberté où les allées et venues sont nombreuses, nous sont utiles. Mais au-delà, l'enjeu est surtout d'être capable d'analyser les données, pour prioriser notre action, soit dans un cadre de coopération internationale soit à l'échelon national – et la « loi renseignement » a été pour nous capitale à cet égard : nous avons à présent les moyens d'agir, ce qui n'était pas le cas auparavant.

La cybersécurité est pour nous un enjeu majeur. On a eu tendance à oublier l'espionnage, l'effort ayant basculé, depuis septembre 2001, vers la lutte contre le terrorisme. Et les événements dramatiques que nous avons connus ces dernières années n'ont fait que renforcer cette tendance. Il existe pourtant de sérieuses menaces à l'encontre de notre souveraineté, passant par des attaques sur notre recherche, notre économie. On sait les révélations que nous devons à des lanceurs d'alerte ou d'anciens membres contractuels de services, et, plus récemment, les polémiques que l'on a pu connaître outre-Atlantique. Il faut, clairement, pouvoir se défendre. La question s'est posée lorsque nous avons fait l'acquisition d'un matériel *big data* américain. Mais le fait est qu'il n'existait aucune solution nationale ni même européenne, ce qui soulève la question des choix d'investissement qui ont été faits en Europe. Il en va de même des composants, pour la plupart d'origine américaine ou chinoise. Néanmoins, il y a eu une prise de conscience et nous sommes désormais en contact avec les grands opérateurs français afin de faire émerger, à terme, une solution souveraine. En attendant, toutes les mesures de sécurité ont été prises pour que l'acquisition de matériel étranger n'ouvre aucune possibilité de pénétrer nos systèmes.

Certes, l'interconnexion des fichiers peut susciter des attaques. Et il faut savoir que lorsqu'elles sont le fait de très grands services, la détection est très complexe, de même que l'imputabilité. Elles peuvent aussi être le fait de la criminalité organisée, qui a les moyens de se payer des *hackers* de très haut niveau pour mener des attaques ciblées.

Il va, dans un tel monde, se poser une question technique – et l'Ansi, l'Agence nationale de la sécurité informatique, fait des efforts considérables pour améliorer la sécurité – mais aussi de frontières juridiques.

**M. Didier Marie.** – Je reviens sur la question du rétablissement des contrôles aux frontières. Êtes-vous favorable à une réforme du code Schengen qui allongerait la durée de la procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ?

Nous nous sommes rendus, récemment, à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, et avons constaté que sur quelque 200 vols quotidiens en provenance de l'espace Schengen, la police aux frontières, la PAF, n'en contrôlait qu'une trentaine. Ce qui porte à se poser la question des moyens, ceux de la PAF, mais aussi les vôtres. Sont-ils suffisants pour répondre à la menace ou faudrait-il faire des efforts plus conséquents ?

Vous avez évoqué la coopération avec vos homologues européens. Qu'en est-il de la coopération avec Europol et quelle place y prenez-vous ?

À Roissy, nous avons vu fonctionner les nouveaux sas biométriques Parafe. Il semble que demeure un dilemme sur le choix des technologies, entre contrôle visuel et contrôle digital, et que se pose la question de l'harmonisation à l'échelle européenne, alors que certains pays ont fait le choix de n'opérer aucun contrôle biométrique, tandis que parmi ceux qui les acceptent, certains privilégient le visuel, d'autres le digital. Qu'en pensez-vous ?

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – J'indique qu'une lettre franco-allemande a été signée avant-hier pour demander la révision du code frontières Schengen.

**M. Patrick Calvar.** – Nous ne sommes pas des acteurs du contrôle, nous en sommes les bénéficiaires. Cela étant rappelé, j'observe qu'il ne suffit pas de rétablir les contrôles, encore faut-il pouvoir les opérer. C'est une question que vous aurez sans doute abordée avec la PAF. Ce qui est certain, c'est que ces contrôles sont un moyen supplémentaire de dissuasion, mais aussi de recueil de renseignement. Pour autant que lesdits contrôles puissent s'appuyer sur un passage fichier – ce qui rejoint votre préoccupation sur la biométrie. Cela exige des investissements très lourds. Imaginez le cas où un contrôle se fait sur un véhicule : il n'est pas simple de faire l'aller-retour vers un fichier. Cela dit, si Frontex, pour le contrôle aux frontières extérieures, ne peut pas s'appuyer sur le biométrique, cela pose problème. Encore une fois, le déclaratif ou les papiers d'identité ne permettent pas des contrôles efficaces.

Vous vous étonnez que les contrôles soient aléatoires, mais il me semble que le code Schengen interdit les contrôles exhaustifs. Et il se pose aussi un problème de faisabilité, non seulement au regard des effectifs, mais des effets d'un contrôle à 100 % sur le trafic aérien. Si chaque personne qui embarque ou débarque est contrôlée, cela donnera lieu à des files d'attente interminables et la pression commerciale sera très forte sur les opérateurs.

Vous m'interrogez sur nos relations avec Europol. Je rappelle que nous avons une double casquette, comme service de sécurité et service judiciaire. Notre sous-direction judiciaire est en contact permanent avec Europol et nous sommes parmi les principaux fournisseurs d'éléments issus de nos enquêtes de police – parce que nous sommes les plus visés, et les plus frappés. En revanche, nous ne reconnaissons pas à Europol de fonction de renseignement. Cette fonction s'exerce dans le cadre du Groupe antiterroriste, où sont



représentés l'ensemble des services de sécurité de l'Union européenne ainsi que les services suisses et norvégiens.

Sur le choix des technologies en matière de biométrie, je ne saurais vous répondre. C'est un problème qui concerne au premier chef la PAF.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Vous souhaitez que le PNR soit étendu à d'autres modes de transport comme le train ou le bus. Mais ce serait extrêmement lourd et coûteux, et changerait du tout au tout la manière de voyager. Je comprends bien votre souci de disposer du maximum de données pour repérer des personnes potentiellement dangereuses, mais il faut rechercher un équilibre entre moyens de contrôle mobilisés et efficacité. Les moyens nécessaires à des contrôles à très grande échelle, une nasse qui aurait de surcroît un impact sur la vie quotidienne de millions d'Européens, ne seraient-ils pas mieux utilisés en se focalisant sur les personnes recherchées ? Au vu des difficultés que pose le contrôle dans les aéroports, alors même que seul un vol sortant sur trois est contrôlé, imaginez ce qu'il en serait d'un système équivalent, à l'échelle de Schengen, pour les autres moyens de transport. N'y a-t-il d'autres moyens, moins coûteux et plus efficaces ? Je pense aux contrôles aléatoires, mais aussi et surtout au renseignement.

**M. Patrick Calvar.** – Telle est bien la question que je posais dans mon propos liminaire. Quel est le prix que l'on est prêt à payer pour la sécurité, ou plus exactement pour plus de sécurité – car il est clair que l'on n'arrivera jamais à la sécurité absolue ; même les pays totalitaires n'arrivent pas à prévenir tous les actes de violence.

Voyez, cependant, les polémiques que l'on a connues. Je pense au cas d'Anis Amri, l'auteur de l'attaque contre le marché de Noël à Berlin, tout d'abord, dont on s'est inquiété qu'il ait pu quitter les Pays-Bas, passer en Belgique puis en France pour finalement arriver en Italie, où il a été neutralisé par les forces de sécurité au cours d'un contrôle d'identité. Il faut accepter l'idée que l'on ne pourra pas parer à tout risque. Si l'on veut augmenter nos chances et éviter des situations comme celle-là, ou comme celle que l'on a connue avec Mehdi Nemouche, l'auteur de la tuerie dans le musée juif de Bruxelles, arrêté par hasard lors d'un contrôle anti-stupéfiants des douaniers de Marseille, toutes les données sont bonnes à prendre. J'ai bien conscience des difficultés, mais je pense aussi qu'à terme, avec l'évolution des technologies, on laissera des traces partout, ce qui ouvrira des solutions évitant de bloquer les allées et venues. Le fait est que les grandes structures privées ont aujourd'hui à leur disposition des données de géolocalisation pour apporter des services à leurs clients, dont les Etats ne disposent pas. Il est, pour l'heure, totalement illusoire d'imaginer que l'on peut contrôler entièrement la frontière entre la France et la Belgique, par exemple. On contrôle certains points, mais on ne peut pas bâtir un mur. La situation du Royaume-Uni est un peu différente, puisque c'est une île, avec moins de moyens d'accès.

Je partage votre sentiment, mais ce sont des questions qu'il faut mettre sur la table et assumer politiquement, en affirmant que l'on préfère un espace de liberté plus grand, mais que le risque zéro n'existe pas – ce qui, en tout état de cause, sera encore pour longtemps le cas.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – *Quid* de l'idée d'une agence européenne du renseignement ?

**M. Patrick Calvar.** – Il existe, je l’ai dit, une enceinte à l’échelle européenne, le Groupe antiterroriste, où l’ensemble des services européens ainsi que ceux de la Suisse et de la Norvège sont représentés.

**M. Didier Marie.** – Mais c’est de l’intergouvernemental.

**M. Patrick Calvar.** – Non, ce groupe est reconnu par l’Union européenne, mais la coopération se fait entre les États. Nous sommes en contact avec une cellule d’analyse d’échelon européen à laquelle nous fournissons des états de la menace, mais ce sont les services de sécurité qui ont une action opérationnelle, grâce à une coopération de très haut niveau d’excellente qualité. Et c’est pourquoi je ne crois absolument pas à une agence européenne, y compris pour des questions de souveraineté : n’oublions pas, encore une fois, que les services de sécurité ne font pas que de la lutte antiterroriste. Tant que l’on ne sera pas dans une Europe fédérale, une telle agence n’aurait aucun sens et serait au reste contraire aux traités tels qu’ils existent aujourd’hui.

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Il nous reste à vous remercier.

*La réunion est close à 15h45.*

**Mercredi 15 mars 2017**

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

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l’intérieur**

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Notre commission d’enquête clôt aujourd’hui ses investigations, entamées au début du mois de janvier, avec l’audition du ministre de l’intérieur, M. Bruno Le Roux.

L’espace Schengen, conçu pour rendre effective la libre circulation en Europe, a été malmené par la crise migratoire et les attentats terroristes qui ont endeuillé plusieurs pays européens, et d’abord le nôtre. Ces événements ont conduit à s’interroger sur la pérennité de Schengen. Nos travaux nous ont toutefois montré que des mesures avaient été prises, souvent d’ailleurs sur le fondement d’initiatives franco-allemandes, pour améliorer son fonctionnement. Celui-ci a été rééquilibré dans un sens plus favorable à la sécurité des frontières et donc de nos concitoyens.

Nous avons également pu mesurer, lors de nos déplacements sur le terrain, l’investissement de nos forces de sécurité dans le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, depuis le 13 novembre 2015. Je voudrais remercier vos services, Monsieur le Ministre, pour leur excellente coopération dans le déroulement de nos travaux. Je puis vous assurer que mes collègues y ont, eux aussi, été sensibles.

Le 20 février dernier, avec votre homologue allemand, Thomas de Maizière, vous avez adressé une lettre à la Commission européenne pour l’alerter sur la nécessité d’aller plus loin dans la révision en cours du code frontières Schengen. Pourriez-vous nous en dire plus

sur les intentions et les demandes françaises ? Après les réformes déjà engagées, qui sont nombreuses, quelles sont les perspectives du fonctionnement de l'espace Schengen à plus long terme ? Est-il opportun, et réaliste, de maintenir des contrôles aux frontières intérieures dans un espace de libre circulation ? Voilà quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle enfin, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main et à dire : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, prête serment.*

**M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur.** – Avant chaque sommet européen, nous nous retrouvons, avec mon homologue allemand, Thomas de Maizière, pour le préparer. Il y va de la force du couple franco-allemand que nous passons ainsi du temps ensemble. C'est ce que nous ferons tout à l'heure ; je devrai donc vous quitter à 15 heures.

Je traiterai les points les uns après les autres.

L'Union européenne est à la fois confrontée à une menace terroriste sans précédent, laquelle nécessite un renforcement de l'espace Schengen, et à une crise migratoire euro-méditerranéenne également sans précédent. J'étais il y a deux jours au Niger et je peux vous dire que nous ne répondrons pas à l'enjeu migratoire qui pèse sur notre continent sans répondre à l'enjeu du développement des pays d'origine et de transit.

Ce double mouvement nous a conduits à faire preuve de responsabilité dans la décision et de fermeté dans l'action.

La première urgence était la sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne. En effet, si l'Europe n'a pas de frontières, alors, aux yeux de ses citoyens, elle n'existe tout simplement pas. La question des frontières est un élément fondamental de l'identité et du sentiment d'appartenance à un territoire, par-delà même l'urgence des deux problèmes que je viens de mentionner. Aucun avenir européen n'est possible sans sécurisation des frontières et sans définition desdites frontières partagée par l'ensemble des citoyens européens.

En avril 2016, après de longues négociations, nous avons abouti à un premier accord, donnant lieu à la publication de la directive établissant un registre d'enregistrement du nom des passagers des compagnies aériennes, le fameux PNR, *Passenger Name Record*, européen. L'Europe doit aujourd'hui redoubler d'efforts pour que cette directive trouve une traduction concrète dans chaque État membre. La France a anticipé la mise en œuvre de cette démarche, dès janvier 2016, en lançant un PNR français qui sera bientôt entièrement

opérationnel. Nous avons en outre décidé d'appliquer toutes les clauses facultatives de la directive et d'y intégrer les vols intraeuropéens et les vols *charters*.

Nous avons par ailleurs mis en place, avec un certain nombre de ministres de l'intérieur européens, un projet de PNR pour les lignes à grande vitesse qui traversent l'Europe, donc de registre des noms des passagers utilisant ces trains à grande vitesse.

Pour sécuriser les frontières, nous avons également obtenu l'adoption du règlement portant rénovation de l'agence Frontex, dont les moyens humains et financiers sont accrus, avec la création d'une réserve permanente de 1 500 agents mobilisables à tout moment, à laquelle la France contribuera à hauteur de 170 agents. Ce résultat a été obtenu en seulement six mois !

Autre étape franchie en décembre : la révision du code frontières Schengen. La France y voyait une urgence absolue. Cette sécurisation des frontières extérieures doit donner lieu à des contrôles, mais également à des enregistrements : nous devons savoir qui franchit les frontières ! Si à cet enregistrement pouvaient être jointes des données biométriques, cela permettrait d'aller plus loin. C'est la demande que je formulerai auprès de mon homologue allemand lorsque nous nous rencontrerons tout à l'heure.

Depuis le 13 novembre 2015, nous avons rétabli le contrôle à nos frontières intérieures. Je n'imagine pas, à très court terme, que nous puissions lever ces contrôles, qui produisent des résultats, d'autant plus que d'autres États membres ont pris les mêmes mesures. L'attentat de Berlin a démontré la nécessité de réviser le code frontières Schengen. Sur ce dossier, la France est à l'initiative auprès de la Commission pour permettre la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures pour des durées supérieures à celles qui sont autorisées actuellement, qui sont de six mois. Nous souhaitons également que les conditions d'exercice de ces contrôles soient assouplies lorsqu'ils sont effectués dans les zones frontalières en dehors des périodes de rétablissement.

Enfin, nous avons soumis au Conseil une proposition de règlement portant création d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS), équivalent de l'ESTA américain, pour renforcer les vérifications de sécurité relatives aux voyageurs exemptés de l'obligation de visa. Enfin, la directive sur les armes à feu a été révisée ; en la matière, l'ensemble des propositions de la France ont été suivies.

D'autres chantiers sont en cours, en particulier le renforcement des systèmes d'information et des bases de données visant à sécuriser nos frontières. L'objectif est d'assurer une totale interopérabilité entre les différents systèmes. Un groupe d'experts a été mis en place et doit aboutir à des propositions au plus tard au début du deuxième semestre de 2017, afin de faciliter le travail des services répressifs, lesquels doivent aussi pouvoir accéder aux données biométriques qui sont contenues dans le système d'information sur les visas (VIS) et dans Eurodac, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La Commission a répondu à une demande de révision du SIS, le système d'information Schengen, émanant de la France, en proposant trois niveaux de règlements. Les textes sont à l'étude.

J'ai pris acte des recommandations de la Commission lors de l'évaluation Schengen, en novembre dernier. Nous devons pouvoir répondre aux dysfonctionnements, aux incidents d'exploitation, en adaptant notamment la base française du SIS.

Pour compléter la sécurisation, la France demande la révision du futur règlement concernant l'enregistrement des entrées et des sorties aux frontières extérieures de l'Union européenne. Nous ne pouvons pas nous contenter d'enregistrer les allées et venues des ressortissants des pays tiers : tout le monde doit être contrôlé, y compris les citoyens européens.

Enfin, il est nécessaire de lutter contre la fraude documentaire qui est devenue une marque de fabrique de ceux qui combattent nos libertés. Des milliers de passeports vierges ont été volés par Daech en Syrie, en Irak et en Libye. Sur ce dossier, la réflexion débute seulement.

La seconde priorité consiste à apporter une réponse efficace et coordonnée à la crise migratoire. La France est le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile au titre des programmes européens de relocalisation et de réinstallation ; plus de 3 600 Syriens ont été accueillis sur notre sol depuis le Liban, la Jordanie et la Turquie. Nous avons signé, hier matin à l'Élysée, un accord notamment avec la Fédération protestante de France afin de sélectionner 500 réfugiés syriens qui pourraient très rapidement rejoindre notre pays et y être pris en charge de la meilleure des façons. D'ores et déjà, au titre de la relocalisation et de la réinstallation, nous avons accueilli plus de 6 300 personnes fuyant la guerre civile en Syrie et la barbarie de Daech.

Par-delà cet effort de solidarité européenne, nous avons également accompli un travail, en étroite concertation avec l'Allemagne, qui conduira à assortir la libéralisation des visas vers l'espace Schengen d'une clause de sauvegarde dont le déclenchement sera rendu plus rapide, les critères le justifiant étant à la fois assouplis et étendus.

Toutes ces mesures constituent de véritables progrès. Cela est néanmoins loin d'être suffisant.

De ce point de vue, je voudrais d'abord évoquer le paquet législatif en matière d'asile présenté par la Commission, que la France soutient dans ses grandes lignes. Ce sujet n'est pas véritablement mis en avant par la présidence maltaise de l'Union européenne ; nous verrons comment nous pouvons le remettre au cœur du débat. La refonte du règlement Dublin constitue le point le plus délicat de nos discussions : elle pose la question du degré de solidarité des différents États membres, en matière de flux migratoires, les uns par rapport aux autres.

La France défend une position fondée sur deux principes : le principe de responsabilité, dont le respect incombe au pays dit de première entrée, chargé de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, au nom duquel la France s'oppose à tout mécanisme de relocalisation automatique, et le principe de solidarité, dont aucun État ne doit pouvoir se dispenser unilatéralement, par exemple en dressant des murs à ses frontières. Les États concernés sont bien identifiés ; au cours de nos réunions, lorsque ce sujet est évoqué, leurs représentants courent leur micro ou baissent les yeux. C'est sur eux que doit peser la pression ! Il s'agit d'un devoir moral et humanitaire ; il y va de la préservation même de l'Europe.

Nous devons en outre œuvrer à traiter la question migratoire à la source. J'étais il y a quelques jours au Niger avec mon homologue espagnol ; ce pays, l'un des plus démunis de la planète, voit chaque année transiter plus de 100 000 migrants sur son territoire.

Enfin, nous continuerons à défendre l'application de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Sur un point au moins, nous sommes tous d'accord : la nécessaire interopérabilité des fichiers. Quelle est notre capacité à avancer rapidement sur ce thème ?

S'agissant du PNR, la France est en avance ; un beau travail, très précis, a été fait. Mais on constate que d'autres pays, en la matière, sont très en retard. À quelle date ce dispositif pourra-t-il fonctionner dans l'ensemble de l'espace Schengen ? La date officielle d'entrée en vigueur dans le droit de chaque État, c'est 2018, pour tout le monde ; mais, en termes d'effectivité opérationnelle, les spécialistes que nous avons auditionnés parlent plutôt de 2020 ou de 2022.

Concernant l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, au vu des récentes déclarations du président turc, quelle est notre capacité à en assurer réellement l'application ?

Par ailleurs, nous nous sommes rendus à Grande-Synthe. Le maire a initié l'opération dans son coin, avec Médecins sans frontières, avant de solliciter les moyens de l'État, lequel participe à hauteur de 3,9 millions d'euros. Cependant, aucun contrôle des personnes se trouvant sur le site n'est prévu. Nous devons faire très attention à ne pas y reconstituer un nouveau Calais ! La question est celle du contrôle de ce camp par l'État ; l'engagement de ce dernier doit nécessairement avoir des contreparties. En premier lieu, nous devons pouvoir répondre à la question : qui se trouve dans le camp ?

**M. Bruno Le Roux.** – À Grande-Synthe, on ne peut plus laisser les choses continuer comme ça,...

**Mme Gisèle Jourda.** – Bien sûr !

**M. Jacques Legendre.** – Tout à fait !

**M. Bruno Le Roux.** – ... d'autant que s'y multiplient les troubles à l'ordre public et les rançonnements.

**Mme Gisèle Jourda.** – Et les viols !

**M. Bruno Le Roux.** – J'ai mobilisé les préfets pour qu'ils commencent à procéder au démantèlement du camp. L'objectif est d'abord la reprise de contrôle du fonctionnement du centre. Mais, compte tenu de l'afflux et du point de fixation que représente désormais le site, la question posée est celle non seulement du rétablissement de l'ordre public, mais aussi du démantèlement progressif du camp. Je veux néanmoins m'assurer, au préalable, de la bonne mobilisation des places en CAO, les centres d'accueil et d'orientation.

Quant à l'interopérabilité des systèmes d'information, elle ne peut être atteinte que progressivement. Des avancées ont déjà été enregistrées – je pense notamment aux *hotspots* grecs : l'interrogation d'Eurodac et du SIS est désormais possible en une seule fois. C'est un progrès. D'autres chantiers plus ambitieux, techniques, nécessiteront du temps, en particulier l'élaboration de l'ETIAS et la refondation de l'architecture du SIS.

Pour ce qui concerne l'interconnexion des fichiers, certaines barrières juridiques sont incontournables, en particulier s'agissant des libertés individuelles. Avec Thomas de

Maizière et, je l'espère, mes homologues espagnol et peut-être italien, nous allons demander à être entendus par la commission LIBE du Parlement européen afin de montrer qu'aucune de nos propositions n'est restrictive pour la liberté des citoyens européens. L'expérience du PNR le montre : il faut beaucoup discuter avec le Parlement européen ! Nous en profiterons pour aborder également la question du chiffrage, c'est-à-dire de la communication de leurs données par les opérateurs.

Pour ce qui a trait à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, l'une des questions dont nous discutons avec mon homologue allemand est celle de savoir jusqu'à quel point nous pouvons faire en sorte que la question politique ne l'emporte pas sur l'application de l'accord. Il s'agit de bien distinguer ce qui relève, d'une part, d'un accord de moyen terme, voire de long terme, et, d'autre part, d'une montée de tension ponctuelle, liée à un certain nombre de propos tenus récemment par le président turc à l'égard non pas de la France, mais d'autres États membres de l'Union. L'objectif est de préserver l'accord et de tenter, autant que faire se peut, de l'isoler des débats politiques.

Quant aux dates auxquelles les autres pays disposeront d'un PNR opérationnel, je ne suis pas en mesure de vous répondre précisément. À chaque réunion du Conseil, je m'efforce de souligner que nous mettons en œuvre le PNR, pour notre part, de façon très rapide et selon des modalités d'application très larges. Nous montrons ainsi aux autres que c'est possible ! Mais je ne dispose pas d'éléments précis sur la volonté et la capacité des autres États membres de mettre en œuvre ce dispositif dans des délais proches.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Vous avez évoqué le contrôle des passeports et la fraude documentaire, notamment en provenance de Syrie. La sécurité passe beaucoup par l'échange d'informations ; en la matière, quelles sont les mesures qui garantissent la bonne circulation des informations entre les États ?

Par ailleurs, lorsque nous avons auditionné le responsable de Frontex, à la question de savoir s'il s'agissait d'un mini-OTAN ou d'un service européen en tant que tel, il a immédiatement répondu que Frontex, à ses yeux, était un service européen.

Au fil de nos auditions, nous nous sommes interrogés sur la place de Frontex, et notamment sur les investissements, en matière de drones par exemple, dont l'armée est de son côté parfaitement dotée. Autre source d'interrogation : il existe une vraie « culture de la mer », partagée par les garde-côtes et par la Marine ; de ce point de vue, Frontex me semble « entre deux eaux », si vous me pardonnez l'expression. Quelle vision de Frontex défendez-vous ? Faut-il en augmenter la puissance ? La diminuer ? Ne faudrait-il pas construire un partenariat plus adapté entre les services de garde-côtes et la Marine ?

S'agissant des mineurs, lorsque nous avons interrogé votre prédécesseur, il y a presque deux ans, il était patent que la situation était intenable. Y a-t-il matière à faire évoluer la législation pour ce qui concerne la prise en charge des mineurs ?

Enfin, vous avez évoqué la situation des États dont les représentants coupent leur micro lorsque certaines questions sont abordées. Mais la pression s'exerce en premier lieu sur nos voisins italiens ou grecs. Avez-vous le sentiment qu'existe réellement une juste répartition des tâches, des rôles et de la charge ? Lorsque les pays de première entrée accueillent des réfugiés, ils prennent le risque que la répartition, après coup, se révèle injuste.

**M. Bruno Le Roux.** – J’ai moi aussi rencontré le directeur exécutif de Frontex, ces derniers jours. Sur ce point, notre position est claire : nous avons sollicité le renforcement de l’agence Frontex, dont nous pensons qu’elle doit être dotée de moyens supplémentaires. Elle représente le visage de l’Europe et du soutien de l’Europe aux dispositifs nationaux ! Plutôt que de doter en moyens supplémentaires les États confrontés à la situation que vous décrivez – dotation peut-être par ailleurs nécessaire, je pense à l’Italie par exemple –, il faut continuer à organiser la montée en puissance de Frontex. Son budget a été multiplié par six en quatre ans ; c’est donc bien un sujet de valorisation pour l’Europe, démontrant que nous sommes capables d’avancer vite pour rendre opérationnels des projets européens.

Le cœur de métier de Frontex, c’est le contrôle aux frontières ; c’est à ce titre qu’il faut développer ses moyens. Il faut donc assurer Frontex de tout le soutien de la France : l’agence a vocation à jouer un rôle majeur dans les politiques de contrôle aux frontières. Avec Thomas de Maizière, j’ai d’ailleurs sollicité l’organisation prochaine d’un exercice de gestion de crise majeure « grandeur réelle » aux frontières de l’Europe.

Concernant la Syrie, nous menons aujourd’hui une surveillance exhaustive et disposons d’un suivi individualisé de tous les ressortissants français présents sur zone. Les flux au départ, vers la Syrie, se sont taris ; commencent à s’organiser des flux au retour, qui font tous l’objet d’un suivi. Une variable contribue à limiter ces derniers : les « pertes sur zone ». On parle de 250 combattants originaires de France décédés sur zone au cours des combats, mais ce chiffre semble sous-évalué.

Le Président de la République et le Premier ministre feront la semaine prochaine une annonce sur la position de la France, notamment en matière de retour des mineurs sur notre territoire. Cette dernière question exige la mise en place d’une véritable stratégie de prise en charge. Quoi qu’il en soit, nous suivons tous ceux qui rentrent dans notre pays.

Quant à la question des mineurs isolés, elle relève du ministre de la justice. Pour les mineurs évacués de Calais, le dispositif a plutôt bien fonctionné : 300 mineurs seulement demeurent dans les centres ; 800 sont partis au Royaume-Uni. Je viens d’ailleurs de recevoir une lettre de mon homologue britannique, Amber Rudd, qui se dit prête à examiner une cinquantaine de dossiers supplémentaires. Il y a à peine un mois et demi, certains mineurs candidats au départ vers le Royaume-Uni étaient animés d’un sentiment de révolte et d’injustice devant le refus, apparemment immotivé – nous pensions qu’ils remplissaient les critères – de leur demande. La résolution de ce problème rend de nouveau possible le traitement des dossiers de ceux qui sont appelés à rester.

S’agissant de la prise en charge dans les CAO, il faut d’abord noter que parmi les mineurs se trouvent un certain nombre de majeurs. Certains adultes se réclament de l’« excuse » de minorité pour obtenir des délais plus souples. Par ailleurs, un certain nombre de mineurs ont fugué, quittant les CAO ; certes, une partie de ceux qui étaient partis pendant l’hiver sont revenus, mais un certain nombre d’entre eux n’ont pas été revus.

En matière de répartition européenne de l’effort, nous ne proposons pas un mécanisme qui reviendrait à appliquer une règle de 3, ou plutôt de 27... Il s’agit de définir des critères permettant de garantir la solidarité tout en tenant compte des caractéristiques de chaque pays en termes de population, de PIB, de capacités d’accueil, de structures. En tout état de cause, nous voulons qu’en cas de nouvelle crise migratoire, tous les pays européens prennent leur part de cet effort. L’enjeu des prochaines réunions du Conseil est donc que tous les pays acceptent que des critères s’appliquent. Je note d’ailleurs qu’aujourd’hui, parmi les



pays qui ne jouent pas le jeu de la solidarité, certains ne sont pourtant pas soumis aux flux de première entrée.

**M. Didier Marie.** – Je voudrais revenir sur la question du contrôle aux frontières intérieures. Nous avons constaté, en nous rendant à Menton, la nécessité absolue de maintenir un tel contrôle. Or un tel maintien pose le problème de l'avenir, en Europe, de cette liberté fondamentale qu'est la liberté de circulation. Vous avez parlé d'assouplissements ; pourriez-vous préciser votre pensée ?

Deuxième question : nous sommes d'accord sur l'exigence de solidarité ; mais par quels moyens pouvons-nous, dans le cadre des négociations, obliger les États membres à en accepter le principe ? Discuter est une chose, obliger en est une autre ! Disposons-nous de moyens de pression ?

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Ma première question rejoint celle de François-Noël Buffet : elle porte sur la façon dont la Turquie nous met la pression.

Vous dites que vous allez tenter de convaincre les Turcs que les deux sujets, l'accord, d'une part, et le différend politique, d'autre part, sont parfaitement distincts. Je ne doute pas de votre capacité de persuasion ; mais je ne doute pas non plus qu'un pays, quel qu'il soit, disposant d'une telle arme, ne l'utilise pas. Ce n'est pas vrai seulement pour la Turquie, mais pour tout pays réceptacle de *hotspots*. À défaut de pouvoir nouer des accords parfaitement intangibles, ne faut-il pas plutôt imaginer d'installer des *hotspots* à l'intérieur même de l'Union européenne, sans sous-estimer les inconvénients que cela supposerait ?

Ma deuxième question porte sur les centres d'accueil et d'orientation. Je me suis rendu compte, à Calais, de l'exceptionnelle mobilisation des élus et des associations. C'est dire que notre pays, quoi que l'on en dise parfois, dispose de réelles capacités d'accueil. Pour autant, le Gouvernement a pris un certain nombre d'engagements relatifs aux échéances. Un certain nombre de sites ont été retenus pour y installer des CAO, et la promesse a été faite aux élus qu'une telle installation n'aurait qu'un caractère éphémère. Ces engagements seront-ils tenus ? Ne serez-vous pas contraints de retourner voir les maires pour leur demander un effort supplémentaire, créant peut-être le sentiment d'une parole non tenue ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Je souhaite vous poser une question sur les engagements de coopération bilatérale. Mme Merkel a passé de tels engagements avec certains pays du sud de la Méditerranée, notamment avec la Tunisie ou l'Égypte. Cette approche a souvent été évoquée au cours de nos auditions et présentée comme nécessaire. Quelle est votre position sur ce point ? Le Gouvernement envisage-t-il de mettre en place des coopérations de ce type ?

Ma deuxième question porte sur l'application de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ; j'ai contribué aux travaux de la mission d'information du Sénat sur ce thème, auprès du président Jacques Legendre et de notre rapporteur Michel Billout. Je m'interroge sur le tracé des frontières : compte tenu du Brexit, est-il toujours nécessaire que la frontière se situe à Calais ? Ne doit-elle pas être déplacée à Douvres ?

**M. Jacques Legendre.** – Bonne question !

**Mme Gisèle Jourda.** – Enfin, j'étais de la mission qui s'est rendue à Grande-Synthe. Le démantèlement du camp est prévu, nous dites-vous ; ce qui m'a le plus frappée, c'est l'impunité des passeurs, au sein des camps, certes, mais surtout tout au long des routes

migratoires. Les personnes qui souhaitent passer au Royaume-Uni sont des victimes ; des filières kurdes ou albanaises tracent des routes, rackettent, violent, des adultes ou des enfants. Sur la lutte contre les trafiquants, j'aimerais connaître vos orientations.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'un statut particulier par rapport à l'espace Schengen. Quelles seraient, de ce point de vue, les conséquences du Brexit ?

Vous avez évoqué le droit d'asile et la nécessité de présenter, en la matière, un paquet législatif convergent au niveau européen. Quelles sont aujourd'hui les divergences majeures qui pourraient être surmontées demain ?

Enfin, vous avez évoqué 3 600 asiles octroyés par la France à des Libyens et à des Syriens. Disposez-vous d'éléments de comparaison précis avec nos voisins italiens, allemands et britanniques ?

**M. Bruno Le Roux.** – S'agissant des chiffres, nous vous communiquerons des éléments écrits.

Concernant l'assouplissement, tout l'enjeu, avant de restaurer une totale liberté de circulation, est de clarifier les contrôles aux frontières. Si la menace persiste, nous devons pouvoir allonger leur durée. Je le redis : il ne s'agit pas d'une fermeture des frontières, mais d'un contrôle aux frontières. Ce dispositif a permis de procéder, depuis son rétablissement, à 92 millions de contrôles, dont 65 000 procédures de non-admission. Il s'est révélé utile ; nous souhaitons donc le maintenir.

Pour ce qui concerne la solidarité, le traité prévoit déjà des procédures si certains pays ne respectent pas leurs obligations. Conseil après Conseil, je cherche à les convaincre plutôt qu'à accroître la coercition. Tous les États concernés ne sont pas totalement fermés ; je cherche à créer des effets de levier afin que l'un, prenant sa part de l'effort de solidarité, entraîne les autres.

La coopération avec les pays d'origine et de transit se décline dans de nombreux domaines : lutte contre l'immigration irrégulière, contrôles aux frontières, dispositifs d'accueil, développement. Au Niger, l'Union européenne est identifiée très précisément en tant que cheville ouvrière de dispositifs qui fonctionnent bien. Je pense en particulier aux 140 millions d'euros issus du fonds fiduciaire d'urgence mis en place en novembre 2015 au sommet de La Valette. Les résultats sont très concrets, même si les passeurs, en Afrique comme à Calais, changent de routes et tentent de déjouer les contrôles – nous devons sans cesse réadapter les dispositifs.

Sur le paquet asile, nous avons des divergences à surmonter, s'agissant notamment de l'étendue des responsabilités des pays de première entrée et de la solidarité dont ils doivent bénéficier. C'est cet équilibre qui est aujourd'hui au cœur de la négociation.

Concernant les CAO, oui, l'État doit respecter ses engagements ! L'ouverture d'un CAO est fondée sur la confiance entre les différents acteurs : la collectivité d'accueil, l'opérateur, l'État. Les conséquences d'une rupture de confiance s'étendraient bien au-delà du territoire directement concerné. On me demande s'il sera nécessaire de procéder à des réquisitions ; mais la réquisition doit être le dernier recours, dès lors que les élus sont aujourd'hui persuadés qu'accueillir un CAO, ça marche ! Peu d'élus, après coup, le

regrettent ; en revanche, beaucoup le regretteraient si nous ne respections pas nos engagements.

Un certain nombre d'élus acceptent désormais d'envisager la possibilité d'un accueil en logement diffus. Cette option ne rend pas plus facile la prise en charge sociale, mais permet de diversifier le dispositif, sachant, en outre, qu'en cas d'augmentation de la tension, le prix de l'hébergement en CAO pourrait évoluer à la hausse. Quoi qu'il en soit, la base du fonctionnement des CAO est la confiance entre les différents acteurs concernés.

Enfin, à Calais, depuis le début de l'année, nous avons démantelé six filières de passeurs clandestins ; mais de telles filières se renouvellent en permanence. Les tentatives d'intrusion dans les camions se poursuivent : plus de 150 il y a deux nuits ! Ce n'est donc pas par manque d'humanité que le Gouvernement fait tout pour empêcher la réinstallation d'un camp à Calais,...

**M. Jacques Legendre.** – Bien entendu !

**M. Bruno Le Roux.** – ... limitant notamment drastiquement la possibilité pour les associations d'y intervenir de façon pérenne.

Nous voulons éviter la réintroduction à cet endroit de campements sauvages, qui constitueraient un nouvel appel à s'y rendre. C'est tout l'enjeu des discussions que nous menons avec les associations sur ce territoire du Calaisis : solidarité, oui, bien entendu ; mais reconstitution des camps, non !

**M. Jacques Legendre.** – Très bien !

*La réunion est close à 15 heures 10.*



**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 DANS LA DURÉE**

**Mardi 7 février 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte 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 »**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité dans le cadre de grands projets d'infrastructures par une table ronde avec les représentants du monde agricole de Loire-Atlantique.

Cette audition s'inscrit dans le cadre des auditions spécifiques que nous menons sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui est l'un des quatre projets étudiés par notre commission d'enquête.

Certains d'entre nous se rendront d'ailleurs sur place le vendredi 17 février prochain.

Notre objectif est de décrypter, à travers un certain nombre d'exemples, les difficultés que posent aujourd'hui la définition, la mise en œuvre et le suivi des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures, et de proposer des solutions pour y remédier.

Je le rappelle, notre travail est entièrement centré sur les mesures compensatoires.

Nous entendons donc M. Alain Bernier, président de la 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 ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Alain Bernier, Christophe Sablé, Dominique Deniaud, Cyril Bouligand et Daniel Durand prêtent successivement serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Pouvez-vous nous indiquer les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête ? Je les rappelle : autoroute A65, LGV Tours-Bordeaux et réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

*MM. Alain Bernier, Christophe Sablé, Dominique Deniaud, Cyril Bouligand et Daniel Durand déclarent successivement n'avoir aucun lien d'intérêts avec ces autres projets.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous vous écoutons.

**M. Alain Bernier, président de la FNSEA 44.** - La loi Grenelle, qui rend opposable la séquence éviter-réduire-compenser pour les atteintes à la biodiversité, est postérieure à la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet d'aéroport. Si elle s'était imposée à l'époque au maître d'ouvrage, la réalisation du projet aurait été impossible car il semble difficile d'éviter les impacts d'un tel projet sur le milieu.

L'évitement des impacts est une des composantes du triptyque que l'on peut soupçonner d'être trop rapidement esquivée. Tout le monde raisonne par le prisme des compensations, mais c'est accorder trop peu d'importance à l'évitement et à la réduction des impacts, qui doivent pourtant être primordiaux dans la réflexion entourant les projets. Preuve en est, la commission d'enquête qui se réunit aujourd'hui se penche seulement sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructure.

La position des exploitants et des propriétaires face à cette obligation réglementaire est loin d'être unanime. De la même manière que les avis sont partagés en ce qui concerne le projet d'aéroport en tant que tel, les partisans d'une large compensation des impacts sont au moins aussi nombreux que les opposants.

Pour l'heure, il est difficile d'estimer les impacts du projet d'aéroport, et plus encore les compensations qui en découleront. Faudra-t-il, par exemple, intégrer tous les projets connexes qui ne manqueront pas de s'y greffer ?

Quels que soient l'envergure d'un projet et ses impacts sur l'économie agricole et sur l'environnement, les porteurs du projet doivent mettre en œuvre une concertation aboutie en amont du processus. La FNSEA 44 plaide pour que la profession agricole soit systématiquement associée et consultée en amont.

La chambre d'agriculture fait l'interface entre les protagonistes du projet d'aéroport du Grand Ouest, au travers d'un comité professionnel *ad hoc*. À ce titre, la séquence éviter-réduire-compenser a déjà fait l'objet de discussions dans le passé. Nous avons pu, par exemple, pointer l'opacité de la méthode de calcul de la dette environnementale. Début 2013, nous avons d'ailleurs regretté, auprès de la mission agricole et auprès de la commission du dialogue mises en place par le gouvernement, d'avoir été mis devant le fait accompli. Cette étape est pourtant cruciale puisqu'elle détermine la suite du processus.

Il est impératif que la concertation débute dès le stade des réflexions relatives à l'évitement. Encore une fois, la mise en œuvre de compensations ne doit concerner que les impacts résiduels des projets, après épuisement des phases d'évitement et de réduction.

Enfin, la localisation géographique des compensations est un point fondamental sur lequel la profession agricole doit également être consultée.

Le comité professionnel présidé par la chambre d'agriculture réunit l'ensemble des organisations concernées par le projet. Cette instance permet de fixer les orientations agricoles, en déterminant les priorités et en relayant les attentes de la profession ou d'encadrer les interventions dans le cas où les porteurs de projets sont en relation directe avec les personnes.

Les mesures de compensation environnementale ont un effet évident sur l'activité agricole puisqu'elles en modifient le potentiel économique. Elles ne sont pas forcément incompatibles avec l'agriculture, à condition toutefois d'être mises en œuvre avec discernement.

Nous demandons une mise en œuvre de la compensation environnementale exclusivement par fonctionnalité équivalente et nous refusons une approche quantitative : il n'est pas question de faire du 2 pour 1 (2 mares reconstruites pour 1 mare détruite, par exemple).

Puisque les mesures de compensation s'appliquent principalement sur des terres agricoles, les agriculteurs sont inévitablement mis à contribution à des degrés divers selon le type de mesure choisie (création de mares, reprofilage de cours d'eau, plantation de haies ou restauration de prairies). Qu'ils participent à la réalisation des travaux ou qu'ils soient chargés uniquement de la gestion effective des mesures, les agriculteurs ont toutefois deux impératifs préalables : avoir la liberté de s'engager de manière volontaire dans le processus et être indemnisés pour perte de marge et, le cas échéant, pour service rendu.

L'attractivité des indemnités est un véritable enjeu. Il faut parler d'indemnisation ou de compensation de perte de production et pas de rémunération. L'indemnisation doit compenser à sa juste valeur la perte de potentiel et être suffisamment attractive pour que les agriculteurs s'en saisissent. Mais il faut prendre garde à ce que cette indemnisation ne devienne pas une rente. Pour éviter l'effet d'aubaine et conserver le potentiel productif agricole, nous préconisons un plafonnement pour chaque exploitation. Il n'est pas question de dévoyer le métier d'agriculteur ou de concentrer des mesures environnementales sur des exploitations entières. Il en va de l'avenir de l'agriculture.

Bien souvent, les terres concernées sont celles à fort potentiel agronomique : construire des infrastructures sur des terres saines facilite, en pratique, la conduite d'un projet et présente l'avantage de réduire considérablement la facture du préjudice environnemental. Or ce sont précisément ces terres-là que les agriculteurs voudraient préserver en priorité.

Ce n'est qu'à la condition du double respect de l'environnement et de l'agriculture que les agriculteurs pourront se saisir de l'opportunité d'une compensation environnementale à des fins de valorisation d'espaces délaissés ou d'un moindre intérêt agricole. À cet égard, il serait souhaitable de limiter ces compensations aux seuls agriculteurs pour éviter un effet de rétention par des propriétaires qui pourraient être tentés de valoriser ainsi leurs parcelles, plutôt que de les louer à des agriculteurs. Si l'agriculteur n'est pas propriétaire des parcelles, la convention doit être tripartite (maître d'ouvrage, propriétaire, fermier) afin que l'exploitant en place donne son accord.

L'application de la séquence éviter-réduire-compenser est complexe. L'encadrement des dispositions prises sur le terrain est indispensable pour éviter les éventuelles dérives et garantir l'équité de traitement. La FNSEA 44 ne participe aujourd'hui à aucune instance de suivi des enjeux environnementaux. La profession agricole souhaite être acteur et pas seulement spectateur. Nombre d'habitats et d'espèces sont aujourd'hui en bon état de conservation grâce à l'agriculture.

Par ailleurs, quoiqu'il advienne de ce projet, il faudrait mettre fin à l'occupation illégale des terres.

Enfin, pour avoir une vision globale et mesurer les impacts de l'ensemble des projets prévus dans le département, il serait opportun de faire appel à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

**M. Christophe Sablé, secrétaire général de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire.** – Comme cela vient d'être dit, la notion éviter-réduire-compenser (ERC) appliquée aux atteintes à l'environnement est un principe qui a été renforcé par le Grenelle de l'environnement en 2007. Or le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et le choix de sa localisation datent des années 1970, ce qui est bien antérieur. Si le principe ERC avait été appliqué, ce projet d'aéroport ne serait peut-être pas localisé à cet endroit.

De plus, la séquence ERC pour les atteintes aux zones humides et à la biodiversité vient s'ajouter aux expropriations et est perçue comme une « double peine » par les agriculteurs.

Notre département est attractif, en constant développement, et s'étend sur des espaces agricoles et naturels. Compte tenu de la diversité des espaces (marais, littoral, fleuve, bocage...) et du caractère humide des sols, tout projet d'aménagement génère inévitablement des impacts sur la biodiversité. La chambre d'agriculture a choisi d'apporter des outils et des méthodes pour encadrer cette problématique à l'attention de l'ensemble des exploitants agricoles du département.

En ce qui concerne l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, les impacts liés directement aux emprises touchent 40 exploitations, sur 1 239 hectares. Les besoins de compensation cumulés au titre des zones humides et des espèces sont estimés entre 2 000 et 4 000 hectares selon les types de mesures et les ratios de compensation.

Les zones envisagées pour l'application de mesures de compensation environnementales sont estimées à 17 000 hectares environ et concernent potentiellement 262 exploitations agricoles.

Nous sommes arrivés au constat que la concertation agricole n'était généralement pas suffisamment anticipée, tant pour la localisation des projets d'aménagement que pour la définition des impacts.

C'est pourquoi, dès 2012, la chambre d'agriculture a pris l'initiative d'une concertation avec les services de l'État et le département, avec la mise en place d'un comité de pilotage composé de l'ensemble des représentants de la profession agricole. Ces travaux ont débouché sur un accord-cadre départemental qui permet de disposer d'outils-types de mesure de compensation environnementale en zone agricole et de règles d'indemnisation.



D'autres instances existent pour favoriser la discussion entre les maîtres d'ouvrages et la profession agricole. La chambre d'agriculture a, par exemple, mis en place un comité professionnel agricole réunissant les représentants de la chambre d'agriculture, la FNSEA 44, Jeunes agriculteurs (JA 44), la Confédération paysanne, la Coordination rurale, l'association de défense des exploitants concernés par l'aéroport (ADECA), la SAFER, la Propriété rurale, le syndicat des forestiers, et les coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA). Ce comité professionnel, réuni à maintes reprises depuis sa création, valide toutes les décisions politiques propres au dossier de Notre-Dame-des-Landes. En parallèle, un comité consultatif foncier se réunit tous les deux mois pour examiner plus particulièrement les aspects fonciers (location, vente ou gestion temporaire du foncier agricole). Plusieurs réunions locales et communes avec l'ADECA ont également eu lieu. La chambre d'agriculture est aussi disponible pour accompagner individuellement chaque exploitant qui le souhaite. Enfin, les maîtres d'ouvrages entretiennent des relations directes avec certains exploitants agricoles.

Depuis 2007, nous avons fait un travail conséquent d'élaboration d'outils mis à disposition des exploitants agricoles concernés par le projet d'aéroport. En 2008, des protocoles d'accord ont été conclus sur plusieurs sujets – études préliminaires, topographie, sondages, indemnisation des préjudices subis par les propriétaires fonciers et les exploitants agricoles et contribution agricole du cahier des charges d'appels d'offres – et une convention a été conclue avec l'État pour le suivi général du projet.

En 2013, un accord-cadre pour l'ensemble du département a été signé, assorti d'une convention d'application départementale, d'un protocole spécifique à Notre-Dame-des-Landes pour la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale, et d'un accord préalable à la mise en œuvre d'un fonds de revitalisation économique autour du projet d'aéroport.

Les mesures de compensation environnementale qui figurent dans les différents protocoles portent principalement sur la recréation de mares, la remise en fonction de zones humides, la conversion de parcelles exploitées en rotation avec des prairies de longue durée, la mise en place de bandes enherbées et la plantation de haies bocagères.

Dans ces protocoles, les agriculteurs sont libres de contractualiser ou non avec les maîtres d'ouvrages. Ils ont le choix, soit de réaliser certaines mesures compensatoires par eux-mêmes, soit de les faire réaliser par des prestataires extérieurs. Les mesures de compensation modifient profondément les parcelles en limitant fortement leur potentiel de production. Une généralisation de la mise en œuvre de mesures de compensation pourrait modifier sensiblement les systèmes d'exploitation, allant même jusqu'à remettre en cause certaines filières sur un territoire.

Les exploitants sont indemnisés annuellement – et non rémunérés – selon les pertes de marge engendrées par la mise en œuvre et l'entretien des mesures de compensation environnementale. Pour éviter l'écueil de l'effet de rente, il existe des mesures de plafonnement des niveaux d'indemnisation.

Pour Notre-Dame-des-Landes, le maître d'ouvrage propose un système de bonus pour rendre le dispositif plus attractif. Il appartient alors à chaque agriculteur de faire son calcul en fonction de la rentabilité de son exploitation et de la compatibilité avec son système de production.

Sans un effort de pédagogie envers les exploitants agricoles, la compensation environnementale est d'abord perçue comme une contrainte car elle limite le potentiel de production. Le même effort pédagogique doit être fait envers les maîtres d'ouvrages et les bureaux d'études en environnement, pour leur permettre de mieux appréhender la réalité agricole.

L'agriculture et l'élevage entretiennent les espaces, assurent la conservation des milieux fragiles et produisent de la biodiversité. Certaines expériences nous démontrent que l'on peut trouver un consensus avec les exploitants agricoles dès lors que l'on applique le principe ERC à la fois pour l'environnement et pour l'agriculture.

Les conventions proposées sont amiables et contractuelles, pour des durées allant de 5 à 10 ans renouvelables. Elles sont bipartites, ou tripartites si elles concernent également les propriétaires. Ces mesures compensatoires ont été déclinées à partir d'un cas-type, celui de la déviation de la RN 171 à Bouvron ; ce dossier, essentiellement suivi par la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL), a permis de compenser la destruction de 16 hectares de zones humides ou portant des éléments de biodiversité à compenser et 9 exploitants ont contractualisé pour mettre en œuvre ces mesures.

Nous n'avons pas connaissance de l'existence d'une instance de concertation au niveau départemental qui pourrait permettre d'avoir une vue d'ensemble des mesures engagées. Il serait important qu'un tel lieu existe.

Enfin, il faudrait résoudre le problème de l'occupation illégale des terres qui concerne 221 hectares.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La CDPENAF pourrait-elle être un lieu de concertation ?

**M. Christophe Sablé.** – Oui, peut-être.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Aujourd'hui, elle n'est pas utilisée en ce sens ?

**M. Christophe Sablé.** – Non, pas pour ce qui concerne les transferts de terres agricoles productives vers des mesures de compensation environnementale.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ne permet-il pas non plus d'avoir une analyse avec les élus ?

**M. Christophe Sablé.** – Pour le cas spécifique de Notre-Dame-des-Landes, il y a régulièrement des concertations avec le milieu agricole dans le cadre du SCoT Nantes-Saint-Nazaire.

La zone de l'aéroport est classée en zone humide dans les SCoT et les plans locaux d'urbanisme (PLU), mais notre territoire a la particularité d'avoir des nappes perchées. Or, si l'on suivait à la lettre la définition technique d'une zone humide, 70 à 75 % du département serait classé en zone humide. Le choix des zones à aménager dans les SCoT et les PLU se retrouverait alors dans les meilleures terres agricoles. C'est une difficulté à laquelle nous sommes confrontés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Merci.

**M. Daniel Durand, membre du collectif « Copain 44 ».** – Nous vous remercions de votre invitation.

COPAIN – qui signifie « collectif d'organisations professionnelles agricoles indignées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes » – a été créé en 2011 pour défendre les terres agricoles et nourricières. S'y regroupent nombre d'organisations, dont la Confédération paysanne, le groupement des agriculteurs biologiques (GAB), les centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), Terroir 44, Accueil paysans et Manger bio.

La profession agricole est devenue minoritaire dans notre société, puisqu'elle représente moins de 3 % de la population. Nous nous inquiétons de la raréfaction des terres nourricières au profit de multiples projets d'aménagement.

Certes, le trafic de l'aéroport Nantes-Atlantique est devenu conséquent (5 millions de voyageurs par an), mais, dans le même temps, on constate une augmentation significative de la population, donc de bouches à nourrir.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'agriculture française devra nourrir 72 millions d'habitants en 2050, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2010. Or la superficie agricole par habitant a diminué de 56 % depuis 1960 (100 ares par habitant en 1960, contre 46 aujourd'hui). Si l'on compare nos besoins alimentaires à notre capacité de production agricole, il manque aujourd'hui à la France 400 000 hectares. Notre pays n'est pas autosuffisant, ce qui devrait être pris en compte dans les divers projets d'aménagement du territoire. L'artificialisation des terres est quatre fois plus rapide que la démographie.

À la lumière de cet état des lieux, qui n'est pas exhaustif, nous considérons que, même si l'intention de la compensation reste noble, nous devons résolument concentrer nos efforts sur l'évitement et la réduction.

Si l'on veut aménager, il faut optimiser l'existant, densifier là où c'est possible, réquisitionner toutes les surfaces déjà artificialisées, comme les friches industrielles non réhabilitées.

**M. Cyril Bouligand, membre du collectif « Copain 44 ».** - Pour étayer notre argumentaire nous allons citer les études de plusieurs instances : la mission agricole et le collège d'experts scientifiques, le ministère de l'écologie et la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Tous ces travaux ont été menés après 2012, longtemps après le débat et l'enquête publique. Ils existent uniquement parce qu'une partie de la population s'est élevée contre un projet. Ceci démontre que tout n'a pas été mis en œuvre en amont pour éviter ou réduire.

Pour que la séquence ERC réponde à la problématique d'économie de terres, il faut que la phase éviter soit réalisée consciencieusement. Nous doutons que cela ait été le cas pour Notre-Dame-des-Landes. Aucune étude indépendante demandée par l'État n'a été réalisée pour aménager Nantes-Atlantique. Or, la DGAC et le ministère de l'écologie ont reconnu sa faisabilité.

Pour rappel, le projet de départ faisait 1 250 hectares ; il est passé à 1 650 hectares en 2006, ce qui a eu pour conséquence directe la destruction de 400 hectares de terres, mais aussi d'une ferme et d'un village qui ont été rayés de la carte.

Les travaux de l'atelier citoyen, composé de pilotes, d'architectes, de retraités des travaux publics ayant travaillé à l'entretien de la piste, ont prouvé qu'il était possible de rénover Nantes-Atlantique à moindre frais. L'option du maintien de Nantes-Atlantique a toujours été écartée depuis le débat public et la dimension environnementale n'a été traitée qu'en dernier lieu.

Nous pensons que ce projet sert les intérêts immobiliers de la ville de Nantes et n'a pas de réelle motivation aéronautique. Le directeur de Vinci aviation déclarait en juillet 2012 au journal l'Express : *« ce n'est pas une question d'aéronautique, mais d'aménagement du territoire »*.

Pour en venir à la phase réduire, nous doutons là aussi que tout ait été fait pour réduire l'emprise et la consommation de terres agricole. Ainsi, la mission agricole mise en place lors de la commission de dialogue en 2012 reconnaît : *« la mission est favorable à une réduction de la surface dédiée à l'activité économique. En ce qui concerne les parkings, les modifications du projet permettraient de gagner de 8 à 17 ha selon les hypothèses »*.

Pour le barreau routier, la mission constate que *« l'emprise aurait pu être minimisée d'une part par une meilleure articulation avec le projet d'infrastructure aéroportuaire, d'autre part par une conception plus économe en espace de la plateforme routière »*. Le tracé a été réalisé selon une logique de constructeur pour limiter les volumes de remblai et déblai. *Cela se traduit par une largeur d'emprise de 70 mètres qui est surdimensionnée et un espace entre le barreau routier et la plate-forme de 120 hectares*. La mission agricole reconnaît également que *« ce n'est qu'à compter de l'enquête publique de 2006 que la question agricole a commencé à peser dans la gestion du dossier avec un volet agricole substantiel au titre des engagements de l'État »*.

Nous voyons bien que la problématique de destruction de terres agricoles et de biodiversité passe au second plan.

Les agriculteurs sur le terrain ne veulent pas partir. Les fermes les plus impactées ont refusé l'accord à l'amiable, ce qui représente 450 hectares sur les 1 250 hectares des surfaces cultivées. Cette opposition est renforcée par la crainte des répercussions des mesures compensatoires.

Avec un projet de cette ampleur c'est toute une région agricole qui va être dévastée. La mission agricole citée plus haut le reconnaît : *« l'incertitude sur les tracés et sur les échéances de réalisation ne permet aucune visibilité sur le devenir des structures agricoles et handicape une réflexion anticipative pour l'adaptation des exploitations à leur futur environnement »*.

Ni le collectif Copain, ni les organisations qui le composent n'ont jamais été invités à travailler sur le protocole de mesures compensatoires. Nous n'avons donc pas connaissance des dispositifs de contractualisation proposés par AGO et la DREAL.

Les porteurs de projets ont délimité un territoire de 16 000 hectares pour réaliser leurs compensations environnementales. Sur cette emprise liée aux deux bassins versant, de

nombreux agriculteurs, qui représentent 8 000 hectares, se sont engagés à ne pas contractualiser avec AGO ou la DREAL. De fait, il sera difficile pour les porteurs de projet de trouver les surfaces nécessaires.

La mission agricole conforte nos dires : « *En appliquant un coefficient de 1,17 ha/UC, on obtient donc une superficie minimale nécessaire à la compensation comprise entre 1 150 ha et 1 350 ha. L'hypothèse [...] selon laquelle on pourra reconstituer exactement les mêmes milieux que ceux rencontrés sur le site de l'aéroport est très optimiste. On pourrait ajouter que la reconstitution d'un milieu ne va pas de soi et que des marges d'erreur et d'échec doivent aussi être prises en compte. Pour être plus réaliste quant à l'estimation des superficies nécessaires, la mission fait l'hypothèse in fine que le coefficient pourrait se situer entre 1,5 et 2 hectares par UC à compenser. Dans ces conditions, les superficies nécessaires à la compensation des zones humides et des espèces protégées à l'extérieur de l'emprise aéroportuaire pourraient être comprises entre 1 700 ha et 2 500 ha. Cette estimation a pour conséquence un taux de contractualisation de 10 % à 15,5 % des superficies de l'enveloppe de compensation qui totalise 15 968 ha. Ces taux sont supérieurs au taux de contractualisation des mesures agro-environnementales déployées au sein de la zone [...]. Ce constat conduit à estimer que la mise en œuvre de toutes les MCE au sein de l'enveloppe envisagée sera difficile [...].* » Cette analyse de la commission agricole n'a, de plus, pas pris en compte les 8 000 hectares dont j'ai parlé plus haut.

**M. Daniel Durand.** - Pour conclure, le collectif Copain tient à redire que la compensation est un leurre par rapport aux enjeux d'avenir de notre société.

Chaque hectare de terre représente un potentiel de biodiversité, d'alimentation, d'épuration de l'eau, d'économie et de tissu social. Nous vivons un véritable paradoxe, puisque nous savons que nous sommes déjà en déficit de foncier et que notre plus grand défi est de parvenir à nourrir tout le monde ; dans le même temps, la société demande à l'agriculture une alimentation plus saine, des pratiques plus respectueuses de l'environnement, ce qui implique des rendements moindres.

Autre paradoxe, nombreux sont ceux qui prônent les vertus de la relocalisation, et pourtant on continue à aménager pour favoriser encore plus d'exportation et plus de mondialisation. Là encore, c'est incompréhensible.

Nous nous considérons davantage comme des lanceurs d'alerte que comme des résistants. Nous sommes force de proposition et de progrès. Nous pensons qu'à tout projet peuvent être apportées des solutions plus vertueuses. Nous aimerions être associés à la réflexion.

**M. Dominique Deniaud, président de la section locale de Loire-Atlantique de la Confédération paysanne.** – La superficie de la France est de 55 millions d'hectares. En 1960, 35 millions d'hectares étaient dédiés à l'agriculture ; il n'y en avait plus que 28 millions en 2010. Si l'on se réfère au rythme de ces dernières années, l'agriculture devrait avoir encore perdu entre 2 et 3 millions d'hectares en 2050. Ces données, qui sont publiques et vérifiables, nous interrogent.

Je souscris globalement à ce qui a été dit précédemment sur la séquence ERC. Pour avoir déjà participé à un certain nombre d'auditions ou d'échanges au sein de diverses instances, j'ai constaté que la séquence éviter a souvent été partielle, voire inexistante, et que ni les agriculteurs, ni les citoyens n'ont été associés à ce processus. On est alors en droit de se

demander quand et comment les décisions ont été prises. C'est une question à laquelle il faudra répondre tôt ou tard.

La population agricole ne peut comprendre que l'on ait besoin d'une emprise de 1 650 hectares – même si une partie concerne le barreau routier et une autre partie l'infrastructure – alors que certaines plateformes aéroportuaires de plus grande capacité n'utilisent que 350 à 500 hectares.

L'impact sur les exploitations a été mesuré pour les infrastructures aéroportuaires et le barreau routier. En revanche, pour les infrastructures attenantes, telles les lignes train-tram, la LGV, les parcs d'activités qui pourraient se développer, nous n'avons aucune donnée sur l'avenir. Nous avons soulevé ces questions au sein du SCoT Nantes-Saint-Nazaire, qui a été rejeté en commission départementale de consommation des espaces agricoles par l'ensemble des syndicats agricoles, avec un avis très réservé de la chambre d'agriculture. Nos questions sont restées sans réponse. Là encore, il faudra pouvoir y répondre.

La vie d'une exploitation agricole est largement conditionnée à l'absence de coupure dans son territoire. Les facilités de circulation, la densité du nombre d'exploitations présentes sur un territoire, permettent la vie collective – les CUMA, par exemple – et favorisent la présence nombreuse d'agriculteurs sur une même zone. Pour qu'une activité agricole perdure, il faut du foncier disponible, des paysans, mais aussi des conditions favorables. Or, si ces trois éléments ne sont pas réunis, cela ne fonctionne pas. J'en veux pour preuve la zone aéroportuaire actuelle, au sud de Nantes : là encore, il y a beaucoup d'hectares en friche et les exploitations ont énormément de difficultés à se maintenir sur le territoire.

Ce projet d'aéroport ne peut pas être accepté collectivement par les agriculteurs. Certains ont conclu individuellement des protocoles d'accord. Pour qu'un projet puisse progresser, on ne peut pas avoir que des intérêts particuliers qui s'ajoutent. La réussite d'un tel projet passe par une convergence globale et pas par l'empilement d'intérêts particuliers.

En dehors des conventions de mise à disposition temporaire du foncier, les relations entre les paysans locaux et le maître d'ouvrage sont quasi-inexistantes. Le sont-elles car le projet « s'éternise » ? D'une manière générale, le bon sens paysan conduit la profession à ne pas adhérer aux mesures de compensation. Au risque de vous paraître sévère, je dirais que lorsque l'on a compensé des terres, il faut les déclasser en termes de production. On part d'une surface qui a un certain potentiel et on la pénalise artificiellement, ce qui est difficilement acceptable par la profession agricole et qui n'a pas grand sens.

Les compensations financières restent assez imprécises à ce jour, même si nous avons obtenu quelques éléments lors de l'audition des représentants d'AGO. Un maître d'ouvrage qui souhaite compenser l'impact d'une infrastructure y mettra évidemment l'argent nécessaire. Il est évident que si les montants sont faibles, peu de personnes seront intéressées et que des sommes très attractives induiront des solutions individuelles, ce qui pose le problème de la marchandisation. C'est ce qui s'est produit avec la politique agricole commune (PAC) : des personnes en fin de carrière ont préféré ne pas prendre leur retraite et conserver leur foncier en y maintenant une activité réduite, entrant ainsi dans une agriculture de rente. Il y a là un vrai danger.

L'agriculture devra faire face à des besoins alimentaires croissants. Pour répondre à ces besoins, deux éléments sont à prendre en compte : le nombre d'hectares cultivés et leur

rendement. C'est bien la multiplication de ces deux facteurs qui détermine notre capacité à nourrir la population. Nous, paysans, disons clairement à la société que nous ne pourrions pas produire plus d'alimentation avec moins d'hectares, et parfois moins de rendement - comme c'est le cas pour certaines cultures céréalières, dont la production régresse en raison de la réduction des phytosanitaires et des engrais minéraux. Cette équation est impossible à résoudre.

J'attire aussi votre attention sur la difficulté des élus à faire le lien entre les enjeux nationaux et internationaux pour la préservation de l'eau et des terres agricoles, d'une part, et leur concrétisation dans des projets locaux, d'autre part : cette connexion-là s'établit très difficilement et il y a un véritable travail à mener.

Enfin, à Notre-Dame-des-Landes, il est encore temps d'éviter les impacts, tant que les travaux n'ont pas démarré.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous avez bien compris que cette commission d'enquête ne revient pas sur la légitimité globale du projet, mais s'intéresse à la faisabilité des mesures compensatoires.

La séquence ERC date de 1976, elle aurait donc pu être intégrée en amont du projet. Vos propos liminaires ont été complets sur la séquence « éviter », je n'y reviendrai donc pas.

Les chiffres que vous avez donnés sur le volet « compensation » sont similaires à ceux fournis par AGO, à savoir environ 1 300 hectares de compensation et une fourchette de prix allant de 1 100 à 1 500 euros par hectare.

On nous a dit qu'il n'y avait pas d'agriculteurs prêts à s'engager. Le syndicat mixte a mis en cause la pression sur les exploitants ; parallèlement, AGO nous indique que, tant qu'ils n'ont pas de visibilité sur le calendrier des travaux, ils ne cherchent pas à contractualiser dans le cadre du protocole d'accord avec la chambre d'agriculture.

Ma première question est très simple : pensez-vous possible de trouver les 1 300 hectares nécessaires à la compensation dans les 16 000 hectares du périmètre ? Et l'enveloppe de 300 000 euros pour l'ensemble des compensations financières – ce qui équivaut à environ 250 euros de l'hectare – vous semble-t-elle raisonnable ?

**M. Cyril Bouligand.** – La mission agricole a indiqué que la surface nécessaire était plutôt de 2 000 à 2 500 hectares. Cela double tout de même la surface envisagée...

Suite à l'enquête au titre de la loi sur l'eau, des contrats auraient été proposés. Nous avons interrogé les paysans, et, au final, ceux qui refusaient de contractualiser avec AGO et la DREAL ne détenaient pas moins de 8 000 hectares. Je pense que le projet n'est pas du tout accepté par la profession agricole. Par conséquent les porteurs de projets auront du mal à trouver l'intégralité des surfaces de compensation rien qu'en contractualisant. Cela étant, il n'y a pas eu, à ma connaissance, de pressions particulières ; je crois que le refus s'inscrit plutôt dans une logique paysanne de ne pas cautionner un projet qui ne nous semble pas d'utilité publique. Je connais bien ce territoire, puisque je suis moi-même un paysan habitant dans le périmètre des 16 000 hectares, et ni mes voisins ni moi n'avons été contactés par AGO ou la DREAL pour signer un contrat. Je crois que nous n'en sommes pas encore là.

**M. Christophe Sablé.** – La décision de faire ou de ne pas faire le projet n'a pas été prise : les porteurs de projet ne peuvent donc pas entrer dans une démarche de contractualisation. Or, sans ces démarches préalables, il est compliqué d'envisager la faisabilité des mesures compensatoires.

Nous avons cependant un exemple réussi de mise en œuvre du protocole départemental, car celui-ci a été utilisé sur la déviation de Bouvron. Force est de constater que l'acceptabilité du projet par la population pèse fortement dans la mise en place des mesures compensatoires. La déviation de Bouvron était un projet bien accepté, et nous n'avons eu aucune difficulté à trouver des agriculteurs prêts à s'engager dans les mesures de compensation environnementales. Aujourd'hui, tant la capacité d'accusation du projet de la part des acteurs que l'absence de décision définitive sur la réalisation ou non du projet compliquent la gestion des choses sur le terrain.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Imaginons que la moitié des agriculteurs qui refusent de contractualiser aujourd'hui change d'avis. Consacrer 15 % à 20 % de surface agricole à des mesures compensatoires vous semble-t-il raisonnable ? Est-ce trop important pour permettre aux exploitants de conserver une finalité productive ?

**M. Alain Bernier.** – L'agriculture est un secteur économique important. La première mission d'un agriculteur est de produire pour nourrir les hommes. C'est ce qu'il y a de plus noble, et c'est pour cela que les jeunes choisissent d'exercer ce métier. Jamais, quand un agriculteur choisit de faire ce métier, il ne lui vient à l'esprit qu'il sera peut-être obligé de mettre un jour ses terres en compensation environnementale. Nous l'avons tous dit, le principal outil de travail de l'agriculture, c'est la terre. Or, notre département, comme d'autres, perd tous les ans du foncier. En Loire-Atlantique, cette perte est d'environ 1 500 hectares par an, ce qui est particulièrement pénalisant pour l'agriculture.

En ce qui concerne les éventuelles pressions sur les agriculteurs, je ne peux pas vous répondre. J'ignore si c'est la raison pour laquelle certains refusent de s'engager. Ce que je peux vous dire, en revanche, c'est que les agriculteurs ne choisissent pas leur métier pour faire de la compensation. Ils le font parce qu'ils aiment les animaux ; ils le font parce qu'ils aiment cultiver la terre, et parce qu'ils veulent, tout simplement, nourrir les gens. Je reste persuadé que les compensations environnementales seront subies par une grande partie du monde agricole, même si des agriculteurs se disent qu'après tout, si leurs hectares sont rémunérés, ils peuvent engager certaines parcelles en compensation.

À nouveau, dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, je ne peux pas vous dire s'il y a eu des pressions.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous cherchons à savoir s'il est réaliste de penser trouver les 1 300 hectares nécessaires à la compensation dans le périmètre des 16 000 hectares.

**M. Alain Bernier.** – Cela dépend de plusieurs facteurs : l'attractivité des contrats, l'état d'esprit et l'âge des agriculteurs, le projet du département pour l'agriculture. Je rappelle que la Loire-Atlantique est un département aux entreprises agro-alimentaires extrêmement dynamiques ; il y a sur le territoire de grosses coopératives, de grosses laiteries, qui ont besoin d'être soutenues par un fort potentiel de production. Mais c'est à nos élus de donner une vision à l'agriculture : veut-on garder un potentiel de production en Loire-Atlantique ou plutôt utiliser nos terres agricoles pour les compensations environnementales ? Là est la question.



Je vous répète que, quand un agriculteur choisit ce métier – et j'en fais partie ! – ce n'est pas pour faire des compensations environnementales.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cela veut-il dire qu'une enveloppe globale de 300 000 euros par an vous semble sous-dimensionnée ? Qu'il va falloir monter les prix pour convaincre un certain nombre d'agriculteurs de s'engager ?

**M. Alain Bernier.** – Pour moi, ce sera difficile. Je pense que l'enveloppe n'est pas assez importante. Après, il faut que les agriculteurs décident de s'engager, et cela ne dépend pas uniquement du montant de la compensation.

**M. Christophe Sablé.** – Je souhaite faire une remarque sur le foncier autour du projet et à l'intérieur de l'emprise de la DUP. Vous n'êtes pas sans savoir qu'entre la surface de travaux et la surface d'emprise, il y a un écart. Indirectement, il y a donc un potentiel pour le concessionnaire aujourd'hui de mettre en œuvre, dans cet espace très rapproché du projet, une partie des mesures de compensation. C'est d'ailleurs un point qui n'a pas échappé à la profession agricole.

Aujourd'hui, on assiste à un véritable jeu de rôle : une certaine pression de la part du porteur de projet qui se demande s'il laisse des terres agricoles dans l'emprise prévue, ou si, au contraire, il ne fait que de la compensation environnementale – c'est possible aussi, et tous les scénarios sont imaginables. Vous avez demandé si l'enveloppe de 300 000 euros était suffisante ou non, si un montant supérieur permettrait d'attirer plus d'agriculteurs vers les mesures de compensation. C'est l'un des scénarios envisageables mais ce n'est pas le seul.

**M. André Trillard.** – Pourquoi 1 600 hectares ? La raison est très simple. Le projet initial prévoyait l'achat de toutes les zones classées 1 et 2 du plan d'exposition au bruit, pour éviter des complications supplémentaires. Ce qui ne veut pas dire qu'il est impossible d'envisager des mesures environnementales dans une partie de ce territoire. Ce n'est pas du tout exclu.

Vous nous dites : « Nous ne sommes pas d'accord ». L'arrêté de zone d'aménagement différé (ZAD) remonte à 1974, c'est-à-dire que la décision a été prise il y a exactement 43 ans. On ne rebat pas les cartes parce que l'on est à la fois le bloqueur et la victime !

Concernant le foncier en Loire-Atlantique, une chose m'a toujours surpris : pourquoi ce département a-t-il la terre la moins chère de France ? Je ne peux parler que de ce que je connais, mais dans ma commune, le prix moyen à l'hectare est d'environ 1 400 euros. Cela étonne beaucoup les agriculteurs des autres départements. Peut-être a-t-on créé la tentation en baissant les prix ? Je m'interroge.

Par ailleurs, je ne comprends pas où nous en sommes des opérations de remembrement prévues sur cette zone. Vous avez évoqué les circulations des agriculteurs : permettre aux exploitations de fonctionner normalement est bien l'objectif de ces opérations foncières ! Tout cela est bloqué.

**M. Dominique Deniaud.** – Je vais d'abord revenir sur la question financière.

Il est clair que, aujourd'hui, la profession agricole vit une situation économique compliquée. La Mutualité sociale agricole (MSA) a annoncé que plus de 40 % des paysans déclareraient pour 2016 un revenu annuel inférieur à 4 280 euros, ce qui veut dire qu'ils

disposent de moins de 380 euros mensuels pour vivre. Si, face à cela, vous proposez des contrats qui peuvent générer de 250 à 1 000 euros à l'hectare, le débat ne peut être ni serein, ni intellectuellement honnête. Je tenais à souligner ces deux échelles, car elles créent de vraies difficultés.

Un porteur de projet peut se dire que s'il ne trouve pas les terrains nécessaires en proposant un prix de 250 euros à l'hectare, il peut toujours passer à 350 euros, puis à 500 euros, puis à 1 000 euros de l'hectare... Il finira toujours par trouver des terrains ! Et lorsque l'on voit l'enveloppe de départ, on peut très bien imaginer que la différence entre ce montant global de 300 000 euros et la somme qui sera réellement déboursée pour acquérir les terrains sera payée par les usagers. Reste que l'on n'a pas répondu politiquement à cette question.

Concernant les prix des terres agricoles, la Loire-Atlantique présente la particularité d'avoir un foncier qui, encore aujourd'hui, reste relativement abordable – je ne dis pas bas, je dis abordable. C'est sans doute l'histoire d'un grand nombre de luttes syndicales, qui ont pu être partagées par différentes tendances politiques, et qui ont conduit à un renforcement du poids des agriculteurs et des fermiers face à leurs propriétaires. Je pense que ce rapport de force permet des choses assez intéressantes dans notre département. Néanmoins, la valeur des terres agricoles correspond aussi parfois à leur potentiel : les terres de la Mayenne, du bassin parisien ou du Nord ont des potentiels bien différents ! N'oublions pas non plus que plus les prix de transaction des terrains sont élevés, plus l'installation est difficile pour les jeunes agriculteurs, même s'ils ne sont pas forcément acheteurs. Les dynamiques d'installation que l'on observe dans les régions où le foncier est abordable sont bien différentes de celles constatées dans les régions où les potentiels de terre sont très importants.

Je ne suis pas d'accord sur le fait que les prix bas auraient une incidence sur les choix d'installation des infrastructures. Malheureusement, dans certaines zones du département, les prix évoluent de manière très importante dans certaines zones ; pas de celle d'où vous venez, effectivement, mais on se rend compte que, dans un périmètre d'une trentaine de kilomètres autour des deux villes importantes du département, les choses commencent malheureusement à changer de façon inquiétante.

**M. Christophe Sablé.** – Concernant l'aménagement foncier autour du projet d'aéroport – parce qu'il y a bien un aménagement foncier engagé, notamment sur la commune de Notre-Dame-des-Landes – nous sommes aujourd'hui dans une phase de *statu quo*. Comme personne ne sait si le projet sera ou non réalisé, la restructuration des exploitations n'avance pas, que ce soit au niveau des propriétaires ou des fermiers. Et la raison est simple : le conseil départemental, qui est chargé de cet aménagement foncier, ne prend pas le risque de continuer à faire des aménagements coûteux sans savoir ni sur quel périmètre agir, ni si, au final, cela va servir. Aujourd'hui, on aménage le foncier à l'extérieur de l'emprise, sans savoir ce que deviendra l'intérieur du périmètre. Pour autant, même sans aménagement physique, la démarche continue : la chambre d'agriculture a engagé une restructuration des exploitations agricoles par échange de terres entre agriculteurs. Le propriétaire reste le même, mais les fermiers ou agriculteurs loueurs ont changé. Cela permet de restructurer les exploitations.

L'aéroport est une infrastructure linéaire, qui crée une coupure et nous oblige à restructurer le paysage agricole. Il existe des schémas collectifs, des CUMA, des groupes de travail entre agriculteurs : les choses bougent ! Quant à la séquence ERC, nous aimerions avoir une vision complète de toutes les infrastructures qui viendront, à terme, se greffer autour

de l'aéroport, pour éviter que demain, une voie ferrée ne passe là où des mesures de compensation environnementales ont été mises en œuvre. Ce serait quand même le comble !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cela ne nous a pas échappé !

La carte du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) est assez étonnante. On aurait pu penser que l'idée était d'avoir un PEAN qui englobe l'aéroport. Or, ce PEAN n'inclut ni le nord de l'emprise, ni la ville de Treillières, qui est pourtant un maillon important entre la métropole et l'aéroport.

**M. Christophe Sablé.** – Treillières a refusé d'entrer dans le PEAN.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Justement, ne craignez-vous pas qu'une partie des activités drainées par l'aéroport s'installent demain sur ces communes, que ce soit au nord ou à Treillières ? Avez-vous des discussions à ce sujet ?

**M. Dominique Deniaud.** – J'étais présent, aux côtés de deux de vos collègues, dont le président de la chambre d'agriculture, M. Jacques Lemaître, à la réunion du CDPENAF qui a rendu un avis en juillet dernier.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avis négatif du monde agricole.

**M. Dominique Deniaud.** – C'était un avis défavorable, émis suite à un vote demandé par la FNSEA 44. Je le précise, parce que c'est vraiment important : il y a eu un vote.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pouvez-vous préciser quelle était la question posée ?

**M. Dominique Deniaud.** – Il s'agissait de donner un avis général sur le SCoT, avant d'entrer dans la phase d'enquête publique et de validation par les élus.

L'avis de la CDPENAF n'a pas influencé le cours de la procédure, puisqu'il n'est que consultatif, mais il a permis à la profession agricole et aux associations environnementalistes – l'INAO a émis des réserves, les fédérations de pêche et de chasse ont émis des avis négatifs – de dire, unanimement : « Il y a un problème ». Cet avis unanime doit poser question, je l'ai d'ailleurs souligné auprès des élus.

Les questions posées avec ce SCoT étaient très précises. L'une portait notamment sur la déduction des surfaces qui seront nécessaires demain pour des infrastructures complémentaires, comme la liaison train-tram ou des zones d'activités. Ces emprises sont-elles connues, et sont-elles déduites dans le document d'urbanisme ? La réponse est très claire : c'est non. Les emprises ne sont pas encore déduites. Or, on sait aujourd'hui que si ce projet venait à voir le jour, il y aurait forcément au minimum une liaison tram-train et une interconnexion avec la LGV. Ces infrastructures n'ont pas été intégrées au SCoT Nantes – Saint-Nazaire.

Pourtant, j'ai posé cette question de la déduction des emprises futures aux élus qui ont validé le projet de SCoT le 19 décembre ; je l'ai posée à mon maire ; je l'ai posée à deux autres maires, en leur disant : « Concrètement, savez-vous si les surfaces sont déduites ou pas ? ». On m'a répondu : « Bien sûr qu'elles sont déduites ! Il est évident que si le projet aéroportuaire figure dans le SCoT, les fuseaux sont déduits. » Et quand on leur dit que ce

n'est pas le cas, ils nous répondent que l'on se trompe... Je crois qu'il y a un réel problème de connaissance du dossier. Je le comprends, c'est un dossier de 1 300 pages ! Nous n'avons épluché que le volet agricole, mais nous y avons trouvé des choses inacceptables. Dans ces conditions, comment voulez-vous que les élus puissent avoir les éléments ? Je suis un peu provocateur, mais le problème est de taille !

Lorsqu'un représentant de la FNSEA a demandé au maire de Saint-Jean-de-Boiseau, qui est responsable de l'élaboration du SCoT, quelles étaient les zones d'activités prévues autour de Notre-Dame-des-Landes, la réponse a été : « Il n'y a pas de zone d'activité prévue autour de la zone aéroportuaire ». Cela est inscrit au compte rendu et facilement vérifiable. Je peux vous dire que le silence s'est fait dans la salle. Peut-être qu'il n'y a aucun projet à 5 ans, mais tout le monde sait très bien qu'à moyen terme, des zones se développeront. Il y a un vrai problème de transparence, et c'est une des raisons ayant conduit le CDPENAF à émettre cet avis défavorable.

Je trouve que le PEAN est une initiative intéressante de protection des terres agricoles. Nous avons cependant été plusieurs à souligner au président du conseil départemental, M. Philippe Grosvalet, que trois conditions étaient nécessaires à la survie de l'activité agricole : il faut du foncier, des paysans et une politique. Le foncier, dans cette zone du PEAN, nous l'aurons ; les paysans, nous ne les aurons que s'il y a une vraie politique. Concrètement, le PEAN est un triangle délimité à gauche par la route de Vannes, à droite la route de Rennes, et au sud par l'agglomération nantaise. Dans 50 ans, quand il y aura des zones d'activités à gauche de la route de Vannes et à droite de la route de Rennes, vous n'aurez plus de paysans au milieu. Et ce ne seront alors plus les 1 650 hectares du projet qui seront perdus, mais bien la totalité des 15 000 hectares. Vous n'aurez plus d'activité agricole, car il ne sera pas possible de travailler correctement dans cette zone. Tous les impacts conditionnés vont faire évoluer notre département de façon extrêmement dangereuse, il faut bien garder cela à l'esprit.

**M. André Trillard.** – Je voudrais préciser les choses : les élus de la ville de Treillières n'étaient pas opposés au PEAN – le débat a été vif dans la commune et, suite au décès du maire, les habitants ont refusé d'entrer dans le périmètre de protection. En effet, pour changer la constructibilité de terrains situés dans le PEAN, pas moins de trois signatures ministérielles sont nécessaires... Ce n'est pas forcément évident à obtenir. Rester en dehors du PEAN offre donc une certaine tranquillité.

En ce qui concerne les terres disponibles pour la compensation, il y a une zone dont personne ne parle : entre Saint Etienne de Montluc et les territoires du Grand port de Nantes, il y a 27 000 hectares qui appartiennent à un même propriétaire et qui ne semblent pas en très bon état. Mais on ne mélange pas l'agriculture et la compensation écologique ! Cette question n'a jamais été ouverte.

Un autre sujet n'a pas été abordé : actuellement, en Loire-Atlantique, un certain nombre de territoires, dont le parc de Brière, sont confrontés à de nombreux problèmes à cause de la jussie. Les agriculteurs savent très bien de quoi je parle. Ces territoires ont du potentiel, il faut continuer la réflexion.

Je rappelle également que la Loire-Atlantique compte 1 380 000 habitants cette année. C'est plus que le Val-de-Marne, il faut en tenir compte. Peut-être est-ce dû à l'attractivité des côtes... Quant aux zones industrielles, je pense que vous avez raison de vous interroger sur leur future localisation. Regardez le long de la route allant d'Atlantis à la

Roche-Bernard : il n'y a que cela, des zones d'activités ! Elles sont pleines, et parfois de manière assez surprenante. La zone de Malville-La Croix Blanche, par exemple, compte à elle seule plus de 2 000 salariés : ce n'est pas rien, et je tenais à vous le dire ! Le développement de Notre-Dame-des-Landes ne s'effectuera pas forcément sur la zone de l'aéroport : les territoires dont on parle se situent bien souvent à moins de 3 kilomètres de là.

**M. Gérard Bailly.** – L'objet de notre commission d'enquête n'est pas tant l'étude précise d'un projet que celle de la réussite et de la faisabilité des mesures mises en œuvre : il faut savoir que faire à l'avenir. C'est la raison pour laquelle les témoignages sont intéressants.

J'ai deux questions précises. Vous avez beaucoup parlé d'hectares de terres agricoles et de la fonction nourricière de la profession. Ne pensez-vous pas qu'il serait intéressant de parler de la diminution du volume productif plutôt que de la perte d'hectares ?

Avant de continuer, j'aimerais des éléments concrets : aujourd'hui, dans le cahier des charges, comment se traduit pour un exploitant la mise en compensation d'un hectare de terrain sur lequel il produit du blé ? Ce qui m'intéresse, c'est ce qui change dans le mode d'exploitation de l'agriculteur lorsqu'il a décidé de mettre ces hectares en compensation. Est-ce que cela va diminuer les volumes de production ? C'est le point de départ pour estimer la productivité future...

**M. Christophe Sablé.** – Les différentes mesures mises en place concernent essentiellement la préservation du bocage, la recréation de mares et le transfert de zones de cultures vers des prairies naturelles afin d'améliorer la biodiversité. Les compensations économiques dépendent, elles, du degré d'implication dans les parcelles considérées et du niveau des mesures mises en œuvre. Il existe un cahier des charges pour chaque mesure, qui a été validé par différentes commissions nationales.

Je partage tout à fait votre point de vue sur l'estimation des volumes productifs. Les mesures de compensation environnementale sont un premier volet ; parallèlement, nous avons mis en place un fonds de compensation économique dédié à la revitalisation de l'agriculture que les porteurs de projet abondent. Ce fonds permet de mettre en place des projets visant à revitaliser un périmètre sur lequel on a mesuré une perte économique, que celle-ci soit due à la perte de surface ou à la diminution de la productivité. Le fonds, contractualisé avec AGO, dispose d'environ 1,3 million d'euros qui devront aider à compenser la perte de compétitivité des agriculteurs engagés dans la compensation.

**M. Gérard Bailly.** – Ce fonds permettra-t-il la modernisation des exploitations, l'agrandissement des bâtiments ? De cela aussi dépend la dynamique de l'agriculture...

**M. Christophe Sablé.** – À travers ce fonds, notre objectif est bien d'engager des projets collectifs pour gagner en compétitivité économique. On ne s'interdit ni le drainage, ni l'irrigation, ni la méthanisation, ni la valorisation de la biomasse, ni la création de filières courtes.

L'aéroport va créer de l'activité, attirer des gens qui seront autant de consommateurs potentiels : à nous de trouver comment mettre en valeur les produits locaux et comment garder la valeur ajoutée sur nos territoires. Nous avons une liste de projets dont la faisabilité peut être rapidement étudiée ; le fonds de revitalisation est une manière, pour les porteurs de projet, d'aider à recréer la dynamique que l'infrastructure a pu dégrader et à conserver la valeur ajoutée qui existait sur le territoire.

**M. Gérard Bailly.** – Au vu de cette perte économique pour les territoires, estimez-vous que le montant de la compensation est acceptable ?

**M. Christophe Sablé.** – C'est assez compliqué. Mon tour de France sur cette question a mis en évidence de grandes disparités : certains départements estiment des euros au mètre carré, d'autres privilégient les négociations à l'amiable avec les porteurs de projets... Faut-il légiférer et donner une ligne de conduite ? Le fonds de compensation économique mis en place en 2016 nous donne un premier aperçu. Mais pour que de tels fonds soient bénéfiques à l'agriculture, il faut qu'il reste suffisamment d'agriculteurs pour les activer.

**M. Gérard Bailly.** – Je voulais ces précisions, car aujourd'hui, nous constatons déjà des conflits entre la terre et la forêt. En tant que rapporteur de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, j'ai pu vérifier les difficultés qui se présentent dès lors, par exemple, que l'on souhaite défricher. Sur de telles opérations, nous payons des taxes considérables ! Nos collègues du Massif central disaient qu'en 65 ans, la forêt a doublé sur leurs territoires.

En tant qu'agriculteur, je partage complètement votre point de vue : notre principale fonction est de nourrir les hommes. Prendre des terres pour la compensation semble une anomalie en termes de production agricole... Je crains que la productivité sur votre bassin, après le projet, soit moindre. Cependant, le territoire a aussi besoin de ces infrastructures ; l'agriculture pâtira de la situation si elle se met en travers de tous les projets de développement du territoire. Ces projets sont importants pour les habitants.

Je ne suis pas forcément d'accord avec mon collègue Ronan Dantec : j'estime que, dans nos réflexions, le potentiel agricole des terres doit être pris en compte autant que la biodiversité et les besoins des futurs projets. Il faut arrêter de prendre sans arrêt des terres agricoles, car cela diminue chaque fois le volume de production. C'est un point capital pour l'avenir. Nous avons tous, dans nos départements, des friches – d'anciens bâtiments industriels notamment – sur lesquelles il n'y a plus rien pour des tas de raisons, comme la présence d'amiante... Pourquoi ne pas les rendre à nouveau en état d'accueillir des habitations, plutôt que de consommer des terres agricoles ? Je me souviens d'un temps pas si lointain où l'on exigeait de chaque grande surface en bordure de ville qu'elle offre à ses clients un grand parking. On gaspillait le foncier. Aujourd'hui, nous critiquons ces espaces... C'est toujours un peu comme cela en France, un balancier... C'est pour cela que nous devons trouver un juste milieu entre la préservation des terres agricoles et le développement des infrastructures de transport, comme les lignes de TGV, les autoroutes et les aéroports. Mais prenons en compte la productivité agricole, je crois que cela est capital.

**M. Alain Bernier.** – Je voulais répondre précisément à votre question sur l'acceptabilité de la perte économique. Vous avez développé et apporté plusieurs arguments, mais en tant que président de la FNSEA 44, ma réponse est claire : c'est non. Une perte économique n'est jamais acceptable ! Pas plus pour un agriculteur que pour un autre chef d'entreprise !

L'outil de travail des agriculteurs, c'est le foncier, et c'est la raison pour laquelle le monde agricole est particulièrement fragile. Le foncier se fait plus rare, il est très recherché et cela complique considérablement notre métier.

Concernant le développement de nos zones artisanales et industrielles, j'estime également qu'il y a du gaspillage. Monsieur Trillard parlait tout à l'heure des différentes

zones présentes le long de la RN 165 ; il est vrai que de plus en plus de zones industrielles et commerciales, souvent concurrentes, voient le jour entre Nantes et Vannes. On observe la construction de bâtiments, de magasins en tous genres, et quelques années plus tard, on constate que bon nombre de ces enseignes sont fermées. Il y a donc un vrai problème de gaspillage dans l'aménagement du territoire de notre département. Chaque collectivité veut sa zone, sa grande surface, son magasin : mais cela devient problématique, car, nécessairement, cela consomme du foncier ! Les espaces verts intégrés dans les différentes zones constituent aussi un gaspillage : comme si le salarié, lorsqu'il part au travail à 5 heures du matin et qu'il fait noir, regardait les pelouses et les tulipes sur les parterres... je n'en suis pas persuadé !

**M. Dominique Deniaud.** – Je souhaitais revenir sur trois points.

Tout d'abord, je souscris totalement à votre vision des choses sur la question des volumes produits. Pour maintenir le même volume productif malgré la réduction du nombre d'hectares, il faudra inévitablement intensifier la production à d'autres endroits. La question est donc de savoir comment intensifier, pourquoi le faire, et si cela est acceptable pour les agriculteurs.

Vous avez également évoqué les parkings immenses des grandes surfaces. Tout le monde connaît la photo du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes : je vous invite à regarder de près le parking, et vous vous rendrez compte de l'étendue du gaspillage. Cette photo nous a toujours choqués, parce que l'on nous a dit : « C'est un aéroport vert ». Et nous avons répondu : « Il est vert parce que sa couleur est verte, et parce qu'il est au ras du sol ». AGO a souligné, dans son audition, que le choix de ne pas construire de parkings en silos émanait d'une volonté de ne pas troubler le paysage. Ils ont oublié de dire aussi que cela coûtait moins cher... Mais je trouve que cette photo résume bien la situation, car c'est la photo d'un projet tel qu'on aurait pu le concevoir avant de savoir qu'un jour, nous manquerions de terres agricoles. Maintenant que nous le savons, nous ne pouvons plus faire des projets comme cela, ce n'est pas sérieux.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'objectif initial de la séquence ERC était de dissuader la consommation foncière. Si cela fonctionne pour les petits projets, c'est parce que les mesures de compensation doivent être mises en place préalablement à la réalisation de l'aménagement. Les communes sont donc attentives au positionnement géographique de leur projet et à sa taille. Sur des projets à grande échelle comme ceux qui vous intéressent, on se rend compte que l'on se contente de promesses. On promet que l'on fera quelque chose pour la compensation, mais rien n'est mis en place avant la réalisation de l'infrastructure. Cela veut dire que l'on n'est pas dissuasif sur le plan de la technique. Par ailleurs, est-on suffisamment dissuasif sur le plan financier ? Nous avons partagé notre inquiétude sur la financiarisation des mesures de compensation et les conséquences de l'agriculture de rente pour le système. Néanmoins, on pourrait très bien imaginer des compensations financières extrêmement dissuasives pour les porteurs de projets ; un fonds comme celui évoqué tout à l'heure avec des apports réellement conséquents, dont une partie reviendrait à la profession agricole pour compenser les pertes, et une autre partie serait mise au service du développement. Aujourd'hui, qu'est-ce que 300 000 euros au regard du coût global du projet d'infrastructure ? Ce n'est rien du tout !

**M. Christophe Sablé.** – Je souhaite faire également une remarque sur l'esprit de la séquence ERC. Les mesures de la phase éviter sont une base, à laquelle viennent ensuite s'ajouter d'autres mesures de compensation pour les zones humides ou à fort intérêt écologique.

Pour autant, il ne faut pas que l'on développe systématiquement les infrastructures sur les bonnes terres agricoles, au simple prétexte qu'elles ne sont pas en zone humide. Si on continue dans cette voie, on ne s'en sortira jamais ! Il faut à la fois éviter que les infrastructures soient installées sur des zones humides et les bonnes terres agricoles, et éviter que les compensations environnementales soient mises en place sur ces mêmes terres : il y a un équilibre savant à trouver. Je rejoins l'analyse de M. Bailly : il faut absolument regarder l'impact économique global des projets sur la production agricole, qu'elle soit en zone humide ou en zone favorable.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous avez parlé tout à l'heure de drainage. Or, la zone de compensation se trouve sur deux têtes de bassins versants, ce qui pose beaucoup de questions sur la faisabilité des mesures compensatoires. Ne pensez-vous pas que l'Etat – qui a depuis la loi biodiversité une obligation de résultat – sera extrêmement attentif à ce que ce d'autres contraintes ne soient pas ajoutées à cette zone, par exemple à ce que le drainage n'y soit pas autorisé ? La pression de l'Etat et de la DREAL sur ces questions est-elle de plus en plus forte ?

**M. Christophe Sablé.** – L'Etat et la DREAL ne seront probablement pas tout à fait d'accord avec les propositions de la profession. Cependant, nous savons également que, demain, la gestion de l'eau sera l'un des enjeux majeurs, pour le changement climatique mais aussi la productivité des exploitations agricoles. Et quand je dis la gestion de l'eau, c'est la gestion des excès comme des manques.

Le drainage est une technique très décriée ; pourtant, aucune des raisons avancées par les détracteurs n'est avérée. En Loire-Atlantique, la ferme expérimentale d'Arvalis, la Jaillièrre, mène depuis plus de 30 ans des études sur deux parcelles quasi identiques, l'une drainée et l'autre non. Au final, la parcelle drainée s'est révélée plus efficace, à la fois dans l'écoulement des eaux et dans le filtrage des minéraux et des produits phytosanitaires. Les a priori sur le drainage ne sont pas scientifiquement prouvés. Tant que l'on s'en tiendra à ces idées préconçues, nous n'avancerons pas !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ma question ne visait pas à lancer un débat sur le drainage. L'Etat a une obligation de résultat sur les mesures compensatoires, la pression sera très forte pour que les mesures mises en place portent leurs fruits. Je ne vois pas l'Etat accepter des drainages importants sur ces territoires, en tête de bassin, car il me semble qu'il y aurait là une contradiction.

AGO nous a indiqué qu'ils raisonnaient sur une additionnalité des mesures compensatoires. Sur l'ensemble des exploitations concernées par ces mesures, des « points zéro » de la biodiversité seraient réalisés pour évaluer les gains possibles. C'est un travail considérable si l'on considère les 16 000 hectares de la zone de compensation. À votre connaissance, ce travail a-t-il déjà été engagé ?

**M. Cyril Bouligand.** – Je vis dans la zone des 16 000 hectares, et ni moi ni mes voisins n'avons entendu parler de ces études ou vu AGO.

Il faut garder à l'esprit que les 16 000 hectares autour de Notre-Dame-des-Landes qui doivent accueillir les mesures de compensation sont très similaires aux terres du projet. Autrement dit, cela veut dire qu'ils feront des compensations sur des zones qui ressemblent à Notre-Dame-des-Landes, dont une partie est humide, pas drainée, et ne pourra être utilisée



pour la compensation qu'avec des coefficients très faibles. Au final, on ne peut pas compter sur 16 000 hectares pour ces mesures compensatoires.

Pour répondre à M. Bailly, le collectif « Copain 44 » n'estime pas nécessaire de continuer à artificialiser les sols en raison du dynamisme de la Loire-Atlantique et de son développement économique. Aujourd'hui, on n'a plus le droit de continuer à détruire des terres agricoles. Alors oui, la Loire-Atlantique est très dynamique, mais les infrastructures bénéficient aussi aux autres territoires ; nous sommes plutôt dans une démarche de relocalisation de la production et de la consommation. Nous voulons continuer à pouvoir produire pour les nantais et les ligériens : pour cela, il nous faut des terres. Si demain, nous n'avons plus ces terres, nous serons obligés d'importer les produits depuis d'autres régions, et il faudra forcément plus de routes, plus d'aéroports. À nous d'engager cette relocalisation du territoire français dans son ensemble, et pas uniquement à l'échelle d'un département.

**M. Gérard Bailly.** – . Vous avez parlé tout à l'heure d'hectares en friches au sud de Nantes, qui ne sont pas exploités pour des raisons inexplicables. J'aimerais avoir des explications.

S'agissant des terres agricoles, j'ai échangé cet après-midi avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dans le cadre de l'examen sur la proposition de loi relative aux territoires littoraux sur l'implantation des champs photovoltaïques. Il faut tout faire pour éviter qu'ils ne soient installés sur de bonnes terres agricoles. Cela vaut de façon générale en matière d'urbanisation.

**M. Christophe Sablé.** – S'agissant des terres en friche, la réponse est assez compliquée. Leur utilisation dépend de plusieurs facteurs : d'abord, de leur potentiel agricole ; ensuite, de leur positionnement géographique, de leur accessibilité ; enfin, du positionnement du propriétaire. En effet, certains propriétaires font de la rétention foncière dans l'idée que leurs terres pourraient devenir constructibles. Dans une telle hypothèse, ils ne veulent pas risquer d'être empêchés par la présence d'un agriculteur.

La reconquête des friches n'est pas chose aisée. Je prends l'exemple de mon secteur, qui est plutôt littoral : nous essayons de reconquérir des friches, mais celles-ci sont en site classé. Du coup, il nous est impossible d'y construire les bâtiments nécessaires à l'installation d'un maraîcher ou d'un éleveur. Plusieurs couches de classements environnementaux se superposent et, d'un objectif initial de protection, on aboutit à la destruction de ces espaces puisqu'il n'est plus possible d'y faire quoi que ce soit. C'est la raison pour laquelle tant de friches se développent.

**M. Gérard Bailly.** – Il faut y faire du photovoltaïque !

**M. Christophe Sablé.** – Je n'en suis pas persuadé.

Près de 80 % des terres en Loire-Atlantique sont en fermage, il y a donc un attachement très fort à la propriété. Les propriétaires fonciers préfèrent louer plutôt que vendre, ne serait-ce qu'en raison de la spéculation foncière. Celle-ci est d'ailleurs renforcée par le fort développement du territoire, qui le rend attractif et mènera, à terme, à repousser les limites de la constructibilité des terres.

Mais cette attractivité est également un atout, parce qu'il est évident qu'il est plus facile de mettre en place des circuits courts, de produire et de manger local, en Loire-Atlantique, avec 1,2 million d'habitants, que dans la Creuse ou en Lozère !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les durées de contractualisation des mesures compensatoires sont très faibles aujourd'hui, presque étonnantes au vu de la durée globale de la concession. Est-ce une volonté de la profession agricole de ne pas se retrouver liée sur des temps longs ? Que se passe-t-il au bout de 5 ans ? L'exploitant a l'obligation de maintenir son volume de mesures compensatoires. Cela veut-il dire que tous les 5 ans, les prix vont augmenter car il sera de plus en plus difficile de trouver des agriculteurs prêts à s'engager ?

**M. Christophe Sablé.** – Cette durée de contractualisation est celle utilisée pour les mesures de compensation agri-environnementales dans les zones Natura 2000. Nous avons choisi de la conserver. Les protocoles font état de contrats pouvant aller de 5 à 10 ans. Nous avons préféré des contrats de 5 ans car cette durée courte donne plus de liberté aux agriculteurs en leur offrant la capacité de renouveler, ou non, ces mesures, et de rebondir. Mais la concession est prévue pour 55 ans, et rien n'empêche les agriculteurs qui le souhaitent de s'engager pour vingt ou trente ans. Le maître d'œuvre aurait certainement préféré une contractualisation à 55 ans ; pas nous.

**M. Alain Bernier.** – Je pense également que cinq ans, cela est suffisant. Il faut penser à la transmission des exploitations : ce n'est pas parce qu'un agriculteur, à un moment donné, a choisi les compensations environnementales, que son successeur va, lui aussi, vouloir s'engager dans un tel contrat.

Ensuite, la durée de cinq ans permet également de revoir la rémunération des mesures compensatoires à la hausse. Il ne faut pas se leurrer : en cinq ans, tout change, et il sera nécessaire de revoir régulièrement les compensations financières. En tant qu'éleveurs, nous aimerions que la viande soit payée plus chère d'année en année. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Pour les compensations économiques et environnementales, il faut absolument prévoir cette hausse.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Si les prix sont revus onze fois à la hausse, cela va finir par coûter cher en fonctionnement !

**M. André Trillard.** – Simple point de précision : 55 ans, c'est la durée de la concession avec Vinci, pas la durée de vie de l'aéroport ! À la fin de la concession, l'aéroport redevient propriété publique. Ne parlons donc pas d'un aéroport qui dure 55 ans, mais d'un projet d'aéroport qui mérite des mesures de compensation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je ne me projette pas à plus de 55 ans la durée prévue pour les mesures compensatoires.

**M. André Trillard.** – C'est peut-être le problème...

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour ces échanges.

*La réunion est suspendue à 18 heures.*

**Mercredi 8 février 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

**Audition de M. Renaud Lagrave, vice-président chargé des infrastructures, des transports et de la mobilité du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd’hui les auditions de notre commission d’enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d’infrastructures.

Notre commission travaille sur les conditions de définition, de mise en œuvre et d’évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l’autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l’aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d’actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau.

Notre première audition de l’après-midi est consacrée aux deux projets de l’A65 et de la LGV Tours-Bordeaux puisque nous recevons un représentant du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, M. Renaud Lagrave, vice-président chargé des infrastructures, des transports et de la mobilité. Il remplace M. Alain Rousset, président du conseil régional, qui nous avait été annoncé dans un premier temps.

À travers ces deux cas spécifiques de l’A65 et de la LGV, je rappelle que nous cherchons à appréhender les enjeux plus généraux de l’efficacité et surtout de l’effectivité du système de mesures compensatoires français.

La commission d’enquête a souhaité que notre réunion d’aujourd’hui soit ouverte au public et à la presse. Elle fait l’objet d’une captation vidéo, et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Monsieur, conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, je vais vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d’enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Renaud Lagrave prête serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – À la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d’enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d’enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d’intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d’enquête ?

**M. Renaud Lagrave, vice-président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.** – Je ne possède pas de lien d'intérêt avec les projets évoqués.

Je vous prie de bien vouloir excuser Monsieur le président Alain Rousset qui m'a demandé de bien vouloir représenter l'exécutif de notre collectivité en tant que vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine en charge des infrastructures. Au titre de mon mandat de conseiller régional je suis par ailleurs président du Parc naturel régional des Landes de Gascogne et président du groupement d'intérêt public (GIP) Littoral aquitain. Je suis également conseiller municipal de Mont-de-Marsan et vice-président du Conservatoire du littoral.

À travers les réponses aux questions transmises, je vais tenter de présenter le point de vue de la région de Nouvelle-Aquitaine sur les deux dossiers de l'autoroute A65 et la LGV Tours-Bordeaux. Ils sont, en effet, déterminants pour la structuration de l'ancienne région Aquitaine et, *a fortiori*, de la nouvelle région. Il apparaît néanmoins que la plupart des travaux que nous avons menés récemment ne prend en compte que l'ancien périmètre de la région et que les exemples que je fournirai dans mes réponses la concerneront donc principalement.

Nous sommes attachés à ces deux infrastructures. Les deux projets ont d'ailleurs été défendus par le président Alain Rousset, mais également par tous les exécutifs de la région Aquitaine depuis 1998. J'ai, à titre personnel, la chance d'emprunter quasi-quotidiennement l'A65 pour me rendre à Bordeaux depuis Mont-de-Marsan. Je suppose que le travail de cette commission d'enquête a pour objet, au travers des infrastructures qu'elle étudie, de se projeter dans l'avenir. Cela tombe bien car nous avons des propositions à formuler. Nous pensons, en effet, qu'un certain nombre d'outils qui ont été mis en place en Aquitaine seront peut-être utiles ailleurs s'ils sont transposés dans tout vecteur propre à faire avancer ces questions.

Vous souhaitez tout d'abord savoir si les collectivités territoriales ont, dans leur ensemble, une bonne connaissance de ce qu'est le principe de la compensation des atteintes à la biodiversité, notamment depuis la loi du 8 août dernier pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ?

Une grande majorité de collectivités a, avant toute chose, compris qu'une concertation devait être préalable à la compensation. Ce principe a guidé notre action depuis plus de vingt ans. Nous avons en permanence gardé en tête l'idée d'obtenir l'infrastructure, certes, mais avons aussi cherché à nous projeter dans l'avenir. Les collectivités se sont emparées des outils créés par le législateur, comme les trames vertes et bleues depuis 1998 ou l'ensemble des schémas mis en œuvre à l'échelle de la région depuis 2007, qu'il s'agisse par exemple des schémas énergie ou des schémas éoliens. Je fais ici également référence aux nouvelles compétences qui nous ont été confiées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 ou, plus récemment, par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Nous avons, depuis lors, tenté d'assumer le rôle de chef de file de la région en matière de biodiversité, tel qu'il est désormais prévu par la loi. Les investissements en lien avec ce statut sont aujourd'hui palpables dans les comptes administratifs des régions, notamment ceux de Nouvelle-Aquitaine pour laquelle cela représente 650 millions d'euros par an. Il convient d'ajouter à cela la gestion des fonds européens dont beaucoup sont en lien avec la biodiversité.

L'Aquitaine n'a pas attendu ces lois pour mettre en œuvre un certain nombre de projets. L'exécutif de notre région mène, depuis quelques années, une politique particulièrement volontariste en matière de transition énergétique, de transition écologique et de maintien du patrimoine naturel au travers d'outils qui peuvent être au service de la compensation. Ces outils résultent notamment d'une prise de conscience de certains élus. La région Aquitaine a bénéficié du seul rapport d'échelle régionale portant sur le changement climatique porté par Hervé Le Treut dans le cadre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Notre région compte également cinq parcs naturels régionaux, deux sont en création, ainsi que deux parcs naturels marins, qui sont aujourd'hui des territoires d'expérimentation. Je considère que la question du littoral est centrale. Comme indiqué précédemment, je suis d'ailleurs président du GIP Littoral aquitain, organisme unique en France qui, quarante ans après la mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine (MIACA), participe activement à l'aménagement, à la protection et à la gestion des risques liés à l'accroissement démographique, avec l'ensemble des acteurs concernés. Notre région est en effet une des premières en matière d'attractivité démographique, notamment sur son littoral. Voici encore la preuve que les réflexions que nous menons autour des infrastructures que nous jugeons nécessaires se font dans une logique d'anticipation qui prend aussi en compte les enjeux de biodiversité. En ce sens, nous avons annoncé la semaine dernière la création d'un « GIEC biodiversité » en Nouvelle-Aquitaine, qui réunit un certain nombre de scientifiques.

La prise en compte des sujets de la biodiversité et de l'environnement est donc acquise dans notre région. Le parc naturel régional des Landes de Gascogne me donne l'occasion de travailler avec des élus de petites communes qui n'ont pas forcément le même niveau de connaissance en la matière que les élus des autres échelons de collectivités. Cela montre qu'un large travail de pédagogie reste encore à mener. Il a été entrepris avec l'ensemble des outils que sont le GIP, les parcs et l'Agence française pour la biodiversité.

Votre deuxième question porte sur les rapports entretenus par notre région avec l'administration déconcentrée de l'État au sujet des mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre sur notre territoire, notamment en ce qui concerne l'autoroute A65 et la ligne grande vitesse entre Tours et Bordeaux.

La région a davantage été un spectateur qu'acteur en ce qui concerne le projet de l'A65. L'investissement nécessaire était d'origine privée et nous avons seulement été ponctuellement invités à participer à un certain nombre de comités de pilotage sans toutefois être directement concernés.

La situation est différente pour la LGV Tours-Bordeaux. Parmi les cinquante-quatre collectivités qui ont concouru au financement de cette ligne, la région Aquitaine a contribué à hauteur de 330 millions d'euros. Nous avons veillé, au sein des comités de pilotage, dont le dernier en date s'est tenu récemment, à ce que les engagements pris par le concessionnaire soient tenus. Il me semble, à ce titre, que les choses sont faites ou en voie de l'être.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a donc été très peu associé sur le projet de l'A65 ? Maire de Mont-de-Marsan, je suppose qu'il s'agit d'un dossier que vous connaissez bien.

**M. Renaud Lagrave.** – Bien que de Mont-de-Marsan, je ne siégeais pas dans les comités de pilotage de l’A65 ! Je ne suis, en outre, élu que depuis 2010 et cela ne fait qu’une année que je suis en charge du suivi des infrastructures. Je peux en revanche vous indiquer qu’en ce qui concerne les comités de pilotage de l’A65, nous étions invités à participer à un certain nombre de réunions techniques. Notre implication n’était donc en rien comparable à ce qu’elle a été pour la LGV.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cette question est motivée par le fait qu’il semblerait qu’une aire de l’autoroute A65 ait pris place à Captieux sur un site accueillant un papillon endémique protégé. Il semble donc que la pression des élus locaux pour disposer de cette aire de services ait été prise en compte au détriment de la protection de la biodiversité. Comment la région s’est-elle positionnée sur ce point précis ?

**M. Renaud Lagrave.** – Je ne connais pas ce point précis du dossier. Si des positions ont été prises, je peux, sans mettre en doute votre constat, vous indiquer que l’aire de Captieux a une utilité réellement avérée. Je sais que des cas similaires se sont présentés sur d’autres territoires, comme à Bostens, près de Mont-de-Marsan. Des mesures ont été prises et des études nous montrent aujourd’hui que des espèces sont finalement revenues après six années d’existence de l’A65.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Malgré l’utilité de cette aire, son existence induit des coûts de compensation beaucoup plus importants que si elle avait été déplacée de quelques kilomètres.

**M. Renaud Lagrave.** – Son emplacement actuel revêt un caractère véritablement stratégique. Les élus locaux vous le diraient. Y sont liés des enjeux d’emplois, d’infrastructures et de transport. Cette aire est, par exemple, tournée vers Toulouse.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L’emplacement de cette aire fait néanmoins débat et montre que les enjeux de biodiversité ne passent pas en premier dans les priorités attachées au projet. Pourriez-vous nous indiquer ultérieurement si la région soutenait la solution de l’emplacement actuel ou si elle était plutôt favorable à une alternative ?

**M. Renaud Lagrave.** – Oui, je retrouverai la position de la région à ce sujet. J’en viens à votre troisième question : « Quelles spécificités de traitement administratif touchent les projets à cheval sur plusieurs régions ? ».

Je précise, à ce titre, qu’aucune difficulté particulière n’a été rencontrée en ce qui concerne les dossiers évoqués, même si les régions que regroupe aujourd’hui la Nouvelle-Aquitaine n’avaient *in fine* pas le même point de vue sur ces deux infrastructures. L’État a véritablement joué son rôle à travers les préfets coordonnateurs. Des dossiers plus récents dans le cadre de contrats de plan État-Région nous montrent que les préfets coordonnateurs sont indispensables à la coopération interrégionale, même avec les très grandes régions actuelles. La question est différente quand cinquante-quatre collectivités sont liées à un même projet d’infrastructure. Il serait, à l’avenir, nécessaire de ne plus avoir recours à ce type de montage ingouvernable et ingérable comme on le voit encore aujourd’hui.

Vous souhaitez ensuite savoir si d’après moi les différentes mesures de compensation prises en Nouvelle-Aquitaine sont étudiées au cas par cas ou répondent, au contraire, à une stratégie globale qui les rend cohérentes à l’échelle de la région et si des schémas de cohérence *ad hoc* devraient-ils être mis en place.

Comme indiqué en introduction, les anciennes régions Aquitaine et Poitou-Charentes avaient travaillé sur un certain nombre de schémas dont des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Nous avons aujourd'hui la nécessité de lancer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui va regrouper les anciens et les nouveaux schémas régionaux. Nous souhaitons faire de ce nouveau schéma un moyen d'anticipation aux côtés des territoires visés par les infrastructures de demain. Ce SRADDET va néanmoins s'appuyer sur certains outils déjà existants comme les chartes de nos parcs naturels, ou le plan de développement durable du littoral aquitain qui a été adopté il y a 7 ans. Nous allons également nous appuyer sur certains de nos territoires qui possèdent des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou des chartes lorsqu'ils sont organisés en pays. Nous possédons, en outre, beaucoup de territoires de mobilité qui vont nous permettre de travailler sur un certain nombre de volets puisque certains d'entre eux ont été labélisés « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) ou par l'intermédiaire d'agendas 21. Si les deux années dont nous disposons paraissent courtes, il faudra néanmoins parvenir à intégrer ces données dans le SRADDET.

Une « DATAR » régionale a été créée en Nouvelle-Aquitaine pour apporter un appui à certains territoires en manque d'ingénierie dans certains domaines, notamment ceux que nous évoquons aujourd'hui.

Je pense que le SRADDET est un outil qui va nous permettre de travailler avec les territoires, avec les élus, avec le monde associatif ainsi que l'ensemble des acteurs qui souhaitent façonner notre nouvelle région. Cette région connaît une démographie particulièrement dynamique depuis un certain nombre d'années. Cet accroissement de population équivaut à la création d'une nouvelle ville de 10 000 habitants par an. On observe une forte littoralisation de ces habitants sur la façade Atlantique. Une grande partie de ces nouveaux habitants vient travailler dans notre région et seule une partie plus faible y vient prendre sa retraite.

Le SRADDET sera également mis à contribution pour l'anticipation des risques littoraux.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous aimerions comprendre comment il serait possible de lier les éventuels besoins de compensation et le SRADDET ou la trame verte et bleue. Est-ce que vos travaux sur le SRADDET vous ont amené à identifier des enjeux locaux spécifiques liés à la compensation ? Disposez-vous d'une méthode ou d'exemples précis ?

**M. Renaud Lagrave.** – Le sujet qui apparaît à travers celui du SRADDET ou de nos débats actuels est celui du foncier. Qu'il s'agisse de foncier destiné à l'agriculture, au logement, ou aux activités économiques. Nous bâtissons une stratégie à ce sujet. Dans l'hypothèse où nous devrions construire deux nouveaux lycées pour répondre à une demande locale, il faudra prévoir du foncier pour leur construction mais également pour la compensation qui sera rendue nécessaire.

Je suis favorable à ce que la ligne Tours-Bordeaux soit prolongée jusqu'à la frontière espagnole afin de constituer un véritable axe Atlantique d'échelle européenne. Sa construction entraînera la mise en œuvre de mesures de compensation. Il s'agit d'une évidence.

Le SRADDET doit prendre en compte l'ensemble des paramètres pour dire ce que l'on construit et où on le construit au regard des enjeux démographiques déjà évoqués et des

infrastructures de transport, d'éducation ou des lieux culturels qui seront nécessaires demain. À Luxey, dans les Landes, des pins ont été plantés pour compenser la construction d'une salle culturelle.

Au lendemain de la tempête Klaus, le président Alain Rousset s'est engagé à ce que les dégâts causés à la forêt des Landes donnent lieu à ce qu'elle soit replantée à l'identique, coupant court aux aspirations de certains qui auraient souhaité changer la destination de ces surfaces.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Un surcout de 10 à 15% pour des infrastructures jugées nécessaires vous semble-t-il raisonnable afin de financer les mesures en faveur de la biodiversité ? Les projets qui nous intéressent en Nouvelle-Aquitaine semblent faire état de sommes bien moindres.

**M. Renaud Lagrave.** – À partir du moment où existe la volonté de réaliser des infrastructures, il faut évidemment compenser. Nous menons des politiques volontaristes et ne reculons pas lorsqu'il est nécessaire de mettre en œuvre les mesures de compensation induites par les infrastructures que nous souhaitons. Dans les domaines que nous maîtrisons, nous avons toujours fait ainsi, quel que soit le dossier. Aquitaine Carbone créée il y a plusieurs années et qui vise, entre autres, la reforestation, est encore une preuve de ce volontarisme.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le législateur a aujourd'hui rendu obligatoire l'absence de perte nette de biodiversité ainsi que l'obligation de résultat sur les mesures de compensation. Les coûts supportés par un concessionnaire pour répondre à ces obligations vont *in fine* être supportés par l'État et les collectivités locales du fait de l'impact à la baisse que le concessionnaire subira sur son taux de retour sur investissement. Êtes-vous donc prêt à accepter de supporter un surcoût de 50 à 100 millions d'euros pour une infrastructure importante, dans le contexte actuel de raréfaction des deniers publics ? Allez-vous compenser *a minima* par mesure d'économie voire chercher à éviter la réalisation de certains projets ? L'obligation est relativement nouvelle et les sommes en jeu loin d'être négligeables. La ligne ferroviaire actuelle pour aller à Mont-de-Marsan n'est-elle pas, par exemple, suffisante ?

**M. Renaud Lagrave.** – La question du prix des infrastructures est plus large que celle des seuls coûts affectés aux mesures environnementales. Une étude d'opportunité qui prendrait en compte le coût d'une infrastructure comme critère majeur disqualifierait assurément l'ensemble des projets qui lui seraient soumis ! Si on avait commencé par analyser le prix de la LGV Tours-Bordeaux, elle n'existerait pas au 2 juillet prochain ! L'utilité de l'infrastructure et non son coût doit être regardée en premier lieu. Je considère, à ce titre, que l'A65 a une utilité structurante pour notre région.

En ce qui concerne le financement de projets d'infrastructures, la région Nouvelle-Aquitaine avait répondu favorablement à la création de l'écotaxe. Nous sommes, en outre, favorables à l'expérimentation d'une vignette « transport ». Il me semble difficile de proposer plus.

Nous avons signé pour 750 millions d'euros de travaux dans le cadre des contrats de plan État-région pour le ferroviaire en Nouvelle-Aquitaine. Cette somme est de 2,5 milliards d'euros en ce qui concerne le dernier mandat au conseil régional de l'ancienne région Aquitaine. La ligne Tours-Bordeaux représente 330 millions d'euros d'investissement de notre région. Lorsque des opérateurs viennent nous voir pour nous annoncer la fermeture de lignes faute de moyens, la question du financement des infrastructures ferroviaires et



routières se pose de manière concrète. Certains choisissent de substituer des bus à ces lignes. Nous refusons de le faire et nous battons pour trouver des financements à destination des infrastructures ferroviaires car nous considérons qu'elles sont plus respectueuses de l'environnement. Nos lignes existantes ont parfois plus de cent ans sans que des travaux de fond ne soient intervenus depuis leur ouverture.

Nous reconnaissons cependant ne pas avoir les moyens que notre politique nécessite et réclamons des financements afin d'assurer notamment la jonction LGV vers l'Espagne. Ces financements nécessitent la création d'une écotaxe, mais également des financements européens pour lesquels un dossier a récemment été déposé à la Commission européenne.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous répondez donc que vous êtes prêts à assumer sans trop de difficultés les surcoûts environnementaux attachés aux projets d'infrastructures malgré l'importance des sommes engagées ?

**M. Renaud Lagrave.** – Nous l'avons déjà assumé lorsqu'il s'est agi de faire un certain nombre de travaux avec des collectivités locales. Le site des Neuf fontaines de Bostens que j'évoquais en est l'exemple. Hors contributions « 1% », la région et le département ont contribué à hauteur de quelques dizaines de milliers d'euros en ce sens. Il est important que l'évitement soit un préalable. Je souhaite d'ailleurs que le futur tracé du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) au sud de Bordeaux évite un maximum de difficultés liées à la biodiversité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il est ressorti de nos auditions précédentes que des associations n'avaient pas les moyens nécessaires de suivre des comités de suivi réguliers. Pensez-vous que les associations locales sont en mesure d'effectuer un tel suivi ? En tant que chef de file en matière de biodiversité, la région pourrait-elle soutenir ces associations afin qu'elles jouent ce rôle ?

**M. Renaud Lagrave.** – Il me semble que les agences régionales pour la biodiversité sont là pour cela. Nous en avons créé une en Aquitaine dans ce but. Elle est également présente pour épauler les élus locaux qui sont confrontés à l'ensemble de ces questions sans être forcément formés ou sensibilisés en amont, à l'échelle de leurs territoires et notamment en milieu rural. Ces connaissances sont importantes pour apprécier les arguments techniques formulés par les techniciens spécialistes. D'autres outils tels que notre GIP ou les parcs naturels régionaux, jouent aussi ce rôle.

Cette remarque me conduit à votre sixième question : « L'article 163-1 du code de l'environnement précise désormais que les opérateurs de compensation peuvent être des personnes publiques. Pensez-vous que l'exemple du département des Yvelines sera suivi par des régions qui souhaiteraient se doter d'un opérateur de compensation des atteintes à la biodiversité ? ».

Je pense que nous possédons un certain nombre d'outils qui nous permettent de mettre en œuvre des mesures de compensation. Nous avons des projets de réserves naturelles dont les dossiers sont en cours de traitement. Il conviendra donc d'en tenir compte afin d'améliorer la gestion du foncier. Le mitage largement visible à l'échelle de notre massif forestier est une question également importante. Je citerai aussi la réalisation d'atlas de la biodiversité qui ont été réalisés dans notre région et qui nous semblent répondre à des enjeux majeurs.

Tous ces outils sont nécessaires pour assumer le rôle de chef de file de notre région en matière de biodiversité. Le SRADDET est une chance pour définir les objectifs de notre territoire, la manière de les atteindre ainsi que les moyens que nous sommes prêts à engager en conséquence, notamment pour compenser.

Il est important de ne pas attendre les infrastructures pour commencer à compenser. La maîtrise du foncier est aussi stratégique. Il pourrait être intéressant qu'un établissement public acquière du foncier au fur et à mesure des opportunités qui se présentent et le mette en réserve afin de le soustraire à d'autres destinations immédiates. Ces réserves à destination de la compensation pourraient être planifiées en fonction de paramètres permettant d'anticiper les infrastructures elles-mêmes, comme la démographie pour les lycées, par exemple. Je suis persuadé que cette anticipation est possible et il conviendrait de l'intégrer au SRADDET.

Je pense ici avoir répondu à la septième question qui était : « Pensez-vous que le développement des mesures de compensation permet utilement et concrètement à votre région de concilier ses besoins d'infrastructures avec la nécessité de préserver son environnement ? ».

Au sujet des infrastructures, je précise que nos infrastructures en littoral sont extrêmement vieillissantes puisque datant de la MIACA précédemment évoquée. Nous souhaitons aujourd'hui réimaginer nos stations en tenant compte de leur aménagement durable et de la biodiversité.

Enfin, la huitième question était la suivante : « Quelles sont d'après vous les limites du cadre juridique de la séquence « éviter, réduire, compenser » ? La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages vous semble-t-elle l'avoir amélioré ? Avez-vous des propositions juridiques ou pratiques pour le faire encore évoluer ? ».

Notre réponse passe par le choix que nous avons fait d'une agence régionale de la biodiversité. Il faut aussi donner la possibilité aux services déconcentrés de l'État ou à la région d'expliquer ce qui ne se fait pas. Je veux ici évoquer l'absence de destruction de certaines constructions illégales sur notre littoral en bord de mer, par exemple. Si, dans le cas que je vise, le jugement n'a pas conduit à la démolition, je pense néanmoins que l'État aurait dû poursuivre la personne à l'origine de cette construction illégale. Nous avons besoin de garde-fous pour protéger l'environnement.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quelles sont les formes de votre collaboration avec l'État ?

**Mme Évelyne Didier.** – Dans le fil du travail effectué par les anciennes régions qui la composent, la Nouvelle-Aquitaine semble exemplaire dans son engagement ! Par les contacts que vous avez avec nos homologues au sein de l'Association des régions de France (ARF), pensez-vous que votre état d'esprit est partagé par d'autres régions ou est-ce encore une pensée en devenir ?

**M. Renaud Lagrave.** – Si l'on met de côté les parcs naturels qui existent partout en France, je pense que nous sommes les seuls à avoir développé une telle batterie d'outils et que nos orientations ne sont pas forcément partagées. D'autres régions n'ont pas forcément choisi de promouvoir le ferroviaire ou de mettre en place une agence régionale de la

biodiversité. Outre les outils déjà présentés, nous disposons également d'un observatoire de la côte aquitaine qui a une vingtaine d'années. Ils sont le reflet de choix assez uniques qui ont parfois été faits il y a un certain temps. Nous sommes, par exemple, une des premières régions de France en matière d'énergies renouvelables.

L'attractivité de notre région est en grande partie due à son espace. Il nous faut conserver cette spécificité. Cela passe par des réflexions sur le foncier et les infrastructures et les questions de développement qui sont au cœur de nos choix stratégiques.

En ce qui concerne nos relations avec l'État, nous souhaitons de sa part qu'il exerce sa fonction de contrôle mais comprenons que nous ne pouvons pas tout attendre de lui et qu'il faut se prendre en main. Il y a quelques années, des représentants d'un ministère étaient venus m'informer de la mise en place d'une directive d'aménagement sur le littoral aquitain alors que notre GIP Littoral existait depuis six ans et que l'État en était membre. Conscient que nos travaux sont perfectibles, je leur ai néanmoins indiqué que nous travaillons sur le terrain en tant qu'élus ou associations et qu'il convient d'écouter notre point de vue en conséquence. Nous entretenons donc de bonnes relations avec l'État, même si je pense qu'il doit être réarmé notamment sur les questions environnementales. Si cela n'était possible, nous accepterions de prendre le relais. Nous avons néanmoins besoin de structures de dialogue et de discussion en région. L'exemple du travail sur la relocalisation d'activités due à l'érosion du littoral mené par notre GIP en est un exemple. Si nous possédons des outils avec un observatoire *ad hoc* à même de faire des prévisions, nous constatons néanmoins le besoin d'un État-stratège. La compensation relève à peu près de la même logique puisqu'il nous faut participer mais surtout anticiper les questions qui y sont relatives et qui vont se poser dans l'avenir, notamment pour les infrastructures. Car nous avons une idée de la manière dont les choses vont se dérouler et nous disposons de schémas à cet effet. Je pense que ces enjeux peuvent avoir le SRADDET pour vecteur mais la création d'un outil spécifique est une question à approfondir.

**Mme Évelyne Didier.** – Vous pensez donc que les projets d'infrastructure s'insèrent dans une région et que c'est donc à l'échelle de cette région, qu'il convient de penser leur compensation et non projet par projet ?

**M. Renaud Lagrave.** – Il y aura plus d'attachement à ces questions de la part des élus locaux, quelle que soit leur collectivité et son échelle, si le problème est analysé sous l'angle de la proximité et que ces élus se retrouvent autour d'une table pour en discuter. Les gens seront volontaristes. Aquitaine carbone a vu des collectivités et des entreprises se mobiliser spontanément dans le sens de son action. L'anticipation est, elle aussi, nécessaire car elle permet de traiter plus efficacement les problèmes que lorsqu'on est contraint de réagir au dernier moment. Certaines infrastructures sont issues de projets qui mettent une dizaine d'années à aboutir. Cela laisse le temps d'être efficace. La mise en place d'un fonds régional à l'initiative des agences régionales de la biodiversité abondé par les collectivités pour des projets de faible ampleur comme une extension de zones économiques ou artisanales entraînerait, il me semble, une adhésion large de la part des petites communes ou intercommunalités. Une telle initiative ferait sortir ces sujets du monde des techniciens et rendrait les élus plus concernés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment abonder ce fonds ? Vous aurez du mal à donner un prix aux papillons ou à l'outarde canepetière. Pensez-vous à une taxe d'aménagement ?

**M. Renaud Lagrave.** – C'est une possibilité. Cela pourrait également être une partie de la taxe carbone que j'évoquais.

**Mme Évelyne Didier.** – Et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ?

**M. Renaud Lagrave.** – Pourquoi pas ? Même si je pense qu'il ne s'agit pas de la meilleure solution et que beaucoup d'autres moyens sont possibles. Des versements directs et volontaires depuis le budget d'une commune ou d'une autre collectivité, par exemple.

**Mme Évelyne Didier.** – Et un apport de terres ?

**M. Renaud Lagrave.** – C'est une autre solution possible. Un parallèle pourrait être fait avec les cotisations sociales pour les personnes physiques. Les verser ne signifie pas forcément que l'on va bénéficier de la prestation qui en résulte.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il ressort de nos auditions, notamment celle des représentants de l'État, que le coût environnemental d'un grand projet est de l'ordre de 10 à 15%. Avez-vous l'impression que si les fonds correspondants pour l'A65 ou la LGV Tours-Bordeaux avaient été mis à la disposition de votre agence régionale pour la biodiversité une utilisation plus efficace en aurait été faite en faveur de la biodiversité ?

**M. Renaud Lagrave.** – Je pense que oui mais je n'ai pas les compétences pour répondre à cette question. La gestion de la compensation pourrait être mise en place à l'échelle de la région avec l'agence régionale pour la biodiversité comme un intermédiaire durable de compensation qui serait, par exemple, alimenté par une cotisation annuelle volontaire ou obligatoire des acteurs concernés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L'État joue-t-il son rôle de contrôle ? Car le système ne peut fonctionner sans lui.

**M. Renaud Lagrave.** – J'ai volontairement choisi quelques cas qui peuvent conduire à ce que la question se pose ! Un opérateur présent sur le parc naturel régional des Landes de Gascogne voulait, par exemple, doubler la surface de sa porcherie alors que ce n'était pas compatible avec la charte de ce parc. Un grand nombre d'élus locaux ont protesté mais l'extension a été autorisée sous certaines conditions, malgré notre avis.

Les schémas à la disposition des collectivités sont, il est vrai, tous vérifiés par l'État. Son contrôle s'opère donc, mais pas de manière homogène et pas toujours à bon escient. Je pense que les nouveaux moyens, notamment humains, donnés à l'État en région devraient lui permettre d'exercer un contrôle plus efficace sur l'ensemble des dossiers portés par les collectivités. À l'inverse, je ne suis pas persuadé que l'ensemble du personnel dédié au développement économique dans les services déconcentrés de l'État en région soit encore nécessaire après certains transferts de compétences. Des rééquilibrages pourraient donc être envisagés en faveur des thématiques environnementales.

**Mme Évelyne Didier.** – L'Agence française pour la biodiversité (AFB) va sans doute compenser en partie ce déséquilibre.

**M. Renaud Lagrave.** – Certes, mais la région ne dispose pas du pouvoir de police.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L’AFB disposera du pouvoir de police de l’eau.

**M. Renaud Lagrave.** – C’est vrai, mais va-t-elle pouvoir compter sur des moyens humains suffisants sur le territoire ? Je constate, par exemple, que les gardes du littoral que je rencontre sont de moins en moins nombreux. Il en va de même pour la forêt.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous recevrons dans quelques jours les représentants de l’AFB et pourrons ainsi leur poser la question. Nous vous remercions.

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est suspendue à 15 h 30*

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 15.*

**Audition de M. Henry 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**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, pour notre dernière audition de la journée, nous revenons au projet de LGV Tours-Bordeaux, en entendant la chambre d’agriculture d’Indre-et-Loire.

Ce projet est l’un des quatre projets étudiés par notre commission d’enquête, dont une délégation se rendra d’ailleurs à Libourne et Bordeaux les 23 et 24 février prochains.

Notre objectif est de décrypter, à travers un certain nombre d’exemples, les difficultés que posent aujourd’hui la définition, la mise en œuvre et le suivi des mesures compensatoires pour les projets d’infrastructures, et de proposer des solutions pour y remédier.

Je le rappelle, notre travail est entièrement centré sur les mesures compensatoires.

Nous entendons donc M. Henry Fremont, président de la chambre d’agriculture d’Indre-et-Loire, M. Julien Martinez, chargé de projet environnement et M. David Froger, chef du pôle environnement.

La commission d’enquête a souhaité que notre réunion d’aujourd’hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l’objet d’une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d’enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquêtes, MM. Henry Fremont, David Froger et Julien Martinez prêtent successivement serment.*

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 tout d'abord les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête ? Je les rappelle : l'autoroute A65, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau. Vous avez la parole.

*MM. Henry Fremont, David Froger et Julien Martinez affirment n'avoir aucun lien d'intérêt avec ces projets.*

**M. Henry Frémont, président de la chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire.** – En préambule à cet entretien, je note que la profession agricole et les agriculteurs sont souvent concernés par la construction d'ouvrages comme la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, et la compensation environnementale qui l'accompagne. Il est paradoxal que l'on vienne démarcher les agriculteurs dans le cadre de ces compensations en nous indiquant que notre profession est impliquée dans les enjeux environnementaux et liés à la biodiversité alors que nous sommes montrés du doigt le reste du temps sur ces mêmes thèmes.

Nous ne sommes pas contre la construction de ces ouvrages mais nous souhaitons que la profession agricole et les agriculteurs soient intégrés aux enjeux qui y sont attachés car nous sommes de loin les premiers touchés. Les terres agricoles sont souvent concernées deux fois : une première fois au titre de l'emprise de l'ouvrage elle-même et une seconde au titre du foncier nécessaire à la mise en œuvre des mesures de compensation.

En ce qui concerne l'action des maîtres d'ouvrage, nous nous demandons si, au sein de la séquence « éviter, réduire, compenser », les deux premiers éléments sont étudiés avec autant de soin que le dernier. Nous avons l'impression que compenser peut coûter moins cher que d'éviter ou de réduire et que les financements de ces mesures de compensation peuvent servir de vitrine aux maîtres d'ouvrage. Les agriculteurs ont parfois du mal à accepter cela.

Les maîtres d'ouvrage nous expliquent aussi régulièrement que leur utilisation massive de foncier est la conséquence des mesures réglementaires qu'ils doivent respecter et dont on peut parfois se poser la question de l'intérêt.

Nous sommes bien conscients que les projets doivent être réalisés, mais nous souhaitons que la profession agricole et l'ensemble des acteurs concernés soient consultés en amont. Nous souhaitons être acteurs, avec le maître d'ouvrage, l'État et les associations environnementales qui sont en première ligne sur ces sujets.

La compensation agricole a récemment émergé à côté de la compensation environnementale. Dans notre département, nous y travaillons avec l'État afin de fixer les seuils à partir desquels sera compensée une activité qui se met en place au détriment de terres agricoles. Car le foncier est synonyme d'emplois et d'activité économique pour un territoire donné.

Les chambres d'agriculture représentent le monde agricole, ce qui leur confère une légitimité politique. Nous avons également une légitimité technique, qu'elle soit agronomique ou économique. Nous sommes en capacité de dire que tel type de mesures environnementales peut être mis en œuvre sur tel type d'exploitations agricoles ou de territoires. Nous pouvons également mobiliser les agriculteurs.

Je précise aussi que nous sommes beaucoup plus favorables à une mise en œuvre de la compensation environnementale par voie contractuelle et par prestations de services plutôt que par prélèvement de foncier qui viendrait se surajouter à celui déjà opéré pour la réalisation de l'infrastructure elle-même.

Je vous propose maintenant de répondre aux huit questions que vous nous avez posées en vue de cette audition.

La première est : « Pensez-vous que le monde agricole a, dans son ensemble, une bonne connaissance de ce qu'est le principe de la compensation des atteintes à la biodiversité, notamment depuis la loi du 8 août dernier pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ? ».

Dans notre département, je pense que la réponse est clairement négative en ce qui concerne l'ensemble de la profession agricole à qui le contexte économique actuel donne d'autres sujets de préoccupation. En revanche, les agriculteurs concernés par un projet se mobilisent et, accompagnés par les structures agricoles, prennent rapidement connaissance du sujet.

La deuxième question porte sur les rapports que nous entretenons avec l'administration déconcentrée de l'État au sujet des mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre sur son territoire, notamment en ce qui concerne la ligne grande vitesse entre Tours et Bordeaux.

**M. David Froger, chef du pôle environnement.** – Nous participons, en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de compensation de la LGV, à des comités de suivi qui se réunissent en moyenne tous les trois mois et qui regroupent tous les acteurs à l'échelle départementale. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) y suit tout ce qui concerne les espèces protégées et la direction départementale des territoires (DDT) supervise les aspects relatifs au respect de la loi sur l'eau. Ces réunions sont parfois complétées par des visites de terrains qui réunissent l'ensemble des animateurs afin de prendre connaissance de certaines situations particulières.

Nos rapports avec les services déconcentrés de l'État sont, en ce qui concerne notre département, positifs et constructifs afin que les mesures de compensation contractualisées soient bien appliquées pour éviter des refus de dossiers par la DREAL ou la DDT avant la fin de la procédure.

De manière générale, les services de l'État sont attentifs aux préoccupations du milieu agricole et cherchent constamment un bon équilibre entre enjeux agricoles et environnementaux. Cela contribue à une meilleure fluidité de la démarche ainsi qu'au respect des procédures et des principes qui régissent la compensation, comme la proximité, l'équivalence ou la continuité écologique. La qualité de la relation est réelle et contribue à la réussite du dispositif puisque les objectifs liés au conventionnement ont largement été atteints.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En va-t-il de même en ce qui concerne les relations entretenues avec le concessionnaire LISEA ?

**M. David Froger.** – Notre interlocuteur au quotidien est plutôt COSEA jusqu'à la fin de la construction. Il est présent dans toutes les instances que nous avons évoquées.

**M. Henry Frémont.** – La troisième question porte sur l'implication des chambres d'agriculture dans le choix, la validation ou le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité inhérentes aux projets les concernant.

Je ne sais pas si nous devrions être plus impliqués mais notre chambre de l'agriculture l'est déjà particulièrement. Nous disposons de deux ou trois agents qui travaillent sur ce sujet. L'union départementale des syndicats d'exploitants agricoles (UDSEA) d'Indre-et-Loire dispose d'une compétence juridique qu'elle nous propose sur ces thèmes. Toute la profession agricole se réunit car nous connaissons l'impact négatif pour les agriculteurs qu'une mésentente pourrait engendrer. Nous essayons donc d'intervenir en amont auprès de COSEA. Les discussions autour de la compensation se passent plutôt bien mais certains sujets sont un peu plus sensibles, notamment la manière dont cette société intervient sur le territoire lors des travaux. Je parle ici, par exemple, de ponts qui ont été promis mais non-réalisés et qui forcent l'exploitant à un détour important pour rejoindre une parcelle.

Nous avons compris qu'il était vain de chercher à faire front avec une structure aussi importante. Nous savons très bien qu'elle ne respecte pas la loi sur l'eau et personne, même la DDT, ne semble pouvoir rien faire. Il faut donc que nous ayons des débats constructifs pour pouvoir avancer avec eux.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Votre phrase n'est pas neutre ! Pouvez-vous l'étayer ?

**M. Henry Frémont.** – Nous disposons d'assez d'exemples pour justifier ce propos. Tous les fossés sont bétonnés et conduisent à ce que des arrivées d'eau énormes débouchent sur des endroits où elles ne devraient pas être. Il s'agit d'une réalité de terrain contre laquelle on se bat tous les jours. Nous avons fait remonter l'information, organisé des réunions et même tenté de bloquer les sites de COSEA. Cela relève de rapports de force parfois compliqués. Ils ont, dans le même ordre d'idée, érigé des talus avec de la terre arable alors que la mauvaise terre a été déversée dans des champs. Ils font au plus pratique.

Il faut néanmoins reconnaître que les travaux qu'ils conduisent sont de grande ampleur. Ils représentent des millions de mètres cubes de terre déplacés ainsi que des drainages importants. Des parcelles sont coupées et des exploitations, notamment d'élevage, sont profondément touchées. Les choses ne sont pas simples, *a fortiori* en fin de travaux, car les équipes ne sont plus forcément sur place pour régler les derniers problèmes que nous leur signalons. Ils ne sont pas non plus prompts à payer les indemnités et des interventions du préfet les rappelant à leurs engagements ont parfois été nécessaires.

Nous devons également reconnaître que les agriculteurs du département sont particulièrement touchés et ont, en conséquence, une connaissance assez poussée des actions de COSEA qui les conduit à souvent intervenir. Notre chambre d'agriculture a négocié les protocoles d'accord avec COSEA et celles des départements plus au sud nous ont remercié de l'avoir fait car ils n'auraient jamais osé demander autant. Les choses se passent un peu mieux



en ce qui concerne les mesures compensatoires puisque COSEA sait qu'il a l'obligation de les mettre en œuvre.

Nous devons donc nous concerter avec COSEA mais devons également faire se concerter les agriculteurs entre eux. Les premières réunions d'information ont été houleuses. On nous a accusés de nous être rangés du côté de l'aménageur et de ne pas défendre suffisamment la profession agricole. Nous faisons pour le mieux et je pense que les choses se passent finalement plutôt bien. Julien Martinez peut vous expliquer quelles procédures ont été mises en place dans ce but.

**M. Julien Martinez, chargé de projet environnement.** – Il est intéressant de noter que nous avons pu travailler très en amont, notamment en ce qui concerne les cahiers des charges des mesures proposées aux agriculteurs par contrat. Ces mesures ont, une fois mises en œuvre, forcément un impact sur le fonctionnement de l'exploitation qui les accueille.

Nous sommes partis de cahiers des charges appliqués en Poitou-Charentes qui ont été ajustés à la marge en fonction des situations rencontrées dans notre département. Ces ajustements ont été techniques mais également juridiques. Nous avons donc reconstruit les modèles de conventions afin de les rendre plus lisibles pour les agriculteurs ou les propriétaires fonciers. Ce travail nous a nécessité trois ou quatre mois mais a été un préalable nécessaire car personne n'a, pour l'heure, remis en cause ces conventions.

Plus tôt nous sommes impliqués et plus nous sommes en mesure de dire quel type de secteur est propice à accueillir les types de mesures prévus par les cahiers des charges. Si ce travail n'est pas fait, les souscriptions sont peu nombreuses et nos animations sont stériles. Nous avons donc en premier lieu travaillé avec les associations naturalistes comme la Ligue de protection des oiseaux (LPO) ou la Société d'étude, de protection et d'aménagement de la nature en Touraine (SEPANT). Nous avons choisi avec elles les territoires les plus intéressants du point de vue de la biodiversité puis nous avons pu, dans un second temps, nous diriger vers les agriculteurs que nous savions plus à même de coopérer.

**M. David Froger.** – Nous avons pour leitmotiv de vouloir être associés le plus tôt possible pour prendre connaissance du maximum de détails qui pourraient potentiellement poser problème. Même s'il est vrai que cela a nécessité du temps, et malgré toutes les difficultés qui ont été signalées, nous constatons que de bons dispositifs de contractualisation environnementale, une bonne animation et des efforts de pédagogie ont conduit à une vision positive de l'ensemble par le public. Nous avons obtenu une grande fluidité dans la mise en œuvre du conventionnement. La méthode est donc un enjeu premier.

**M. Julien Martinez.** – Il est également important de travailler avec des associations locales pour ne pas laisser penser que nous sommes au service de l'aménageur ou que nous sommes sa caution. Même si l'on reste sur des mesures volontaires en ce qui concerne la compensation, toute une phase d'acceptation est nécessaire.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il est intéressant de voir que la contractualisation se passe bien au final. Il nous avait déjà été rapporté qu'il existe parfois une différence de relations avec l'aménageur selon qu'elles concernent les travaux ou les mesures de compensation. Je suppose que si les choses se passent bien c'est parce que financièrement, tout le monde s'y retrouve. Quelles sont les échelles de contractualisation ?

**M. Henry Frémont.** – Je pense que les relations sont bonnes parce que nous avons des habitudes de travail avec les deux associations que nous avons citées avec lesquelles nous travaillons également sur des sites Natura 2000 depuis vingt ans. Cela facilite beaucoup la conciliation de leur point de vue, ancré sur la biodiversité, et du nôtre, qui porte principalement sur les intérêts du monde agricole. Tout le monde a intégré qu'il est nécessaire de comprendre les problématiques de l'autre afin de bâtir ensemble pour avancer. Il s'agit d'un principe accepté. Les fédérations de chasse et de pêche nous aident également dans certains cas.

**Mme Évelyne Didier.** – Cela fait plaisir d'entendre cela ! On a parfois l'impression qu'il s'agit d'enjeux contradictoires pour lesquels toute tentative d'entente serait vaine. Vous montrez que le respect mutuel et l'écoute rendent l'entente possible.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les élus locaux participent-ils à cette dynamique ?

**M. Henry Frémont.** – Ce n'est pas systématique, notamment pour les mesures compensatoires. Mais il est aussi possible qu'ils n'interviennent pas car le système fonctionne déjà en l'état. Leur action est plus nette sur certains autres dossiers locaux comme la déviation de Richelieu où nous avons, avec les associations environnementales, la commune et le conseil départemental, été d'accord pour demander à la DREAL de modifier le projet, en vain pour le moment. Cet exemple nous montre que la conciliation n'aboutit pas toujours.

**M. Alain Vasselle.** – Quelle forme de compensation la profession agricole souhaite-t-elle privilégier ? S'agit-il d'une compensation économique, d'une compensation environnementale ou les deux ?

Que fait le préfet pour que la profession n'ait pas à souffrir du mauvais comportement du concessionnaire le temps des travaux ?

Quel est l'impact du foncier que doit mobiliser le concessionnaire pour réaliser les mesures de compensation ? Quel est son volume financier ? Quel pourcentage de l'investissement cela représente-t-il ? En avez-vous une idée ?

Lorsqu'un ouvrage tel un aéroport ou une autoroute, est construit, on voit se développer une petite faune à proximité. Elle est notamment constituée de lapins de garenne. L'agriculture a-t-elle à souffrir des dégâts induits par leur prolifération ? Qui, dans ce cas-là, doit vous indemniser ?

**M. Henry Frémont.** – Pour que les choses fonctionnent, il faut que soient réunies à la fois la compensation économique et la compensation environnementale. Nous serions, à la rigueur, favorables à un peu plus de compensation économique qu'environnementale alors que nos collègues des associations environnementales demanderaient sans doute le contraire. Nous arrivons néanmoins à nous mettre d'accord avec elles sur les actions nécessaires. Il faut reconnaître que les mesures que nous mettons en place sont souvent inspirées des mesures agro-environnementales (MAE) existant par ailleurs. On ne part pas de zéro. Les MAE en faveur de la biodiversité ont déjà été validées par le ministère de l'environnement ou de l'agriculture, par exemple. Il convient également de noter que la motivation économique n'est pas la seule qui pousse les agriculteurs qui l'ont choisie à mettre en œuvre des mesures de compensation. Ils possèdent également une fibre environnementale et ont également envie de faire évoluer les choses.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous sommes donc curieux de savoir quelles sont concrètement ces mesures. Sur quoi s’engagent les agriculteurs dans votre département ? Est-ce autour de zones humides, de haies, de l’outarde ? Quel type d’agriculture est majoritairement concerné ?

**M. Julien Martinez.** – Vous nous interrogez sur la fourchette de rémunération proposée par hectare et par an aux agriculteurs pour accueillir ces mesures et vous souhaitez savoir s’il s’agit d’une piste sérieuse de revenus complémentaires et si ces engagements ont un impact sur la valeur du foncier qui accueille les mesures de compensation.

Nous travaillons principalement sur trois grands types de zones. Il s’agit des zones humides, des zones calcicoles pour l’avifaune de plaine – qui concerne moins l’outarde que l’œdicnème ou le busard – et des zones boisées. Le plus gros volet concerne les zones humides. Il convient également d’indiquer que notre département compte un certain nombre de contrat territoriaux avec notre agence de l’eau. Nous avons donc des zones déjà animées par des MAE en la matière qui ont servi de support aux mesures de compensation environnementale.

La majeure partie des mesures mises en œuvre par contrats et qui ont trait aux zones humides concernent les prairies de fauche tardive du 15 au 31 juillet voire au 15 septembre sur un tiers de la surface. Le foin n’étant plus de bonne qualité, les agriculteurs vont chercher à en faire du compost, par exemple. Si la fauche est entièrement faite au 15 juillet, la rémunération est de 450 euros par hectare et si la fauche a lieu au 31 juillet sur deux tiers de la surface et au 15 septembre pour le tiers restant, le montant est de 670 euros l’hectare. Il s’agit d’une option financièrement intéressante pour les terres relativement hydromorphes, en délaissé, ou près des bois.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cela vient en plus sur des terrains qui accueillent déjà des MAE ?

**M. Julien Martinez.** – Non, il s’agit de mesures exclusives. Cela concerne des terres qui ne sont pas ou plus en MAE. Il faut reconnaître que les mesures de compensation sont arrivées à un moment où les MAE avaient « du plomb dans l’aile » dans notre département. L’État a dénoncé certains contrats sur des bassins versants ou des aires de captage, ce qui a entraîné une érosion de la contractualisation chez nous. Il faut le dire. Les mesures de compensation sont arrivées juste après cela, notamment sur les bassins versants de rivières.

**M. Henry Frémont.** – La culture de la contractualisation autour des MAE est déjà ancienne dans notre département et concerne maintenant plusieurs centaines d’agriculteurs. Il s’agit d’un dispositif compliqué qui engendre des risques de contrôle et un certain formalisme. Les agriculteurs qui le connaissent savent comment cela fonctionne et les risques qu’ils prennent. Le tarif de 670 euros à l’hectare semble important mais la valeur du foin récolté en juillet ou en septembre est nulle. Il ne peut pas nourrir une vache ou une chèvre ! Il ne peut servir qu’au compost ou à faire du méthane et c’est la raison pour laquelle le tarif versé pour la réalisation de la mesure est élevé. Cette mesure présente, sur certaines terres, le mérite d’éviter le retour à la friche ou le fermement.

**M. Julien Martinez.** – Nous travaillons en amont avec le Conservatoire d’espaces naturels (CEN) sur des peupliers assez anciens près de rivières ou de barrages de castors. Les

mesures de compensation ont été ici un remède en transformant les peupleraies en prairies, par exemple.

Des mesures concernent également les prairies pâturées en extensif. Dans un contexte d'érosion de l'élevage dans notre département, elles ont été choisies par certains éleveurs. Le tarif est ici autour de 300 euros par hectare en contrepartie d'interdictions de fertilisation et d'utilisation de produits phytosanitaires.

Certaines mesures prévoient un gel qui, à la différence des prairies, exclut toute récolte mais autorise seulement un broyage. Ces mesures concernent principalement les secteurs d'avifaune de plaine et sont rémunérées 600 euros l'hectare. Elles ne sont pas sans rappeler les mesures en faveur des outardes. Le gel peut être fixe ou tournant et nous essayons parfois de l'intégrer dans la rotation de la ferme. On peut y intégrer de la légumineuse.

Des cultures de navette fourragère sont aussi mises en œuvre au profit de l'avifaune de plaine. Ces navettes peuvent également être tournantes. Le prix est ici de 548 euros l'hectare.

Les repousses de céréales peuvent être conservées un an ou deux. Si vous récoltez, par exemple, un blé ou une orge, il conviendra de passer un déchaumeur puis laisser les repousses. Il s'agit de mesures tournantes rémunérées 650 euros l'hectare.

Les dernières mesures en lien avec les zones humides consistent en la création de prairies environnementales appelées mégaphorbiaie. On y laisse les hautes herbes des cours d'eau s'y développer avec un broyage tous les deux ou trois ans et une exportation des rejets de ligneux. Il s'agit de la seule modalité qui n'est pas intégrable aux aides de la politique agricole commune (PAC) car on se situe véritablement hors emprise agricole. La rémunération est là de 600 euros à l'hectare sans droit à paiement de base, ce qui peut être moins intéressant pour l'agriculteur. L'activité agricole est ici exclue puisque l'on est dans la création de zones transitoires entre la forêt et la prairie.

Les mesures décrites sont les mesures majeures en termes de surface. Les mesures linéaires restantes sont la création et la gestion de haies, de ripisylves, la création de mares, la gestion d'arbres têtards et la gestion de boisements alluviaux. Le linéaire de haie est rémunéré 1,90 euro par mètre et par année d'entretien, les travaux de création étant directement pris en charge par COSEA. Ils plantent et entretiennent durant les trois premières années.

**M. Henry Frémont.** – Pour en revenir à la question relative au rôle du préfet, je pense que ce dernier fait, comme nous tous, ce qu'il peut. Car COSEA a pour technique de changer nos interlocuteurs tous les six mois. En ce qui concerne les problèmes induits par les travaux, nous sommes donc contraints de réexpliquer l'ensemble des situations tous les six mois. Cela ne règle pas le problème mais finit par décourager l'ensemble des acteurs qui sollicitent l'entreprise. Je pense que COSEA est partie dans un grand nombre de contentieux, qu'ils disposent de bons avocats et que certains calculs les poussent à considérer que payer une pénalité revient moins cher que d'entreprendre certains travaux. Ces deux techniques sont relativement efficaces et créent un sentiment de fatalité et de découragement chez certains agriculteurs. Heureusement que d'autres les remotivent.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En ce qui concerne les travaux, avez-vous introduit des recours contre COSEA ou laissez-vous ce rôle aux associations ?

**M. Henry Frémont.** – Nous n'intervenons qu'à l'amiable et n'allons pas jusque-là car nous n'en avons pas les moyens financiers. Nous savons, en outre, que leurs équipes ne seront plus présentes sur le terrain pour entreprendre les travaux nécessaires si une décision de justice devait être rendue, quand bien même elle nous donnerait raison. Cela relève du problème inhérent aux fins de chantiers que j'évoquais précédemment.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ont-ils globalement restauré les milieux impactés ou reste-t-il des endroits endommagés que nous pourrions aller voir lors de notre future visite sur place ?

**M. Henry Frémont.** – Le plus gros problème est celui déjà évoqué sur le bétonnage des fossés qui amène de l'eau dans des champs où il ne devrait pas y en avoir. Pour répondre à la question de M. Vasselle, un autre problème est relatif à la présence de sangliers et de lapins. COSEA possède des terrains qui ne sont pas entretenus et sont devenus de véritables ronciers où prolifèrent ces espèces alors qu'on ne les y avait jamais vues auparavant. Lorsqu'il s'agit de sangliers, il est possible de se retourner contre la fédération de chasse pour se faire indemniser des dégâts de gibier, mais ce n'est pas possible lorsqu'il s'agit de lapins.

En ce qui concerne l'impact du projet sur le prix du foncier, nous n'en avons pas constaté. Cela peut s'expliquer par le fait que nous mettons tous nos moyens en œuvre pour éviter que les mesures compensatoires passent par de l'achat de terres. Il faut reconnaître que la LGV qui traverse le département n'est pas un facteur déterminant de la hausse du prix du foncier.

**M. Alain Vasselle.** – Ma question était de savoir si vous aviez une idée de ce que représente, pour le concessionnaire, le poids financier de l'acquisition du foncier et des compensations ? Combien cela pèse-t-il dans leur investissement global ? Est-ce significatif ?

**M. Henry Frémont.** – Je n'en ai aucune idée.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pour répondre à M. Vasselle, nous avons demandé à COSEA et LISEA, à l'occasion de leurs auditions, de nous fournir des documents relatifs au coût de leurs mesures compensatoires. L'étude de l'ensemble des dossiers sur lesquels nous travaillons nous montre qu'il est difficile d'ouvrir la « boîte noire » !

**M. Gérard Bailly.** – Le monde agricole a-t-il été concerté au niveau du pré-projet ou de l'enquête en ce qui concerne le tracé du projet ? Le maître d'ouvrage a-t-il, le cas échéant, financé la reconstruction de bâtiments agricoles pour des exploitations que la ligne à scindées ? Quelle est, en outre, la longueur du tracé sur votre département et les surfaces impactées ? Y a-t-il eu un débat entre le monde agricole et le monde forestier, l'un préférant toujours que le tracé passe chez l'autre ? Le remembrement des parcelles a-t-il eu lieu tout au long du tracé ?

L'expérience que j'ai connue en matière de LGV m'évoque le rétablissement des ponts sur les routes départementales. Il n'est aujourd'hui plus possible de faire passer une moissonneuse-batteuse sur un pont de quatre mètres. Avez-vous rétabli les ponts en fonction de leurs dimensions initiales ou des nouveaux besoins ? Il peut sembler s'agir de détails mais leur prise en compte est la garantie de bonnes conditions de dialogue avec le monde agricole.

Enfin, quelle a été la diminution de production de l'économie agricole au sein du département du fait des hectares agricoles qui ont changé de nature ainsi que ceux qui, du fait des mesures de compensation mises en œuvre, voient leur productivité affectée ? Des indemnités ont-elles été versées pour ce préjudice global ?

**M. David Froger.** – En ce qui concerne le tracé, la chambre d'agriculture a été consultée à toutes les étapes depuis le débat public dans les années 90. Des avis ont été émis par le président de la chambre mais force est de constater que le tracé d'une ligne LGV est extrêmement rigide et que beaucoup d'autres aspects sont également à prendre en compte. Certaines demandes de la profession ont néanmoins été entendues. La LGV suit par exemple, le tracé de l'autoroute A10 comme nous l'avions demandé. Les différences de nature de ces deux ouvrages a engendré des délaissés entre les deux tracés qui ont, parfois, pu être remis en culture.

La longueur du tracé sur le département représente 52 kilomètres depuis le sud de Tours, lieu de raccordement à la ligne, jusqu'à la limite avec le département de la Vienne. Il faut également ajouter la longueur de quelques raccords au réseau existant.

Je ne dispose pas des chiffres précis mais le tracé passe, dans notre département, en très grande majorité par des terres agricoles contre très peu de forêt. Il s'agit pour elles d'un impact marginal.

En ce qui concerne le remembrement, cinq secteurs d'aménagement foncier ont été définis. Il n'y en a pas dans la partie nord du département car il s'agit d'un milieu périurbain dans lequel il n'existait pas de marge de manœuvre. Dans les autres cas, il y a eu des aménagements fonciers qui sont une forme de compensation agricole. Il y a eu de l'inclusion et de la répartition d'emprise. Les règles de définition du périmètre ont été respectées.

En ce qui concerne les ponts, nous pouvons constater qu'il y a eu une reconstitution des ouvrages ou des continuités de circulation. Nous regrettons néanmoins que les nouveaux ouvrages doivent respecter certaines nouvelles normes qui conduisent à plus de contraintes pour le passage des engins. Le jumelage de la LGV avec l'autoroute engendre des enchainements d'ouvrages conduisant à la reconfiguration de certaines zones qui sont touchées par de nouveaux problèmes de visibilité ou de dos d'âne.

La compensation a pris la forme d'un volet « individuel » à destination directe des exploitants impactés qui ont pu bénéficier des protocoles que nous avons négociés avec RFF. Un fonds de compensation collective a aussi été destiné aux collectivités. Ils ont pu engendrer quelques retours ponctuels vers l'économie agricole mais il ne s'agit pas de la destination première de ce fonds. Il n'y a donc pas eu de compensation collective agricole mais nous espérons que les nouveaux textes changeront cette situation.

L'emprise de l'ouvrage représente 1 000 hectares sur le département. Nous sommes passés d'une estimation de 300 à 400 hectares au début du projet qui, au fur et à mesure de sa définition, a abouti au chiffre final.

**M. Gérard Bailly.** – Le maître d'ouvrage a-t-il accepté des transferts de sièges d'exploitation ?

**M. David Froger.** – Pas à ma connaissance. Nous avons essayé de régler les problèmes par de l'aménagement foncier, des rétablissements de voirie ou des indemnisations.

**M. Gérard Bailly.** – Combien d'hectares sont concernés par les protocoles de compensation que vous nous avez détaillés ?

**M. Julien Martinez.** – Nous sommes à ce jour à 440 hectares contractualisés. Pour ce qui concerne les mesures surfaciques, la plus représentée est la prairie de fauche avec 250 hectares. Le gel représente, lui, 140 hectares. Il s'agit des cahiers des charges les plus simples à mettre en œuvre. La création et la gestion de haies déjà existantes représentent un linéaire de 23 kilomètres. Deux kilomètres de ripisylve sont également mis en place. Cela correspond, de mémoire, à 300 000 ou 400 000 euros par an.

Il est difficile d'établir un objectif exprimé en surface car la compensation fonctionne par espèce. Il convient donc d'appairer les espèces touchées avec les surfaces qui compensent les impacts.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il me semble que la dette cumulée par espèce était de 30 000 hectares, ce qui a conduit à 3 000 ou 4 000 hectares après mutualisation. Que représente le montant inhérent aux compensations que vous venez de mentionner par rapport à celui des MAE, connaissant les difficultés liées à leur mise en paiement ?

**M. Julien Martinez.** – L'idée est, en effet, de mutualiser. COSEA cherche, en ce sens, un agriculteur dont les parcelles pourraient accueillir l'ensemble des espèces concernées. Nous avons, à chaque fois, essayé de concilier la volonté de COSEA et les intérêts de l'agriculteur. Les associations environnementales nous servent également de guide pour dire quel type de surface correspond aux espèces concernées.

En ce qui concerne les MAE, on ne peut, pour le moment pas reprocher à COSEA de ne pas payer dans les temps les mesures de compensation. Les factures arrivent et c'est important pour la confiance des agriculteurs. Ce n'est pas toujours le cas pour les MAE.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Aujourd'hui, est-il possible de dire que COSEA accompagne plus de mesures environnementales que l'État ?

**M. Julien Martinez.** – Je pense qu'il est, en effet, possible de le dire.

**M. Henry Frémont.** – Ils paient mieux que l'État, sans que cela ne soit trop difficile...

**M. Gérard Bailly.** – Comme il a été dit, les agriculteurs ne font pas cela que pour les primes ; ils espèrent voir leurs actions servir à la biodiversité. Quelles modalités d'évaluation à moyen terme sont prévues pour ces mesures afin de savoir s'il convient, ou non, de les reconduire ?

**M. David Froger.** – Les mesures sont prévues pour une certaine durée au terme de laquelle il y aura forcément une évaluation pour voir si le contrat est reconduit ou si des ajustements doivent être prévus. Un suivi annuel est également prévu pour chaque exploitant. Il sera conduit par la chambre de l'agriculture et les associations environnementales.

Il faut aussi préciser qu'un agriculteur contrôlé sur son dossier relatif à la politique agricole commune (PAC) ou sur les MAE que peut accueillir une partie de son exploitation

verra s'effectuer un fléchage de ce contrôle sur les mesures compensatoires dont il a la charge. Tout cela vient en plus du contrôle logique que l'opérateur effectuera sur les mesures qu'il finance.

**M. Julien Martinez.** – Nous sommes dans le cadre d'un objectif de moyens et pas de résultats. S'il est possible d'estimer qu'une espèce va recoloniser une zone, il n'est pas possible d'en être totalement sûr. Je ne sais pas comment le risque d'échec est pris en compte mais c'est à COSEA d'assurer le suivi.

**M. Henry Frémont.** – La situation est similaire pour toutes les mesures environnementales. Qu'il s'agisse de MAE ou de mesures de compensation, on s'aperçoit qu'une durée de 5 ans n'est pas assez longue pour avoir un véritable impact positif sur le milieu et on ne dispose souvent pas d'un état initial de la situation qui pourrait servir d'étalon. Ce n'est toutefois pas le cas pour les mesures liées à la LGV. Pour ce qui est de l'outarde, on connaît par exemple le nombre d'hectares concernés par les mesures *ad hoc*, le niveau de l'investissement que cela représente, mais on n'a aucune idée du nombre d'outardes qui vont revenir effectivement. La valeur patrimoniale de cette espèce peut toutefois justifier l'importance des moyens mis en œuvre.

**M. Rémy Pointereau.** – Le passage de la LGV entraîne une double peine pour les agriculteurs qui perdent une première fois du foncier pour l'emprise de la ligne et une seconde fois pour mettre en place les mesures de compensation environnementale qui sont rendues obligatoires. Quel est le rapport entre le volume cumulé de ces deux types de surface pour le projet de LGV dans votre département ?

Les agriculteurs touchés ont-ils récupéré leurs surfaces agricoles cultivables ?

La compensation environnementale s'est-elle faite à proximité directe de l'emprise ou vous a-t-on proposé des mesures un peu plus éloignées ?

Le tracé de cette autoroute a-t-il favorisé un jumelage avec d'autres infrastructures linéaires ? Pensez-vous que cette solution permet de mieux épargner les terres agricoles ?

Outre les passages routiers évoqués, des passages réservés aux parcelles ont-ils été prévus ?

**M. Henry Frémont.** – La compensation agricole est une nouveauté pour laquelle la profession s'est battue. On détermine aujourd'hui dans le département les seuils et les catégories d'infrastructures qui pourraient être concernés.

Il faut, de toute manière, considérer que les 1000 hectares qui ont été prélevés sont définitivement perdus pour l'agriculture. Nous avons essayé de trouver des solutions à travers le remembrement, la réserve foncière du département ou de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour pallier ce problème, mais force est de constater que certaines exploitations ont été fortement touchées. La compensation agricole sera, on l'espère, une solution en termes de réserve foncière car il s'agit du cœur du problème même si nous savons qu'elle ne créera pas de terres *ex nihilo* et que le volume de production agricole s'en trouvera *in fine* affecté quand même.

Vous évoquiez le problème des ouvrages routiers qui ne sont plus forcément adaptés au format de nos engins. Il est vrai qu'il s'agit d'un problème qui nous touche mais



dont l'importance est moindre que celle des politiques de voirie dans les bourgs ou dans les villes. On a tendance à oublier les agriculteurs, même au sein de communes rurales !

**M. David Froger.** – L'avis sur les jumelages d'infrastructures n'est jamais simple à donner pour une chambre d'agriculture car les exploitants qui se situent déjà à proximité de l'autoroute n'apprécient pas forcément que vienne s'y ajouter une LGV. L'idée directrice est d'aller vers une solution de moindre mal qui limite le fractionnement de l'espace agricole. Car une exploitation ne se limite pas à une surface de foncier mais est également une somme de fonctionnalités qu'il faut préserver. Nous avons donc, pour la LGV, en principe souhaité ce jumelage mais nous avons été conscients des inconvénients de cette solution pour certains. Le jumelage entre une LGV et une autoroute connaît également des limites techniques car les rayons minima de courbure sont beaucoup plus importants pour une LGV que pour une autoroute, ce qui limite le parallélisme des tracés et crée *de facto* des délaissés.

En ce qui concerne le foncier, les aménagements ont permis de réduire les impacts subis par chaque exploitation touchée mais n'ont pas compensé les 1000 hectares qui ont définitivement été ôtés à l'activité agricole.

**M. Julien Martinez.** – En ce qui concerne l'éloignement des mesures de compensation par rapport à la localisation de l'atteinte, il varie selon les espèces. Les mesures concernant les amphibiens vont se faire au droit de la ligne alors que celles en lien avec l'avifaune de plaine peuvent être plus éloignées et ciblées sur les quelques endroits intéressants du département qui peuvent parfois se situer à une vingtaine de kilomètres de la ligne.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-ce que, comme c'est le cas chez vous, un meilleur dialogue entre naturalistes et agriculteurs permet de préserver plus de bonnes terres agricoles près de la ligne et de concentrer les mesures de compensation sur des zones plus intéressantes pour la biodiversité et ayant moins de valeur pour l'agriculture ?

**M. Julien Martinez.** – C'est typiquement ce que nous avons souhaité et cela n'a été possible que du fait d'une intervention très en amont du projet. Nous avons pu cibler les terres intéressantes pour la biodiversité qui accueilleraient déjà parfois des MAE et avons pu nous focaliser sur les terres les moins productives et les agriculteurs les plus volontaires.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-ce que vous ne vous demandez pas s'il était pertinent de destiner autant de moyens à la seule outarde et s'il n'y aurait pas eu mieux à faire en termes de surface et d'impact sur la biodiversité ?

**M. Julien Martinez.** – Il ne s'agit pas simplement de l'outarde mais également de l'œdicnème et du busard cendré et saint-martin. Nous savons que les espaces que nous avons sélectionnés avec la LPO sont propices à ces trois espèces, même si les effectifs d'outardes sont en chute libre.

**M. Alain Vasselle.** – Je réagis par deux questions complémentaires à celles de M. Pointereau.

Avez-vous trouvé suffisamment d'agriculteurs volontaires pour mettre en œuvre la totalité des mesures de compensation requises par l'ouvrage ? Comment procédez-vous si jamais vous n'y parvenez pas ? Les indemnités proposées aux agriculteurs volontaires correspondent-elles réellement à la perte de productivité induite sur leur exploitation ?

Jusqu'à présent, lorsqu'un agriculteur perdait une surface de terre sans que ne puisse y être substituée une parcelle de même surface et de qualité similaire, une indemnité lui était versée. On ne tenait pas compte de la perte de productivité sur le long terme provoquée par la perte de surface. Les mentalités ont-elles évolué ? Une compensation dans la durée est-elle prévue ?

**M. Henry Frémont.** – Les protocoles existants ont été respectés lorsque ces cas de figure ont été rencontrés. Des calculs prenant l'ensemble des paramètres en jeu servent à calculer le montant de la prime d'éviction. Mais il est clair que lorsque les surfaces amputées remettent en jeu la viabilité économique d'une exploitation, la prime d'éviction versée ne suffit pas forcément, *a fortiori* pour un jeune agriculteur qui s'installe. La compensation agricole ne répond cependant pas à ce problème car elle a pour but de compenser les pertes de surfaces globales à l'échelle d'un département et non à l'échelle d'une exploitation.

**M. Julien Martinez.** – La perte de productivité due à l'accueil de mesures de compensation est variable selon les situations. Elle peut être quasi-nulle lorsqu'un agriculteur y dédie une ou deux parcelles peu productives. Elle peut aussi être plus importante lorsque plus de terres sont en cause. Il s'agit à chaque fois de cas particuliers qui dépendent aussi de la situation de l'agriculteur en cause, notamment s'il prévoit de bientôt partir à la retraite ou qu'il souhaite cumuler une autre activité. Le seul point commun est que l'accueil de mesures de compensation est à chaque fois un acte volontaire de l'agriculteur.

**M. Henry Frémont.** – Nous cherchons également à établir un maillage du territoire. Lorsque l'on met en place des MAE en zone Natura 2000, on ne va pas chercher une parcelle de 50 hectares au même endroit mais plutôt plusieurs parcelles différentes afin de créer ce maillage qui est, par exemple, nécessaire à l'outarde.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pour quelle durée les contrats sont-ils souscrits ?

**M. Julien Martinez.** – Ils sont souscrits pour une durée minimale renouvelable qui va de cinq ans pour certaines mesures comme les repousses de céréales à vingt-cinq ans pour d'autres notamment liées aux haies, aux ripisylves ou à du boisement. Les prairies qui bordent les ripisylves ou les haies afin d'obtenir un effet de lisière donnent lieu à un engagement minimum entre huit et dix ans renouvelable par tacite reconduction. Il est aussi possible pour l'agriculteur de s'engager directement pour vingt-cinq ans s'il le souhaite.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous n'êtes donc pas dans la même logique que celle qui a pu nous être présentée pour Notre-Dame-des-Landes. Certains nous ont dit préférer négocier des contrats sur une durée de cinq ans afin de renégocier, passé ce délai, en profitant du fait que l'opérateur aura l'obligation de poursuivre la mise en œuvre des mesures compensatoires.

**M. Julien Martinez.** – Nous avons, de notre côté, négocié une clause d'actualisation des prix de 8 % supplémentaires tous les 5 ans.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Au regard de la situation que vous nous avez décrite, ne peut-on pas dire que la chambre d'agriculture est devenue un véritable opérateur de compensation dans votre département ? Ne pourrait-elle pas en devenir un à part entière ?

**M. Henry Frémont.** – Ce n'est clairement pas une volonté de notre part même si la CDC Biodiversité a récemment sollicité notre concours, sans que cela n'ait donné suite.

**M. Gérard Bailly.** – Si la biodiversité est un enjeu, il convient néanmoins de ne pas oublier les hommes. Y a-t-il eu des problèmes avec COSEA en ce qui concerne d'éventuelles nuisances pour les habitations ou les sièges d'exploitation, telles que le bruit par exemple ?

**M. David Froger.** – Nous ne les oublions pas car les agriculteurs sont ressortissants de notre chambre d'agriculture et, pour certains, directement riverains de l'infrastructure. Il en va de ce sujet comme du tracé. Nous avons beaucoup insisté à tous les niveaux mais avons constaté que l'opérateur s'en tient au minimum réglementaire. Il faut néanmoins reconnaître que certaines mesures d'atténuation du bruit de la LGV ont pu également limiter les nuisances sonores en provenance d'infrastructures préexistantes.

**M. Gérard Bailly.** – Malgré la présence de merlons, nous savons que la nuisance sonore persiste.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie Messieurs, non seulement pour la qualité des informations données, mais aussi pour la franchise de vos réponses.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est close à 18 h 50.*

**Jeudi 9 février 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition 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)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur les grands projets d'infrastructures avec l'audition du Conseil national d'expertise foncière et agricole (CNEFAF). Je rappelle que nos travaux s'intéressent en particulier aux conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets – l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de Cossure, en plaine de la Crau.

Le CNEFAF est une organisation qui gère les professions d'experts fonciers et agricoles et d'experts forestiers. Davantage que sur les projets précédemment évoqués, nous sommes particulièrement intéressés par vos méthodes d'expertise de la bonne application de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment. Je vous rappelle que tout faux témoignage et toute subordination de témoin est passible de peines inscrites au code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. François Paliard, Alban le Cour Grandmaison, Gilles Barreau, Thierry Routier et Philippe Gourmain prêtent successivement serment.*

Avant que nous commençons, je vous demande de bien vouloir nous préciser les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête.

**M. Alban le Cour Grandmaison, spécialiste des systèmes géographiques.** – J'ai travaillé sur le projet de TGV Bretagne-Pays de Loire, avec le groupe Eiffage.

**M. François Paliard, vice-président du CNEFAF.** – Je n'ai aucun lien d'intérêts.

**M. Gilles Barreau, expert forestier.** – Moi non plus.

**M. Thierry Routier, expert foncier et agricole.** – Moi non plus.

**M. Philippe Gourmain, président d'experts forestiers de France.** – Aucun lien d'intérêt non plus de mon côté.

**M. François Paliard.** – Créé par décret en 2006, le CNEFAF est une structure de type ordinal regroupant l'intégralité des experts fonciers et agricoles et des experts forestiers français. Il a en particulier pour mission d'agrèer les nouveaux experts et d'établir la liste nationale des experts fonciers et agricoles, et des experts forestiers. Seules les personnes inscrites sur cette liste nationale peuvent porter le titre d'expert.

Les membres du CNEFAF sont des professionnels compétents, responsables et indépendants. Leurs compétences professionnelles sont vérifiées par le CNEFAF, qui assure par ailleurs pour chaque membre une formation continue obligatoire. Ensuite, les experts sont responsables car ils interviennent à titre personnel et sous leur propre responsabilité. Ils doivent respecter le code des devoirs professionnels et être obligatoirement titulaires d'une assurance responsabilité civile professionnelle. Enfin, l'exercice de la profession est incompatible avec toute fonction susceptible de porter atteinte à son indépendance, et les experts sont soumis au secret professionnel.

Par ailleurs, le législateur a doté le CNEFAF d'un pouvoir disciplinaire lui donnant rang de juridiction administrative, les recours éventuels s'exerçant devant le Conseil d'État.

Les membres du CNEFAF interviennent sous forme d'expertise, de conseil ou d'études, dans un cadre amiable, précontentieux ou judiciaire. Trois domaines sont

particulièrement concernés par ces missions : l'expertise forestière, l'expertise foncière, et l'expertise agricole.

Le titre d'expert est ouvert aux diplômés de formations en environnement, car les membres du CNEFAF participent à la prévention des risques d'inondation – ce qui inclut la gestion des massifs forestiers pour la maîtrise des eaux de pluie, l'identification des zones d'expansion de crue, les études de bien fondé de la construction de bassins de rétention – et à la prévention des incendies.

**M. Gilles Barreau.** – Nous avons écouté certaines des auditions de votre commission d'enquête, et une question est revenue régulièrement : a-t-on assez de personnel ? Est-il suffisamment formé ?

C'est notre cœur de métier. Nous possédons un véritable savoir-faire, qui va de la dissection technique des sujets et de l'analyse des facteurs à la proposition de scénarii en fonction des comparaisons que nous avons pu faire avec des projets existants dans nos bases de données. Notre approche est pluridisciplinaire, et s'intéresse autant aux facteurs environnementaux que techniques et économiques. Nous privilégions d'ailleurs les interactions avec d'autres spécialistes de terrain, comme les écologues et les ingénieurs en génie environnemental.

En tant que gestionnaires de projets, les experts ont deux missions : un rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage, tout d'abord. L'expert favorise la concertation avec les acteurs locaux, assure la coordination des acteurs et propose des unités de compensation. Parallèlement, l'expert joue un rôle dans la maîtrise foncière : il assure l'identification et la gestion des terrains, réalise la négociation et élabore les contrats. La spécialité de nos membres est la gestion des projets sur le long, voire le très long terme : nos domaines de compétences nous prédisposent à travailler sur des temps longs, de 10 à 100 ans.

Nous intervenons à la fois sur des grands projets d'infrastructures comme les projets de LGV, d'autoroutes ou de lignes électriques à haute tension, et sur des projets locaux d'urbanisme. La dichotomie que l'on crée entre ces deux types de projets est en réalité artificielle, car il existe toujours des interactions entre les grands et les petits projets.

Leur connaissance aiguë du terrain et des acteurs locaux permettent aux experts d'adapter au mieux les projets à la société.

**M. Thierry Routier.** – Nous intervenons dans toutes les phases du projet : en amont, durant la réalisation, et en aval.

Préalablement à la réalisation des projets, nous intervenons avec d'autres acteurs de l'environnement pour identifier les zones à préserver, évaluer les impacts et préjudices environnementaux du projet et déterminer la valeur des terrains. Cela nous permet de proposer et de hiérarchiser des solutions alternatives afin d'éviter un maximum d'impacts, mais également des mesures de réduction et de compensation pour les impacts qui n'auraient pu être évités.

Je prendrai l'exemple d'un projet dont l'enjeu était une évolution du plan local d'urbanisme (PLU) pour permettre de créer un couloir pour les batraciens entre leur zone d'hivernage et leur zone de reproduction. Pour cela, la parcelle d'un particulier, qui avait un potentiel de 4 terrains à bâtir, devait être classée en « zone naturelle ». Ce dossier n'est pas

allé jusqu'à l'enquête publique, mais nous avons assisté le maître d'ouvrage dans la recherche de solutions.

Pendant la conduite du projet, nous avons un rôle d'assistant au maître d'ouvrage : nous assurons la coordination des actions de mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Cela passe notamment par l'élaboration de grilles d'indemnisation pour les propriétaires fonciers et exploitants agricoles. Nous conduisons également les négociations foncières, élaborons des propositions contractuelles durables, en particulier à travers la rédaction des clauses environnementales figurant dans les baux ruraux, documents qui génèrent parfois des tensions entre preneurs et bailleurs.

**M. Alban le Cour Grandmaison.** – Cette fois, nous pouvons prendre l'exemple d'un aménagement de la RN 162 entre Laval et Mayenne, lors duquel nous avons assuré les missions de recherche et de sécurisation foncière des terrains destinés à accueillir les mesures compensatoires. Ce projet, qui a fait l'objet d'une collaboration avec un cabinet spécialisé dans le génie écologique, s'est déroulé en trois temps : tout d'abord, l'élaboration d'un système d'information géographique (SIG) pour les mesures compensatoires en faveur des zones humides et des espèces protégées, ainsi que pour certaines mesures de réduction. Ensuite, la recherche de foncier et la réalisation des diagnostics d'exploitation agronomique et écologique de chaque terrain ; celle-ci conduit à la formulation de propositions de compensations. Enfin, l'élaboration du programme des travaux et des plans de gestions, ainsi que la sécurisation effective des terrains – par le biais de conventionnements, de baux emphytéotiques ou d'acquisitions foncières. Nous assurons, tout au long du projet, le suivi des conséquences environnementales et des mesures de compensation mises en œuvre. Ces actions passent notamment par la collecte et l'archivage de données sur les actions réalisées, ainsi que par la mise à jour régulière du SIG.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons les plus grandes difficultés à obtenir des informations sur l'aspect financier des projets. Pour le réaménagement routier que vous venez de présenter, quelle était l'enveloppe ? Comment était-elle définie ? Devez-vous travailler dans un montant global qui vous est donné par le maître d'ouvrage, ou vous donne-t-on pour consigne une obligation de résultat sans limite budgétaire ?

**M. Alban le Cour Grandmaison.** – Sur ce projet, nous n'en sommes qu'aux prémices du protocole d'indemnisation, sur lequel nous sommes toujours en phase d'échanges avec la chambre d'agriculture. La base de ces échanges est le protocole régional, ainsi que sa déclinaison départementale. Je n'ai pas d'éléments chiffrés à vous communiquer aujourd'hui.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous nous les donnerez par écrit. Nous avons besoin de disposer d'éléments précis sur les montants des enveloppes et la part qui est dédiée aux mesures compensatoires sur chaque projet.

**M. Alban le Cour Grandmaison.** – En termes de calendrier, il y a eu une première réunion publique pour présenter le projet ; les discussions sur l'établissement du protocole sont en cours. Les négociations seront conduites durant les prochains 3 à 6 mois. A l'issue de cette période, nous serons en mesure de vous fournir les éléments que vous demandez.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur ce projet, qui est votre client ? L'État ?

**M. Alban le Cour Grandmaison.** – Oui, c'est la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Que vous ont-ils demandé, en termes financiers ?

**M. Alban le Cour Grandmaison.** – Aujourd'hui, aucune enveloppe n'est déterminée ; cela est justement l'objet de nos échanges avec la chambre d'agriculture.

**M. Gilles Barreau.** – Je vais partager mon expérience, qui est peut-être plus ancienne que celle de mes collègues sur ces sujets. Le maître d'ouvrage ne donne jamais une enveloppe d'entrée de jeu, et comme nous sommes des conseils raisonnables, nous évitons l'emballement des chiffres.

Sur tous les dossiers sur lesquels j'ai travaillé, notamment sur l'installation de lignes à très haute tension, les mesures de compensation – défrichage, déplacement de zones humides – représentent moins de 1 % du montant total de l'ouvrage.

Je travaille actuellement sur un projet routier : je n'ai aucune consigne. Cependant, je peux d'ores et déjà vous dire que les mesures compensatoires ne dépasseront pas quelques pourcents du coût global du projet.

Cela étant dit, je pense que nos donneurs d'ordres sont en train de découvrir la réalité du sujet, de l'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité. Sur certains projets, comme le déplacement d'une carrière, les donneurs d'ordre sont vraiment debout sur le frein au niveau des dépenses. C'est également notre rôle de leur transmettre notre réalisme sur le dossier, et de les convaincre de l'importance de la présentabilité des dossiers devant les services administratifs qui vont les analyser. C'est tout l'intérêt de notre rôle d'assistance à maître d'ouvrage en amont du projet : il faut identifier et éviter les points durs le plus tôt possible. Après, c'est souvent trop tard.

**M. Jérôme Bignon.** – Vous êtes experts fonciers. Vous travaillez presque systématiquement avec des écologues.

La compensation vise la perte de foncier. Mais que comporte ce foncier ? C'est parfois de la forêt, parfois des zones humides, parfois des terres agricoles. Il est évident que la compensation et la restauration ne peuvent pas être de même nature sur ces différents terrains. Qui vous aide à apprécier ce paramètre ? À apprécier la restauration des fonctions écosystémiques particulièrement complexes d'une zone humide, par exemple ? La restauration est un exercice difficile, même sur des terres arables dites « classiques », en raison des nécessaires interactions entre les différents écosystèmes.

Ce qui est formidable, c'est que vous nous apportez des éléments concrets. La loi pour la reconquête de la biodiversité nous fait entrer dans un nouveau système, avec une obligation de résultat. Certains ont pointé une totale méconnaissance des interactions que l'on essaie de compenser. Comment fait-on, dans ce cas ?

**M. Thierry Routier.** – Je peux vous parler d'un exemple à Abbeville, où était prévue la construction d'un immeuble en zone humide. Il s'agissait de rechercher la compensation. Nous avons rencontré les différentes administrations locales, et notamment la mairie d'Abbeville qui nous a proposé un terrain pour la compensation. Je me suis rendu sur place ; le terrain était situé dans les marais de la Somme et j'ai pu constater visuellement qu'il

y avait un remblai de gravats de matériaux de destruction inertes déposés sur des zones humides. La surface dudit terrain correspondait à celle du projet. La solution retenue a donc été de débarrasser tous les gravats pour rétablir une zone humide. C'est donc en se déplaçant sur le terrain, en analysant les situations, que l'on peut trouver des modèles de compensation.

Autre exemple de compensation, dans un dossier récent : il a suffi d'installer des supports dans une zone pour permettre aux rapaces de venir nicher dans le secteur.

**M. Roland Courteau.** – Vous avez dit qu'il fallait repérer les points durs le plus en amont possible pour mieux les éviter, ce qui semble effectivement la sagesse et l'évidence. Pouvez-vous être plus précis sur cette notion de l'amont ?

**M. Gilles Barreau.** – Lorsque le maître d'ouvrage fait appel à nous dès la naissance du projet, il attend un regard d'expert qui sait reconnaître les points durs comme une zone humide, une lande sèche, une caverne à chauve-souris... Notre approche, notre formation, nous amènent à savoir lire le terrain. On ne lit pas ça sur les cartes ! C'est l'œil exercé sur le terrain qui est indispensable. Pour expliquer notre fonction, j'ai coutume d'utiliser la métaphore de la pellicule : notre éducation nous amène à avoir une certaine sensibilité qui nous permet de détecter les zones dures. Nous ne sommes pas des écologues spécialistes des espèces rares, mais nous sommes des généralistes qui avons une vision horizontale des problèmes, ce qui nous permet de déceler la lande à truffes, ou la zone de montagne à coq de bruyère, ou encore la lande à drosera, etc...

Monsieur Bignon, lorsque c'est un peu plus compliqué, notre métier est de disséquer un système complexe et de le traduire en équation plus simple. Lors de la « dissection », nous observons les organes, leur importance et leur poids dans l'écosystème. Puis, à partir d'un jeu de critères - quantitatifs, pour des mares par exemple, ou linéaires pour des haies - mais aussi qualitatifs, car tous les mètres linéaires de haie n'ont pas la même valeur. C'est ainsi que l'on objective les choses. En 1995, nous avons beaucoup de dossiers sur les arbres d'agrément. Estimer la valeur d'un arbre d'agrément peut paraître très subjectif. Mais après y avoir travaillé, nous avons pu rendre la notion d'agrément relativement objective, avec une approche qui permet de réduire au maximum la marge d'erreur et d'obtenir finalement un consensus sur la valeur de l'objet. Il en est de même en matière d'environnement, mais il faut pour cela déceler, diagnostiquer, quantifier et discuter. Si le principe en lui-même est assez simple, l'approche est toutefois assez complexe et subtile.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous avez donc aussi des ratios économiques dans votre expertise ? Par exemple, pouvez-vous nous donner votre estimation d'un linéaire de haie ?

**M. Gilles Barreau.** – En effet, à côté de l'écologie, on place obligatoirement l'économie. Personnellement, je ne sais pas faire une expertise forestière sans associer l'économie, la biodiversité et la notion d'agrément. Si on néglige l'un de ces trois aspects, l'expertise est incomplète. La valeur économique est donc incontournable.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pouvez-vous nous donner une fourchette de prix du mètre linéaire de haie, d'une mare ? Nous cherchons à alimenter notre réflexion, et aurions besoin de ces précisions pour pouvoir recouper ce que nous disent les uns et les autres.



**M. Philippe Gourmain.** – Je suis expert forestier et je préside le syndicat professionnel des experts forestiers, qui compte 130 adhérents : nous gérons un million d’hectares de forêts en France sur 11 millions d’hectares de forêt privée. Nous sommes donc des praticiens de la gestion au quotidien et, à ce titre, mandatés par des propriétaires privés ou des collectivités pour gérer des espaces forestiers tant dans leur dimension écologique qu’économique.

S’agissant des coûts, j’ai l’exemple d’une expertise sur des petits bois qui nous a été commandée par un département : on m’a demandé de dépenser 500 000 euros sur 20 hectares pour la compensation, « *même si ce n’est pas rentable, même si ce n’est pas utile* ». Ce à quoi j’ai répondu que je ne savais pas faire. Pour une telle somme, il vaut mieux acheter autre chose, mener des actions plus pertinentes d’un point de vue environnemental et dont le ratio efficacité/coût est bien meilleur. Nous avons les compétences techniques et n’hésitons pas à faire appel à des spécialistes sur certains sujets, et nous avons, bien évidemment, le souci du coût.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C’est bien ce qui est au cœur de nos travaux. Nous devons sortir de l’irrationnel. Lorsque vous dites, par exemple, qu’il faut trois kilomètres de haie, vous avez un prix dans la tête ?

**M. Philippe Gourmain.** – Oui.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quel est ce prix ?

**M. Philippe Gourmain.** – Je fais, pour ma part, plutôt du boisement. Un boisement coûte de 3 000 euros pour des résineux, à 6 000 euros pour des feuillus. C’est pourquoi je n’aime pas que l’on me dise qu’il faut dépenser 15 000 euros l’hectare ; il vaut parfois mieux traiter davantage de surface, entreprendre des actions différentes, plutôt que de dépenser 15 000 euros à tout prix.

**M. Gilles Barreau.** – Il est un peu réducteur de vouloir donner un prix du kilomètre de haie, car l’écart-type est assez grand.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quels sont alors la moyenne et l’écart-type ?

**M. Gilles Barreau.** – Un kilomètre de haie coûte en moyenne 4 000 euros. Tout dépend de sa composition : une haie avec des très beaux chênes vaudra plus qu’une haie de chênes pubescents. La notion de barème est un peu perverse. Par exemple, pour l’installation de lignes électriques en Normandie, afin de faciliter le travail des ingénieurs, nous avons réalisé un barème établi à partir de quatre critères d’entrée et ponctuellement adapté à la situation de la Normandie.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons bien compris qu’il y a un écart-type et qu’il existe des variantes selon les contraintes... les variations ne sont toutefois pas de un à mille ?

Pouvez-vous également nous renseigner sur le prix d’un hectare de zone humide ?

**M. Gilles Barreau.** – Tout dépend de ce qu’on a au départ.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En foncier ?

**M. Gilles Barreau.** – Selon qu’il s’agit d’un terrain agricole, d’une ancienne carrière ou d’une zone humide abimée, les coûts sont différents, mais ils se chiffrent en tous cas en dizaines de milliers d’euros.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pourrez-vous nous procurer un document de synthèse de l’ensemble des coûts principaux de l’ingénierie environnementale, tenant compte des écarts-types selon la diversité des situations, ce qui nous permettrait de faire des recoupements avec les nombreux chiffres que nous avons entendu ?

**M. Jérôme Bignon.** – Cet échange est très intéressant. Vous avez dit « *quand c’est extrêmement compliqué, il vaut mieux éviter* » : est-ce que cela vous arrive ? Par exemple, si un maître d’ouvrage vous demande de créer une zone humide pour compenser, vous arrive-t-il de lui répondre que c’est impossible ou délirant par rapport au coût du projet ? Cela vous arrive-t-il de conseiller l’évitement ?

**M. Thierry Routier.** – Oui, cela arrive.

**M. Jérôme Bignon.** – J’ai vu des cas où on ne pensait pas beaucoup à l’évitement et où on intégrait directement au projet un prix de compensation, quel qu’il soit.

**M. Gilles Barreau.** – Les maîtres d’ouvrage viennent nous voir parce qu’ils ont conscience du problème et, s’ils sollicitent notre conseil, c’est pour en tenir compte. En principe, nous avons une relation régulière avec ces donneurs d’ordres qui savent qu’ils peuvent nous faire confiance. En revanche, ceux qui se sont « plantés » dans une zone humide n’avaient en général pas demandé conseil préalablement...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous rencontré des exemples où, sur des grandes infrastructures, le tracé a bougé au profit de l’évitement, en raison d’un coût trop élevé ? Nous avons le sentiment que, même à 100 000 euros l’hectare, le coût de la compensation est moindre comparé à celui d’une modification de tracé.

**M. Jérôme Bignon.** – En effet.

**M. Gérard Bailly.** – Notre rencontre est intéressante en ce qu’elle montre la diversité de votre travail. Comment intervenez-vous plus particulièrement pour ce qui concerne les terrains agricoles productifs ? Avez-vous un rôle auprès des maîtres d’ouvrage pour préserver les bonnes terres agricoles ?

**M. Thierry Routier.** – Effectivement, nous intervenons sur ce point, car nous sommes des experts généralistes. Lorsque nous travaillons sur des dossiers, nous regardons les aspects économiques, sociaux et environnementaux et ne nous cantonnons pas à la biodiversité. C’est la réunion de ces trois aspects qui permet de réaliser des projets durables et l’ensemble ces paramètres sont intégrés à notre réflexion.

**M. Gérard Bailly.** – Faites-vous aussi de l’aménagement foncier ?

**M. Thierry Routier.** – Non.

**M. Gilles Barreau.** – Oui, cela peut arriver chez les experts forestiers. Pour l’aménagement foncier forestier, nous intervenons pour déterminer les valeurs, ce qui est le cœur de notre métier, en tenant compte des potentialités agronomiques, qu’elles soient agricoles ou forestières.

**M. Gérard Bailly.** – Est-ce vous qui intervenez pour le choix des terrains destinés à la compensation ?

**M. Gilles Barreau.** – Nous traduisons ce que l'écologue a décrit et si nous butons sur un problème technique nous faisons appel à un spécialiste.

**M. Alain Vasselle.** – En définitive, pour qui travaillez-vous : le maître d'ouvrage, l'État, l'exproprié ? Et, si vous êtes sollicité par deux parties, comment faites-vous, pour préserver l'intérêt de chacune d'elles ? Sur quels critères objectifs pouvez-vous traiter les demandes ?

Le coût des haies peut aller de moins de 1 000 à plus de 3 000 euros du kilomètre, selon leur qualité. Comment, dans ces conditions, tient-on compte de la valeur d'avenir d'un bois pour indemniser le propriétaire ? Avez-vous une marge de manœuvre dans la compensation ou agissez-vous sur instruction de l'État ?

**M. Philippe Gourmain.** – Pour la partie forestière, nous travaillons toujours en valeur d'avenir. Si une haie est constituée d'arbres de diamètre moyen mais avec des perspectives de croissance et de récoltes futures, nous en tenons évidemment compte, c'est notre métier. Nous employons des méthodes d'actualisation financière intégrant des estimations recettes futures, selon la nature de la haie.

**M. François Paliard.** – En tant qu'experts, notre déontologie est stricte et exige avant tout l'indépendance. Lorsqu'un donneur d'ordre, quel qu'il soit, nous confie un dossier, nous avons l'obligation de le refuser dès lors qu'il nous met dans la position d'être juge et partie. C'est la base même du métier d'expert forestier et d'expert foncier agricole. L'un des principaux critères du CNEFAF est précisément l'indépendance de l'expert. Cela ne nous empêche en rien d'être indifféremment tantôt du côté de l'expropriant, tantôt de celui de l'exproprié, mais, encore une fois, jamais dans la double position de juge et partie.

En matière agricole, nous tenons évidemment compte de la valeur d'avenir, mais aussi d'autres préjudices comme par exemple les problèmes la suppression des zones d'ombrage des troupeaux. C'est sa bonne connaissance du terrain qui permet à l'expert d'inventorier l'ensemble des aspects à prendre en considération.

**M. Alain Vasselle.** – Vous savez évaluer la compensation économique, mais comment réussissez-vous à assurer la compensation paysagère et environnementale ? Si on fait disparaître une haie avec des arbres de quarante ans, il est impossible de reproduire une haie de même nature.

**M. Gilles Barreau.** – Il n'est pas forcément nécessaire de reconstituer à l'identique. Il faut surtout calculer la valeur de ce qui va être détruit et mettre en œuvre les moyens de le rétablir ailleurs. Par exemple, si une haie a une valeur considérable et que son linéaire est court, on peut reconstituer une haie ailleurs avec un linéaire plus long, en jouant sur la valeur financière ou sur l'indice pour aboutir à une équivalence. Le point que vous soulevez est important, mais ne constitue pas une difficulté technique pour nous.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous sommes hélas pris par le temps et n'avons pas pu aborder avec vous toutes les questions qui nous préoccupent. Cette audition est très intéressante et je vous demanderais de bien vouloir nous apporter, par écrit, les éléments sur les fourchettes financières pour les principales interventions (mares, les zones

humides, les espaces forestiers, etc...). Votre expérience vous permettra de détailler ces données, que nous considérerons, pour notre part, avec la prudence nécessaire.

La grande question que nous n'aurons pas le temps de traiter, et qui fait écho à ce que vient de dire notre collègue Alain Vasselle, est celle de la disponibilité du foncier aujourd'hui. Pourrez-vous nous expliquer par écrit votre stratégie vis-à-vis de cet enjeu majeur : faut-il aller chercher des terrains plus intéressants en termes de valeur écologique, même s'ils sont plus éloignés de l'ouvrage ? Est-il possible d'être plus souple sur cette question de la proximité, qui revient de manière récurrente ? Essayez-vous de mettre votre stratégie en cohérence avec une stratégie régionale comme le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou la trame verte et bleue ? Quel est votre sentiment sur la manière dont le monde agricole perçoit la compensation ? Sur le SIG, en quoi la géolocalisation change-t-elle les choses ? Votre guide méthodologique d'expertise va-t-il dans le sens de l'équivalence écologique ? Allez-vous vers des grilles d'équivalence écologique ?

Nous sommes désolés de vous demander de travailler par écrit, mais nous sommes tenus par le temps.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci, Messieurs, de cet échange très intéressant.

*La réunion est suspendue à 15 heures.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

**Mercredi 15 février 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de Mme Anne Guerrero (SNCF Réseau), M. Joachim Lémeri (Eiffage Concessions), M. Jean-François Lesigne (Réseau de transport d'électricité, RTE) et Mme Laetitia Mahenc (Transports infrastructures gaz France, TIGF) et M. Bertrand Surret, GRT Gaz), membres du Club infrastructures linéaires et diversité (CILB)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons maintenant le Club Infrastructures linéaires et biodiversité (CILB), qui a souhaité être entendu par notre commission d'enquête.

Le CILB est un club informel qui regroupe neuf gestionnaires ou représentants de gestionnaires d'infrastructures linéaires autour des questions de préservation de la biodiversité. Il s'agit de l'ASFA, d'Eiffage Concessions, d'ENEDIS, de GRTgaz, de LISEA, de RTE, de SNCF Réseau, de TIGF et de VNF. Nous en avons déjà reçus quelques-uns sur les projets spécifiques que nous examinons.

Vous travaillez notamment sur l'amélioration des connaissances, le travail d'inventaire, la recherche en matière de biodiversité. Vous avez également organisé un séminaire en lien avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) : « Corridors d'infrastructures, corridors écologiques ? ».

Nous recevons donc Mme Anne Guerrero de SNCF Réseau, M. Joachim Lemerli de Eiffage Concessions, M. Jean-François Lesigne de RTE, Mme Laetitia Mahenc de TIGF et M. Bertrand Surret, de GRT Gaz.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Anne Guerrero, M. Joachim Lemerli, M. Jean-François Lesigne, Mme Laetitia Mahenc et M. Bertrand Surret prêtent successivement serment.*

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les projets concernés par notre commission d'enquête ? Je les rappelle : la LGV Tours-Bordeaux, l'autoroute A65, le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

**M. Joachim Lemerli, responsable ingénierie durable, Eiffage.** – Je travaille pour la direction développement durable du groupe Eiffage qui est actionnaire majoritaire de la société A'liénor concessionnaire de l'autoroute A65. En tant que représentant de direction fonctionnelle, support, pour toutes nos filiales, j'ai joué un rôle ponctuel de conseil interne sur le projet de l'A65, notamment en ce qui concerne la compensation écologique, sans toutefois être impliqué dans les détails du projet qui relèvent de la pleine responsabilité d'A'liénor. Je n'ai, par ailleurs, aucun autre rapport avec les autres projets étudiés par votre commission d'enquête.

**Mme Anne Guerrero, direction environnement et développement durable, SNCF Réseau.** – Je travaille chez SNCF Réseau qui est concédant du projet de ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux. Je n'entretiens toutefois aucun lien direct avec ce projet.

**M. Jean-François Lesigne, attaché Environnement, RTE.** – En charge de l'environnement chez RTE je n'ai pas de liens avec les projets étudiés.

**Mme Laetitia Mahenc, responsable Environnement, TIGF.** – En charge de l'environnement dans une entreprise qui gère des infrastructures gazières, je n'ai aucun lien avec les projets en cause.

**M. Bertrand Surret, responsable RSE, GRT Gaz.** – En charge de la responsabilité sociale et environnementale chez GRT Gaz, je souhaite seulement signaler que

nous avons utilisé les services de la réserve d'actifs naturels de la Crau à l'occasion d'un projet il y a quelques années.

**M. Jean-François Lesigne.** – Je prends maintenant la parole en tant que coordinateur des actions du club. Je tiens en premier lieu à remercier la commission d'enquête d'avoir répondu favorablement à notre demande d'être auditionnés aujourd'hui. Nos propos vont être structurés en trois chapitres : une présentation du CILB, son objet et ses travaux, puis le lien entre infrastructures linéaires et biodiversité, notamment en ce qui concerne la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) ainsi que la trame verte et bleue. Nous aborderons enfin spécifiquement les infrastructures linéaires et la compensation.

Le CILB compte 9 membres qui sont tous des aménageurs et des gestionnaires d'infrastructures linéaires (autoroutes, voies ferrées, voies navigables, lignes électriques et gazoducs) et qui se sont donc regroupés autour du thème de la biodiversité, avec notamment les questions de fragmentation, d'effet « barrière » et d'effet « corridor », découvert plus récemment. Cet effet fait contribuer les infrastructures, leurs dépendances vertes et leurs emprises, aux trames vertes et bleues.

Les impacts de ces infrastructures sont assez différents selon leur nature. Entre un gazoduc et une autoroute, les effets sur la nature ne sont les mêmes. Il en va de même entre des zones artificialisées et imperméabilisées et des zones où la nature est plus préservée. Au-delà de ces différences beaucoup de choses demeurent communes et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de travailler ensemble afin de mettre en commun nos connaissances. Cela nous permet une progression beaucoup plus rapide sur les questions liées à la biodiversité qui sont, finalement, relativement récentes par rapport à l'histoire de nos entreprises.

Le CILB s'est créé au moment du Grenelle de l'environnement, en octobre 2008, en même temps que la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB). Il s'agit d'un club informel, même si, en 2011, a été signée une charte qui engage les membres à un certain nombre de travaux et à une déontologie commune.

Nos travaux sont divers. Ils comptent, en premier lieu, un investissement dans le comité opérationnel (COMOP) des trames vertes et bleues dès 2008-2009. Nous avons ainsi contribué, grâce à notre expérience, à l'élaboration d'un guide sur les grandes infrastructures de l'État. Notre expérience concernait les aspects « franchissement », mais aussi déjà « l'effet « corridor ».

Nous avons également beaucoup travaillé dans le cadre de la trame verte et bleue en région et des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Nous avons participé aux travaux menés dans toutes les régions ainsi qu'à ceux du comité national.

Le CILB a également mené des travaux avec la FRB puisque plusieurs de nos membres sont présents dans son conseil d'orientation stratégique. On peut citer par exemple un groupe de travail commun au conseil d'orientation stratégique et au comité scientifique de la FRB sur la compensation et dont Joachim Lémeri, ici présent, est coanimateur.

Plusieurs de nos entreprises membres ont, dès 2012, adhéré et donné un plan d'engagements à la stratégie nationale pour la biodiversité.

En ce qui concerne la séquence ERC, nous nous sommes impliqués, au côté du ministère, sur les lignes directrices ERC en 2011-2012, puis lors des états généraux du droit de l'environnement dans le groupe de M. Romain Dubois sur l'amélioration de la séquence ERC en 2014 et 2015.

Le séminaire aux côtés de la section française de l'UICN a été un point d'orgue en 2014. L'UICN France nous a aidés à préparer ce séminaire pendant un an pour poser la question des effets « corridor » après avoir obtenu des confirmations scientifiques venant, par exemple, du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ou d'autres organismes. Ce séminaire nous a permis de réunir tous nos partenaires sur le terrain, qu'il s'agisse des agriculteurs, des chasseurs, des associations ou des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le but était de leur demander si les corridors créés par les infrastructures pouvaient être des corridors écologiques, dans quelles conditions ils pouvaient l'être et, le cas échéant, les actions à mettre en œuvre pour qu'ils le deviennent. Un rapport a découlé de ce séminaire.

Nous procédons également à des échanges entre membres du CILB sur la manière de gérer les dépendances vertes de manière plus favorable à la biodiversité.

Un élément essentiel de notre charte consiste en un partage des données naturalistes. Dès 2011, nous avons eu la volonté de partager avec le MNHN ces données collectées par des cabinets naturalistes à l'occasion des études d'impact. Nous avons, dans le cadre de ce partenariat, utilisé une application appelée CardObs qui a été adaptée en conséquence. Si la loi biodiversité a maintenant imposé ce dispositif, sachez que nous l'avons déjà mis en place et que le système informatique fonctionne, ainsi que les organisations avec les bureaux d'études.

Je souhaite enfin évoquer l'appel à projets de recherche lancé en 2014 avec le programme de recherche « Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages » (ITTECOP) du ministère de l'écologie et la FRB. Le thème central de cet appel à projets concernant l'utilité des infrastructures linéaires pour la biodiversité et l'utilisation de ces corridors. Nous avons, dans ce cadre, pu financer 16 projets de recherche dont 7 thèses et une revue systématique. Ce dernier dispositif porté par le MNHN permet de faire état de la connaissance mondiale sur un sujet donné, en l'occurrence l'effet « corridor » induit par les infrastructures. L'ensemble de ces travaux de recherche devant s'achever en 2017, nous ne disposons pas encore des conclusions. Fort du succès de ce programme, nous venons d'en lancer un similaire pour la période 2017-2020.

**M. Bertrand Seurret.** – Nous souhaitons insister sur la sensibilisation autour du thème de la biodiversité que l'ensemble de ces travaux a permis pour les entreprises membres du CILB. Cela nous a permis de renforcer significativement le poids de l'évitement dès la planification des projets et également de prendre conscience que la séquence ERC se pose à tout moment d'un projet. Il existe encore des possibilités d'évitement lors des travaux de réalisation des infrastructures avant, le cas échéant, de recourir à des compensations.

En résumé, nos travaux portent sur trois grands domaines. Le premier est le domaine « classique » de la fragmentation des espaces engendrée par une coupure qui a pour cause une infrastructure linéaire. Ce domaine donne lieu à des travaux de recherche ainsi que des expérimentations qui permettent aujourd'hui d'améliorer les techniques et la transparence

de nos infrastructures mais aussi de mieux comprendre le comportement de certaines espèces autour de nos infrastructures.

Le deuxième domaine est celui de la contribution possible des infrastructures à un effet de corridor écologique par leurs emprises et dépendances vertes qui favorisent la continuité écologique. Il s'agit d'éléments validés par les scientifiques et des expérimentations sont en cours. On peut noter que parmi les SRCE, certains ont retenu des emprises linéaires pour la trame verte et bleue et le séminaire en lien avec l'UICN a encouragé cette démarche.

Le troisième thème est, enfin, la gestion écologique des dépendances vertes. Nos infrastructures comportent, en effet, toutes à divers degrés, des dépendances vertes. Ce thème est, en particulier relatif à la gestion de ces dépendances en lien avec le plan Écophyto II. Ces dépendances étant plus situées en milieu rural qu'urbain, nos problématiques sont singulières par rapport à celles habituellement rencontrées dans la gestion d'espaces verts.

**Mme Laetitia Mahenc.** – En notre qualité d'aménageur et à travers nos différents projets, si l'on prend un peu de hauteur par rapport à ce schéma global de protection de la biodiversité comprenant la séquence ERC, les trames vertes et bleues et les études d'impact, nous constatons que le dispositif réglementaire existant est cohérent. Cependant, on s'aperçoit que, lorsqu'on le regarde en détails, toutes les briques que l'on a aujourd'hui à notre disposition n'en sont pas ou même état d'avancement et que nous devons poursuivre le travail de développement et de partage d'un socle commun de connaissances et le développement de compétences liées en ce qui concerne le génie écologique ou toutes les autres filières associées.

Nous faisons le constat qu'il n'existe pas, aujourd'hui, de référentiel normalisé et opposable en ce qui concerne les méthodologies d'inventaire ce qui peut, le cas échéant, engendrer des disparités entre les projets ou des querelles d'experts. Nous constatons également des différences d'interprétation et d'appréciation, selon les territoires traversés, qui génèrent *in fine* des disparités à l'échelle nationale. Comme cela a été évoqué, le CILB avait travaillé à la mise en place d'un pool de données à travers le projet CardObs.

La démarche ERC, et notamment ses deux premières étapes, est aujourd'hui étudiée très en amont dans les projets. C'est également à cette étape qu'on nous demande aujourd'hui de sécuriser ou de travailler nos mesures de compensation. La compensation étant déterminée très tôt, il pourrait être intéressant de réévaluer ces mesures, une fois le projet opérationnel, afin de prendre en compte l'impact effectif sur l'environnement. Cette démarche de réévaluation est familière pour les aménageurs gaziers avec les études de danger.

Nous serions également favorables à disposer de schémas territoriaux un peu plus cohérents car nous constatons que les compensations que nous mettons en œuvre aboutissent à des mesures extrêmement morcelées sur les territoires. Si les espaces naturels à enjeu étaient globalisés à l'échelle de schémas territoriaux prenant également en compte les aspects économiques, ils permettraient d'obtenir des points focaux de compensation ou des zones prioritaires prédéfinies. Cette vision globale permettrait d'aller en amont sur les fonctionnalités des trames vertes et bleues.

**M. Joachim Lémeri.** – J'aborde maintenant la dernière partie de notre exposé relative au lien entre les infrastructures linéaires de transports et la compensation en tant que telle.



Notre club n'a pas vocation à coordonner les entreprises membres dans la gestion de leurs mesures de compensation et dans le conventionnement qui peut, le cas échéant, être mis en place. Nous sommes un club qui a pour but de partager les bonnes pratiques afin qu'elles soient diffusées dans ces entreprises. Cette expérience nous permet de vous formuler quelques recommandations pour une compensation plus efficace à effort égal à la suite desquelles Anne Guerrero vous présentera certains enseignements clés en matière d'organisation dans nos structures.

En ce qui concerne nos propositions, un premier volet est relatif à la temporalité de la mise en œuvre de la compensation. Nous pensons qu'il serait opportun de conditionner une partie de la compensation à la réalité des impacts sur le terrain. Aujourd'hui, la dette écologique est calculée en amont sur des impacts évalués, mais n'est jamais révisée en fonction de la réalité des impacts effectifs. Il arrive, dans un certain nombre de cas, que les impacts soient réduits après évaluation, notamment en phase de chantier.

La loi précise que nous devons compenser avant la survenue des impacts, alors qu'en réalité c'est extrêmement compliqué. Les projets sont, en effet, longs et complexes et les autorisations relatives à la biodiversité sont délivrées juste avant le démarrage des chantiers puisqu'il s'agit souvent des derniers visas administratifs. Pour autant, certains exemples concrets nous montrent ces dernières années que certaines compensations peuvent être anticipées. Cela fonctionne très bien par exemple pour les mares de substitution à destination des amphibiens qui sont construites avant la destruction des mares d'origine. Il pourrait être intéressant de cibler ces anticipations sur des habitats prioritaires, relevant, par exemple, du régime Natura 2000 ou sur des espèces prioritaires, comme celles présentes sur les listes rouges UICN, par exemple.

Nous constatons que, d'un point de vue spatial et biogéographique, les mesures de compensation ne sont pas toujours cohérentes avec les schémas globaux de cohérence et de continuité écologique. Nous souhaiterions que cela soit le cas pour éviter un mitage de ces mesures au gré de la disponibilité du foncier. Il faudrait insérer ces données dans une trame. L'UICN avait formulé ce souhait dans son rapport de 2014 à la suite du séminaire que nous avons évoqué afin de passer d'une logique de compensation au cas par cas à l'identification d'un projet cohérent. Il manque, pour cela, un architecte, un opérateur de la trame verte et bleue au niveau local pour organiser le processus. Si les trames vertes et bleues ont été identifiées il n'existe pas pour autant d'opérateur en charge de leurs réalisations et de la cohérence de certains projets, dont la compensation.

Sur le plan naturaliste, nous avons besoin d'objectiver la méthode de définition des équivalences écologiques, qui consiste à comparer les pertes de biodiversité et les gains que la compensation générera. Nous sommes, à l'heure actuelle, démunis en termes de doctrine ou de méthode et chaque bureau d'études définit la sienne comme il le souhaite. Nous mentionnons les travaux de l'IRSTEA, soutenu par EDF sur ce sujet. L'idée serait de sortir de la prédominance de la méthode surfacique, pour laquelle la prise en compte d'un facteur de risque conduit à surajouter des surfaces de compensation. Cet ajout est arbitraire d'une part, et on ne réduit pas pour autant la surface en cas de succès des mesures, d'autre part. Une telle réduction pourrait réserver les terrains finalement soustraits à d'autres mesures de compensation. Une optimisation des critères et des ratios pourrait aider à sortir de cette méthode du « tout surfacique ».

La déclaration d'utilité publique (DUP) est un outil intéressant. Notre souhait n'est pas d'y inclure tous les sites de compensation car il est souvent impossible de les définir

à ce stade du projet mais il pourrait s'agir d'un vrai levier pour des sites accolés à l'infrastructure. Or c'est aujourd'hui impossible en l'état du droit, ce que nous regrettons, même si nous comprenons bien que l'expropriation ne peut pas systématiquement être utilisée à des fins de compensation environnementale.

Nous nous posons enfin la question de la maîtrise d'ouvrage réelle des mesures de compensation relatives à un projet. Est-ce véritablement à nous de devoir organiser ces mesures alors que nos compétences en la matière sont limitées ? Un transfert organisé par le législateur à un maître d'ouvrage public, comme celui en charge de la trame verte et bleue, pourrait être envisagé. C'est exactement ce qui existe pour le réaménagement foncier et agricole puisque les conseils départementaux possèdent la maîtrise d'ouvrage des aménagements qui compensent les conséquences des impacts d'un projet d'infrastructure sur le parcellaire agricole et forestier. Cette maîtrise d'ouvrage se fait sur la base d'une contribution financière du maître d'ouvrage de l'infrastructure impactant.

**Mme Anne Guerrero.** – Chaque entreprise met en œuvre des moyens parfois imaginatifs pour mettre en œuvre puis gérer les mesures compensatoires ainsi que garantir leur efficacité. Cela représente un travail significatif de la part de nos organisations, à qui cela pose beaucoup de questions. La compensation représente pour nous un projet à part entière au sein du projet global. C'est d'ailleurs une condition si l'on veut mettre en œuvre un véritable projet de biodiversité et pas seulement juxtaposer des mesures de compensation très parcellisées. La compensation est très contextualisée et les mesures mises en œuvre pour un projet sont différentes à chaque fois mais il existe tout de même des constantes. Il s'agit des problèmes de maîtrise du foncier, de pérennité des structures, d'évolution de la nature et des concepts portés par les naturalistes ou d'évolution des acteurs et des parties prenantes. Tout cela doit être intégré à un instant donné. On teste pour cela des réponses différentes comme le « tout acquisition » que l'on oppose à la solution mixte « acquisition – conventionnement » ou le recours à un opérateur unique en opposition à la coordination de différents opérateurs. En dépit de certains retours d'expérience, nous expérimentons en réalité encore beaucoup au profit de l'ensemble de la communauté.

Nous tentons d'anticiper de plus en plus les enjeux de biodiversité dans la conduite de nos projets. Cela prend la forme d'inventaires de plus en plus précis et complets. Ils sont réalisés plus tôt et poursuivis sur toute la durée du projet, voire de l'opération. Beaucoup d'accords sont passés avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour constituer des réserves de foncier afin de sécuriser les besoins en terres dont sont tributaires les mesures compensatoires afin que leur mise en œuvre intervienne dans les délais requis. Beaucoup de dialogues, de concertations et de partenariats avec l'ensemble des parties prenantes sont organisés le plus tôt possible, qu'il s'agisse des associations naturalistes, de la profession agricole, des fédérations de chasse ou des parcs naturels.

Nous nous demandons finalement si nos organisations sont les plus compétentes en la matière même si nous disposons tous d'experts sur ces sujets-là. Des géographes, écologues, juristes, généralistes de l'environnement nous conseillent et font de la veille afin de capitaliser de l'information. La veille porte notamment sur les évolutions réglementaires fréquentes. Nous disposons donc de certaines compétences mais l'application de la séquence ERC en nécessite de nombreuses. Il convient de réussir à faire travailler de concert des spécialistes en ingénierie écologique, en génie écologique, en agronomie, en ingénierie foncière et en ingénierie financière. Ce n'est pas forcément simple en termes de coordination.

Se pose donc pour nous la question stratégique des compétences à internaliser ou externaliser en matière de mesures compensatoires. La réponse n'est pas encore tranchée et nous y réfléchissons beaucoup. Être en club est, en cela un avantage.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quelles sont, aujourd'hui, les principales conséquences de la fragmentation ?

**M. Joachim Lémeri.** – La fragmentation est l'enjeu numéro un en ce qui concerne les infrastructures linéaires de transports. Les chiffres le montrent. Je ne les ai pas forcément en tête mais des articles récents traitent du sujet. Cela passe par les collisions avec les spécimens mais principalement par de la fragmentation à proprement parler qui a pour conséquence de créer des isolats de population végétale ou animale de part et d'autre d'une emprise. Il existe cependant des nuances comme le montre le projet de la thèse Copafaune.

**Mme Anne Guerrero.** – Les gaziers et les électriciens ne sont pas confrontés au même effet que les infrastructures de transport de personnes ou de marchandises. Car les réseaux ferroviaires, routiers et autoroutiers ont un véritable effet fragmentant sur les populations. Beaucoup d'écrits ont porté sur ce phénomène, c'est la raison pour laquelle la revue systématique ne porte pas sur ce sujet. Des solutions existent puisqu'il est possible d'aménager des passages pour la grande faune ou d'autres ouvrages pouvant contribuer à la transparence des infrastructures. Une distinction est faite entre les surfaces imperméabilisées sur lesquelles il y a un trafic important et les infrastructures avec un trafic plus séquentiel et du ballast, comme les voies ferrées, qui laissent passer la microfaune. Nous avons financé deux projets de recherche sur le sujet pour savoir quels types de faune étaient touchés par cet effet. La thèse Copafaune déjà évoquée portait sur un ouvrage autoroutier et un ouvrage ferroviaire et s'est basée sur des méthodes génétiques pour voir si, au bout de 20 ans d'exploitation, il existait des différences génétiques entre les populations de part et d'autre de l'ouvrage. Les conclusions de ce travail peuvent être interprétées dans un sens qui exclurait un effet de barrière au profit d'un effet de filtre pour ces ouvrages. Ces travaux ne portant que sur les tritons, nous avons eu l'envie de les développer de manière plus large au sein du projet TRANSFER. Ce projet du MNHN a porté sur un nombre large d'espèces et a conforté les conclusions de la thèse Copafaune en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires qui ne sembleraient pas constituer une véritable barrière pour un grand nombre d'espèces qui les traversent. Le cas des lignes clôturées est, il est vrai, encore un cas particulier.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Soit il existe un effet de barrière dont il convient de tenir compte, soit il n'y en a pas et les enjeux majeurs pour la biodiversité se trouvent ailleurs. S'il s'agit du principal problème, nous ne devons pas tant nous concentrer sur les nouvelles infrastructures que sur le stock existant. Qu'avez-vous prévu pour le stock ?

**M. Joachim Lémeri.** – La fragmentation se gère essentiellement par des mesures de réduction adaptées à l'ouvrage. Certaines clôtures participent de ce phénomène mais permettent également de maintenir des continuités écologiques. Il existe peu d'actions de compensation quant à cet impact. L'infrastructure ne doit pas être considérée individuellement à un instant donné, mais au sein d'un système et sur le long terme car cet écosystème génère également des effets divers qui sont indissociables de celui propre à l'emprise. C'est l'ensemble qui doit être apprécié.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Faut-il intervenir sur le stock d'anciennes infrastructures ? Selon quelle stratégie ?

**M. Jean-François Lesigne.** – Le club n'a pas vocation à établir une stratégie pour les entreprises membres. Il est vrai que la question est souvent revenue : à quoi bon s'occuper des 200 kilomètres de ligne électrique que l'on construit et pas aux 100 000 kilomètres de ligne existantes ? Nous savons qu'il existe 400 000 hectares sous les lignes existantes sous lesquels il est possible d'entreprendre. Nous avons, jusqu'alors géré la végétation pour des problèmes techniques. Nous pouvons la gérer pour des problèmes de biodiversité si la collectivité le souhaite.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Partant de l'idée que cette fragmentation est un vrai problème, êtes-vous d'accord sur le fait qu'il ne faut pas ajouter de clôtures là où il n'y en a pas sur les lignes ferroviaires, quitte à en assumer les conséquences ? Intégrez-vous ces risques ?

**Mme Anne Guerrero.** – Nous les intégrons mais il est difficile d'avoir une stratégie globale. Nous avons des besoins de sécurité clairement identifiés et il serait difficilement audible par nos concitoyens que nous écartions la pose de clôtures pour favoriser la biodiversité au détriment de la sécurité des êtres humains. Nous ne pouvons pas prendre en compte les seuls intérêts naturalistes et devons tenir compte de l'ensemble des acteurs.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La majeure partie de la problématique liée à la fragmentation est-elle liée à cette nécessité de clôturer les infrastructures ferroviaires ? S'agit-il d'un point que vous avez identifié et pour lequel une compensation adéquate est mise en œuvre ?

**Mme Anne Guerrero.** – Sur le total du linéaire de voies ferrées qui représente 30 000 kilomètres de lignes en France, la partie clôturée est très faible. Elle ne concerne pratiquement que les LGV, soit 2 000 à 2 500 kilomètres de linéaire. Pour le reste, les clôtures ne sont présentes que dans les zones à forte concentration de gibier. Le réseau existant est donc en grande partie perméable car il n'est pas clôturé mais il ne dispose pas de passages spécifiques pour la faune. Les LGV sont, elles, beaucoup plus récentes, beaucoup moins transparentes, mais dotées de passages pour la faune. Une étude au cas par cas est donc encore nécessaire. Il n'existe pas de solution globale et la recherche doit continuer à progresser car, ne disposant pas de la connaissance, nous nous basons sur les travaux de nos collègues chercheurs pour déterminer nos actions.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je vous rappelle que toute pièce écrite complémentaire sera la bienvenue. La question des corridors créés par les infrastructures linéaires semble complexe. Le monde agricole paraît, d'ailleurs, s'en plaindre à cause des lapins et des sangliers qui ravagent les cultures. Le gain en biodiversité semble donc réduit. Possédez-vous des études scientifiques sur cet aspect ?

**M. Jean-François Lesigne.** – Les études générales sont celles que nous avons évoquées par le biais de l'appel à projets. Nous disposons, aujourd'hui, des inventaires effectués par le Muséum qui ont mis en évidence la rareté des espaces ouverts sauvages à cause du pastoralisme. Or, du fait de la nature de nos infrastructures, nous avons comme contrainte de laisser ouverts les espaces qui deviennent utiles à tout un cortège de faune et de flore pour qui ils sont rares. Ce phénomène est très caractérisé en Ile-de-France alors qu'il est moins vrai ailleurs. L'IRSTEA l'a aussi confirmé pour de grandes plaines agricoles ou en région Aquitaine. La connaissance n'est cependant pas complètement aboutie. Il faut continuer à chercher pour savoir à quel point doit être pris en compte cet effet positif.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je souhaiterais que vous précisiez vos propos concernant la DUP et l'étude d'impact. Je crois comprendre que vous souhaitez que les espaces clé de compensation soient compris dans la DUP pour prévenir toute difficulté foncière. Vous avez moins abordé le rôle de l'étude d'impact et de l'enquête publique. Il pourrait être intéressant que les inventaires et la réflexion autour de la compensation interviennent dès ce moment-là pour ne pas avoir à les réaliser ou à les compléter après. Êtes-vous d'accord avec le principe ?

**Mme Laetitia Mahenc.** – En tant qu'aménageur gazier, il me semble que c'est déjà le cas puisque dès l'étude d'impact il nous est demandé de certifier que nous avons sécurisé notre espace de compensation. Cela nous engage à avoir réalisé nos inventaires auparavant et avoir échangé avec les administrations pour définir la nature et l'emplacement des mesures de compensation à mettre en place.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La loi vous convient-elle en l'état ? Ce n'est pas forcément le sentiment que nous avons.

**M. Joachim Lémeri.** – Pour compléter le propos de Laetitia Mahenc, nous avons, de manière certaine, des inventaires de plus en plus détaillés au stade de l'étude d'impact. La grande stratégie de compensation peut-être évoquée au niveau de l'étude d'impact mais les grands projets d'infrastructures requièrent, à ce niveau, un temps de gestation plus long. Bien après l'étude d'impact, un affinage technique va être nécessaire, notamment au regard des procédures relatives à la loi sur l'eau ou aux espèces protégées qui ont lieu quelques mois ou années plus tard.

Il pourrait cependant être intéressant, dès l'étude d'impact, de définir une stratégie de compensation et déterminer des sites clés ou se situant à proximité de l'emprise, mais cela restera plus compliqué pour les grands projets.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certains projets que nous analysons sont particulièrement contestés. Leur blocage pendant plusieurs années est un vrai risque pour les financiers. Nous avons malgré tout l'impression que les débats qui ont lieu au moment des arrêtés relatifs à la loi sur l'eau ou aux espèces protégées arrivent trop tard. Ne faut-il pas les avancer au moment de l'étude d'impact ou de l'enquête publique ?

**M. Joachim Lémeri.** – Ils pourraient effectivement intervenir plus tôt, pas seulement à l'échelle du projet mais à une échelle territoriale. Au niveau des plans-programmes par exemple. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les plans locaux d'urbanismes (PLU) pourraient prévoir des contenus plus précis sur l'anticipation de la séquence ERC. Pour le moment, nous ne le voyons pas beaucoup, voire pas du tout !

La réforme en cours qui introduit l'autorisation environnementale unique vise à faire plus et plus tôt. Le rapport Duport précédant ce dispositif spécifiait que les choses étaient un peu plus complexes pour les grands projets de LGV et d'autoroute du fait des temps de gestation allongés que j'évoquais.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pourriez-vous nous le préciser par écrit ? J'étais plutôt surpris de vous entendre favorable au transfert de la compensation à un tiers. Plusieurs maîtres d'ouvrage ont affirmé en audition souhaiter garder la maîtrise puisqu'ils sont soumis à une obligation de résultat. Vous ne souhaiteriez donc pas garder la main sur votre stratégie de compensation ?

**M. Jean-François Lesigne.** – Notre proposition n'est pas formulée à droit constant et sous-entend que l'on transfère la responsabilité de la compensation à la collectivité publique qui la met en œuvre selon ses projets et son esprit. Il faudrait un architecte avec une vision globale et qui analyserait dans le détail les mesures avant qu'un opérateur ne les mette en place. Il serait, dans ce cas de figure, difficile de transférer la maîtrise des mesures de compensation sans transférer la responsabilité qui est attachée à leur réussite.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Transférez-vous également à l'opérateur une enveloppe financière suffisamment conséquente pour couvrir le risque d'échec face à l'obligation de résultat ? Comment chiffrer ce transfert ?

**M. Joachim Lémeri.** – Cela revient à se calquer sur le modèle de l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) où il existe également des risques, notamment liés à la biodiversité. Nous sommes conscients qu'il existe des risques qui devraient être supportés par l'opérateur mais n'avons pas forcément une idée détaillée de comment régler le problème.

**Mme Anne Guerrero.** – Je ne pense pas qu'il existe une méthode unique. L'importance et la complexité de certaines compensations nécessitent de faire appel à plusieurs types de méthode, de structures, de processus et de solutions.

**M. Alain Vasselle.** – Est-ce que, dans le cadre des études qui ont été menées sur l'effet « corridor » des infrastructures, on n'a pas oublié de prendre contact avec les personnes de terrain comme les agriculteurs ou les chasseurs ? Ces gens-là connaissent les couloirs de circulation des animaux. S'il est vrai que les infrastructures génèrent des espaces ouverts, il y a un pas à considérer que ce sont ces espaces qui déterminent la position de certains types d'espèces. J'ai constaté, sur mon territoire, que l'autoroute A16 a été une véritable barrière pour la grande faune, malgré les passages aménagés le long de l'infrastructure. Nous avons aujourd'hui de fortes concentrations d'animaux qui ne peuvent pas traverser et qui provoquent des dégâts.

Les nouvelles contraintes générées par la loi sur la biodiversité entraînent des surcoûts pour ceux qui réalisent et exploitent les ouvrages. Peut-on le chiffrer ? De combien est-il, le cas échéant ? Quelles seront les conséquences pour l'utilisateur car c'est lui qui, au bout du compte, paie l'addition ?

**M. Rémy Pointereau.** – Pour avoir vécu un débat public sur le sujet, il semble parfois que SNCF Réseau possède un avis assez net sur le choix final du tracé qui sera retenu alors que le débat public n'est pas forcément terminé. Le tracé retenu semble être le moins coûteux et le plus rentable, mais pas forcément le plus pertinent en matière d'aménagement du territoire. Essaie-t-on, tout de même, d'aller vers le tracé le moins impactant pour la biodiversité ou les surfaces agricoles ? S'appuie-t-on sur des ouvrages déjà existants pour minimiser les contraintes nouvelles, malgré les délaissés créés par les deltas de rayons de courbure entre certains types d'ouvrages ? Ces délaissés ne peuvent-ils d'ailleurs pas être mis à profit en matière de biodiversité ?

Existe-t-il de la souplesse dans l'appréciation du critère de proximité de la compensation ? Car trouver des zones adéquates à côté de l'emprise n'est pas toujours simple.

L'idée de corridor écologique ne risque-t-elle pas de porter atteinte aux terres agricoles ?

La mise sous cloche de la biodiversité existante a un coût très important car la mise en œuvre de la compensation présente un risque d'échec. Avez-vous néanmoins constaté des retours spontanés de biodiversité au voisinage des infrastructures ?

**M. Jérôme Bignon.** – Monsieur Vasselle a évoqué les nouvelles contraintes issues de la loi biodiversité d'août dernier, mais la séquence ERC existe depuis bien plus longtemps. Il serait donc intéressant d'analyser les contraintes spécialement issues de cette loi et les réponses que vous comptez y associer.

Je vis dans les Hauts-de-France qui est une région qui comporte énormément de friches dont doit douloureusement s'accommoder la population. Il est particulièrement triste que la compensation se fasse souvent au détriment de bonnes terres agricoles dont le volume diminue alors que ces friches existent. Lorsque le territoire aura été de plus en plus artificialisé, comment fera-t-on pour conserver la richesse et la capacité de production de notre agriculture et, *in fine*, de notre industrie agroalimentaire ? Plus d'imagination serait nécessaire pour trouver des solutions.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Vous ne disposez que de peu de temps pour répondre mais pourrez nous transmettre tout complément écrit que vous jugerez nécessaire.

**Mme Anne Guerrero.** – Sur les connaissances de la biodiversité que peuvent avoir les acteurs locaux, je précise que nous y avons bien recours. Un partenariat nous lie à France Nature Environnement (FNE) et a fait l'objet d'un guide qui vous a été remis. Il nous a permis de bien comprendre nos contraintes respectives et de formaliser et structurer nos points de rendez-vous avec les associations naturalistes. Car, seul un repérage administratif des zones sensibles prend place en amont des projets. Il n'existe pas de données « terrain » et nous devons faire appel aux associations naturalistes, aux agriculteurs et aux autres acteurs locaux pour les obtenir, s'ils souhaitent coopérer. Or, ce n'est pas toujours le cas. Un partenariat a récemment été mis en place avec la profession agricole pour faciliter la prise de contact de nos structures régionales avec les agriculteurs. Dans le même ordre d'idée, je vous dévoile aujourd'hui qu'un partenariat de même type va bientôt être signé avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). L'ensemble de ces éléments construit une collaboration forte et concrète qui ne se limite pas aux seuls points de rendez-vous légaux et administratifs.

En ce qui concerne la question posée sur les scénarii qui seraient écrits à l'avance pour les tracés, je vois à quel projet vous faites référence. Il y a quand même eu un débat public qui est, par nature, un débat d'opportunité au moment duquel nous sommes très loin d'avoir fixé des tracés. Nous ne disposons que de scénarii de passage. Ce projet était par nature du domaine de l'aménagement du territoire puisqu'il avait vocation à desservir les territoires concernés sans se contenter de relier deux grandes villes. Les analyses multicritères ne se focalisent pas seulement sur la biodiversité mais également sur les hommes. Cela passe par des domaines aussi variés que les nuisances acoustiques, les risques pour le tissu économique ou le tissu agricole. Le débat public a pour but de faire débattre l'ensemble des parties-prenantes afin d'aboutir à un équilibre entre les impacts locaux et l'utilité publique.

Une réponse sur le jumelage vous sera envoyée par écrit car le sujet est très vaste.

**M. Jean-François Lesigne.** – D'un point de vue économique, les principaux coûts de maintenance d'une ligne électrique résident dans le gyrobroyage des arbres sur les

20 % du territoire recouverts de forêt ou de zones naturelles. La présence de surfaces agricoles est donc intéressante puisque cette opération n'a plus lieu d'être. Cela évite aussi, pour la biodiversité, que les milieux s'ouvrent puis ne se referment au rythme des défrichages. Nous avons mis en place des projets pour la biodiversité, avec les acteurs locaux. Nous disposons de partenariats avec les parcs ou avec les fédérations de chasse qui se réapproprient ces espaces. Ils bénéficient des fonds initialement destinés au gyrobroyage pour mettre en place de nouveaux aménagements. Nous avons testé ces programmes en collaboration avec notre homologue belge Elia et avons constaté que s'il existe bien un coût d'investissement pour transformer les espaces, leurs coûts de maintenance sont néanmoins beaucoup plus faibles une fois réaménagés. Nous pouvons amortir ces dispositifs sur des durées comprises entre 6 et 20 ans alors que notre activité s'inscrit dans un temps beaucoup plus long. Cela vaut donc le coup, sous réserve de trouver des acteurs locaux dynamiques qui ont envie de reprendre possession de l'espace.

Le réaménagement des friches nécessite de sortir d'une logique de compensation surfacique car la réhabilitation des friches est très coûteuse si on la rapporte aux surfaces en jeu, ce qui décourage les acteurs. Il faudrait donc passer à une méthode de compensation qualitative basée sur l'amélioration d'une batterie de critères déterminés.

**Mme Laetitia Mahenc.** – Pour répondre à la question sur la possible flexibilité du critère de proximité des mesures de compensation, nous y serions favorables pour plusieurs raisons. Cela participerait d'une logique de se placer dans le cadre de schémas territoriaux globaux préservant la biodiversité. Cela résoudrait aussi nos problèmes de sécurisation foncière. Nos administrations de tutelle nous demandent de compenser au plus près de l'emprise mais le respect de cette exigence est subordonnée à la disponibilité du foncier et au fait que les mesures que nous comptons y mettre en place soient validées. Nous serions donc ouverts à plus de souplesse dans l'appréciation de la proximité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J'ajoute cette question à laquelle, faute de temps, je souhaiterais que vous répondiez par écrit. Nous souhaitons savoir quelle part du financement d'un projet peut être raisonnablement dédiée à la séquence ERC du point de vue des aménageurs. Nous avons entendu des pourcentages allant de 2 à 10 %. Rapportés à des projets de plusieurs milliards d'euros, cela aboutit à des sommes très importantes. Seriez-vous favorables à ce que les mesures de compensation soient extraites des coûts globaux des projets, du fait de leur intérêt public, pour faire l'objet d'une présentation détaillée ? Nous avons, en effet, aujourd'hui beaucoup de mal à connaître les sommes réelles qui sont affectées aux mesures de compensation par les grands maîtres d'ouvrage.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour vos réponses.

*La réunion est suspendue à 16 h 45.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*



- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 50.*

**Audition de M. François Pinte, premier vice-président, et Mme Estelle Sandré-Chardonnal, directrice générale en charge des transports et de l'environnement, du conseil régional des Pays de la Loire**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, pour notre dernière audition de la journée, nous nous concentrons à nouveau sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui est l'un des quatre projets étudiés par notre commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures. Nous recevons en effet M. François Pinte, premier vice-président du conseil régional des Pays de la Loire, ainsi que Mme Estelle Sandré-Chardonnal, directrice générale adjointe au conseil régional en charge des transports et de l'environnement. Je vous rappelle d'ailleurs que nous nous rendrons sur place le vendredi 17 février prochain et que nous aurons à nouveau l'occasion d'échanger avec les élus locaux au cours d'une table ronde. Nous entendrons également ici, à Paris, un représentant de Nantes Métropole le 1<sup>er</sup> mars prochain. Je rappelle que notre objectif est de décrypter les difficultés que posent aujourd'hui la définition, la mise en œuvre et le suivi des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures, et de proposer des solutions pour y remédier. Je rappelle également, nous l'avons dit à plusieurs reprises : notre travail est entièrement centré sur la question des mesures compensatoires. La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François Pinte et Mme Estelle Sandré-Chardonnal prêtent successivement serment.*

Monsieur, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue M. 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 tout d'abord les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête ? Je les rappelle : l'autoroute A65, le projet de LGV Tours-Bordeaux et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

**M. François Pinte, premier vice-président du conseil régional des Pays de la Loire.** – Je veux juste préciser que je suis salarié d'une entreprise de ressources humaines qui délègue ou qui a pu déléguer du personnel intérimaire aux grands donneurs d'ordre de travaux publics concernés par l'A65 ou la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, puisqu'elle est référencée chez ces entreprises. Travaux qui, je le précise, sont sous la maîtrise d'ouvrage exclusive de l'État. En revanche, je n'ai aucun lien d'intérêt personnel avec ces projets.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous cède la parole.

**M. François Pinte.** – Vous avez souhaité que la région des Pays de la Loire soit auditionnée dans le cadre de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures. Vous m'avez adressé, avant cette audition, un certain nombre de questions auxquelles je vais m'efforcer de répondre. Je veux en introduction, préciser que la collectivité des Pays de la Loire, qui est membre du syndicat mixte aéroportuaire du Grand-Ouest (SMA), souscrit totalement aux déclarations qui ont pu être faites par son secrétaire général. Les membres du SMA ont une même position, quelle que soit leur couleur politique. Pour rappel, l'ensemble des collectivités représentées et leur exécutif respectif ont été élus sur un soutien transparent au projet de Notre-Dame des Landes. Le projet a reçu par ailleurs un soutien encore plus clair à l'occasion de la consultation populaire du 27 juin 2016, qui a abouti à 55 % pour le oui avec une participation supérieure à la participation aux élections locales traditionnelles. La région des Pays de la Loire constitue la principale collectivité financeur du SMA avec 40,5 millions d'euros sur les 115,5 millions d'euros prévus ; le solde étant assuré par la région Bretagne, Nantes Métropole, le Conseil départemental de Loire-Atlantique, les agglomérations de Saint-Nazaire et de la Baule. Les représentants du SMA ont pu préciser, à l'occasion de leur audition, notre vision commune de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC) sur le projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. J'y reviendrai dans quelques instants.

Je souhaite préciser le rôle de la région dans la mise en œuvre de la séquence ERC. Comme vous le savez, pour les projets d'infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires, ce sont les maîtres d'ouvrage qui sont chargés de réaliser une étude d'impact et de travailler sur la séquence éviter-réduire-compenser liée à leur projet. L'État a la responsabilité d'instruire dans le cadre de ses procédures réglementaires – loi sur l'eau, dérogations espèces protégées, autorisation de défrichement – les demandes d'autorisation ou de dérogation déposées par les porteurs de projet, et de déterminer dans ce cadre si la séquence ERC a correctement été déclinée. C'est l'État qui délivre ces autorisations. Réglementairement, la région n'est donc pas associée à cette procédure d'instruction des projets. Nous pouvons par contre y être associés dans le cadre de structures porteuses dont nous sommes membres – comme le SMA ou le conseil d'administration du Grand port maritime. Nous sommes également associés pour donner un avis sur cette séquence ERC au travers des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), où nous siégeons et qui donnent des avis sur les projets ayant un impact sur l'eau ou sur les zones humides. Cela a été le cas pour le projet de Notre-Dame-des-Landes, où le SAGE Estuaire de la Loire a donné un avis au titre de la loi sur l'eau. Plus globalement, la région possède des compétences en matière de biodiversité et d'environnement. Ainsi, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) nous a confié un rôle de chef de file en matière de biodiversité. Nous avons également co-élaboré avec l'État entre 2010 et 2015 un schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Ce schéma arrêté par le Préfet en octobre 2015, comporte un diagnostic des enjeux liés aux continuités écologiques et l'identification d'une trame verte et bleue à l'échelle régionale. Il s'agit d'un outil d'aménagement durable du territoire pour contribuer à un état de conservation favorable des habitats naturels et au bon état des cours d'eau. Les documents de planification comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les projets de l'État et des collectivités territoriales doivent prendre en compte les SRCE. La séquence ERC doit être mise en œuvre par les maîtres d'ouvrage en prenant en compte cette trame verte et bleue inventoriée dans le SRCE, en veillant à éviter, réduire et compenser toute atteinte à ces continuités écologiques. Ainsi, la région intervient-elle en amont pour définir le cadre et les outils qui permettent, à l'échelle régionale, de travailler sur la séquence ERC projet par projet. Ce SRCE sera d'ailleurs intégré dans le futur schéma régional

d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) que la région va élaborer d'ici mi-2019.

La région, au travers de ses services et de ses élus, dispose de compétences techniques sur la protection de l'environnement et sur la séquence ERC. Nous échangeons régulièrement avec les services déconcentrés de l'État, en particulier de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), sur les sujets relatifs à l'eau, à la biodiversité et aux déchets. Nous avons également développé des partenariats dans le domaine de la protection de la biodiversité, qui nous permettent de favoriser des actions exemplaires et de sensibiliser aux enjeux environnementaux. C'est le cas par exemple de notre partenariat avec le Conservatoire des espaces naturels dont nous avons soutenu l'émergence et dont nous sommes membre. Cette association est sollicitée par l'État ou des maîtres d'ouvrage pour devenir gestionnaire de mesures compensatoires, suite à des aménagements.

Vous me demandez si les collectivités territoriales ont une bonne connaissance de la séquence ERC. Il est difficile de répondre précisément à cette question. Il est probable qu'une région, un département, une agglomération, une intercommunalité ou une commune rurale n'ont pas la même connaissance de cette séquence. Cela dépendra de la taille de la collectivité – dispose-t-elle d'un service avec des ingénieurs spécialisés ? - ainsi que de son vécu : une collectivité qui porte de nombreux projets de développement économiques ou d'aménagement du territoire a toutes les chances de connaître cette séquence ERC, qu'elle a eu le temps de s'approprier lors de l'émergence d'un projet. Ce vécu introduit un décalage avec des collectivités notamment rurales où les projets sont peu nombreux et certainement moins impactants sur la biodiversité.

Ensuite, sur le cas plus précis du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui intéresse votre commission d'enquête, je souhaite vous apporter des éléments plus précis sur la manière dont la séquence ERC a été travaillée. Nous y avons été étroitement associés dans le cadre du SMA. La région a été en permanence associée, tant par la DREAL que par AGO, à la mise en place de cette séquence ERC. Chaque mois, une revue mensuelle de projet réunit les services de l'État, le maître d'ouvrage et le syndicat mixte, afin de suivre l'ensemble des sujets y compris sur la biodiversité et l'environnement. Il existe de plus un comité de suivi des engagements de l'État et des collectivités territoriales qui associe les élus et qui a pour mission de suivre la méthode de compensation. En outre, la région a toujours veillé à ce que le sujet de la biodiversité et des compensations soient bien pris en compte. D'ailleurs, sur le projet de Notre-Dame-des-Landes, la méthode choisie présente un caractère précurseur, en proposant une compensation fonctionnelle plutôt que surfacique, en privilégiant ainsi la qualité de la fonctionnalité à la compensation par hectares, beaucoup plus impactante pour le monde agricole.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Excusez-moi, mais nous sommes assez étonnés par ce que vous venez de nous dire, puisque le syndicat mixte, que nous avons auditionné, nous a plutôt indiqué qu'il n'était pas associé sur ces questions de compensation de biodiversité qui relèvent, selon lui, de la responsabilité d'AGO. Pouvez-vous nous donner des éléments concrets sur cette association ?

**M. François Pinte.** – Nous ne sommes pas associés dans la définition, mais dans le suivi. C'est ce qui a fait l'objet de ces revues mensuelles du projet. Cette démarche est avant tout d'ordre informatif et il y a des échanges.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ainsi, sur la compensation de la biodiversité, avez-vous eu des éléments tangibles et réguliers ?

**M. François Pinte.** – En effet, via le syndicat.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pouvez-vous nous en donner des exemples ?

**M. François Pinte.** – Nous vous en fournirons par écrit, car je n'ai pas moi-même siégé dans cette commission.

**Mme Estelle Sandré-Chardonnal.** – C'est la responsabilité du maître d'ouvrage que d'étudier la séquence ERC et de proposer les mesures compensatoires. Ce n'est pas à la région de proposer ces mesures. Ce qu'a voulu dire le SMA, c'est que nous sommes associés à des revues mensuelles de projets qui permettent de suivre l'information qui doit être mise en place. Nous avons ainsi suivi le fait que le maître d'ouvrage compte mettre en place telles mesures compensatoires sur tant d'hectares et à tel endroit. Telles sont les informations que nous recevons. Il nous faut être vigilant quant à la juste définition des mesures proposées et à l'éventuel accord du maître d'ouvrage.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le SMA nous a transmis de nombreux éléments, comme le nombre de mares concernées. Vous n'avez pas émis d'avis sur la pertinence des mesures de compensation au niveau du SMA ? Les collectivités n'ont pas demandé un avis quant à la pertinence des mesures de compensation ?

**M. François Pinte.** – Formel ou réglementaire, non. Mais il y a eu des échanges. Sur la démarche elle-même et la perception de son respect, je pense qu'il est inutile que je revienne sur les deux premiers points « éviter » et « réduire » qui ont été largement détaillés par les représentants du syndicat mixte. Je me concentrerai donc sur la compensation. Nous considérons donc que l'étape « compenser » est bien engagée même si elle n'est évidemment pas achevée. Dès le débat public fin 2002 début 2003, un certain nombre de travaux, notamment sur le plan environnemental, ont été lancés avec la mise en place d'un plan de gestion agro-environnementale visant à apporter une réponse cohérente et transversale aux enjeux environnementaux et agricoles à travers les mesures liées à la compensation des zones humides et des espèces protégées. Ce plan a été validé le 3 juillet 2006 en comité de pilotage. D'ailleurs la commission d'enquête publique, qui a donné un avis favorable le 13 avril 2007, a proposé quatre recommandations dont la création d'un observatoire unique de l'environnement. Nous avons bien évidemment 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 approuvé le 18 novembre 2009, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Vilaine, approuvé le 1<sup>er</sup> avril 2003, et de l'Estuaire de la Loire, approuvé le 9 septembre 2009, qui en découlent. Ces schémas recommandent d'ailleurs la méthode fonctionnelle plutôt que surfacique et expliquent, en grande partie, les choix faits par les deux maîtres d'ouvrage, qui sont aussi en phase avec la profession agricole qui demande à ce que la perte de surface soit la plus faible possible. La réalisation des mesures compensatoires par contractualisation répond ainsi à sa demande de concilier environnement et exploitation agricole.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur la méthode surfacique, qui est au cœur de notre sujet, le syndicat mixte a-t-il reçu des études scientifiques la validant ? Avez-vous été associés à ce niveau-là et avez-vous reçu des études supplémentaires expliquant l'usage même de cette méthode ?

**M. François Pinte.** – Nous avons une connaissance des expertises qui ont été conduites, mais non de celles qui ont conduit à opérer un tel choix.

Je voudrais à présent rappeler quelques dates clés qui ont jalonné ce parcours, à commencer par deux courriers en 2006 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* ». Ensuite, je rappellerai le principe de compensation fonctionnelle, dont la méthodologie s'est concrétisée par un courrier de la ministre en charge de l'environnement en décembre 2011 ainsi que l'instruction des dossiers « loi sur l'eau », qui ont donné lieu à un avis favorable des commission locale de l'eau (CLE) des SAGE Vilaine et Estuaire, avant l'enquête publique, qui s'est tenue de juin à août 2012, et qui a donné lieu à un avis favorable de la commission d'enquête assorti de deux réserves : la définition d'un cadre juridique technique et financier avec la profession agricole et la mise en place d'une expertise scientifique sur la méthode de compensation. Cette commission du dialogue a ensuite donné lieu à l'installation d'un comité d'experts scientifiques qui a analysé la méthode de compensation sur les zones humides des maitres d'ouvrage et a émis douze réserves à prendre en compte. Ces réserves ont été instruites par la direction des territoires et de la mer et ont permis des garanties supplémentaires dans les projets d'arrêtés qui ont été présentés au comité départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) en novembre 2013, qui a lui-même émis un avis favorable suite à ces compléments.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce point est aussi important. La commission scientifique, que nous avons auditionnée, n'a jamais été réunie une seconde fois après avoir exprimé ses réserves. Je rappelle que cette commission scientifique devait apporter sa caution à la méthode de compensation choisie, qui n'est pas surfacique. Si l'État a répondu à ces douze réserves, la commission n'a jamais été réunie de nouveau. En outre, son président, auditionné, s'est exprimé à titre personnel – puisqu'il ne peut le faire au titre d'une commission qui ne se réunit plus –, ne cautionnait toujours pas la réponse de l'État à ces douze réserves. Comme politique, ne trouvez-vous pas étonnant que sur un tel dossier, qui génère autant de crispations sur notre territoire, la commission scientifique n'ait pas été convoquée à nouveau, afin d'obtenir une caution scientifique au moins formelle ?

**M. François Pinte.** – Suite aux arrêtés qui ont tous été attaqués en justice, c'est la justice qui a souligné que ces réserves avaient été bien traduites dans les arrêtés pris par la suite. Il ne m'appartient pas de juger si l'État devait réunir à nouveau le comité scientifique. L'État est dans son rôle de prendre en compte les éléments qui sortent de ces comités scientifiques dans ses arrêtés qui n'ont pas été remis en cause par la justice.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Afin d'être clair, le maître d'ouvrage ou l'État, dans le cadre du SMA qui accueille également les collectivités territoriales, a-t-il évoqué l'idée de convoquer à nouveau la commission scientifique ? C'est un point factuel précis. L'État ne vous a-t-il pas demandé, en tant que collectivité, si vous souhaitiez qu'une telle caution soit apportée ?

**M. François Pinte.** – À ma connaissance, non. Il est important de rappeler que le Conseil national de protection de la nature (CNPN) a donné un avis favorable le 5 juillet 2012 et qu'un protocole sur la réalisation des mesures compensatoires a été conclu le 23 décembre

2013 entre l'État, AGO et la chambre d'agriculture. La chambre d'agriculture a également conclu un protocole avec la profession en 2008 permettant d'accompagner la relocalisation des exploitants. Grâce à ce protocole, plus d'une trentaine d'exploitants sur quarante concernés directement, soit 80 %, ont accepté une relocalisation ou une éviction à l'amiable. Je rappelle également que la profession agricole a été largement associée à la mise en place d'un périmètre de protection des espaces agricoles naturels (PPEAN) de 17 000 hectares entre l'agglomération nantaise et le site de l'aéroport. Cela représente trois fois la ville de Nantes et plus de cent fois la surface artificialisée de l'aéroport. Enfin, la Commission européenne s'est prononcée favorablement sur ce dossier le 13 septembre 2013 lors de la commission des pétitions où le représentant de la direction générale de l'environnement a confirmé la conformité du projet avec le droit européen en déclarant. Je cite : *« La commission a fondé son avis en constatant tant sur la loi sur l'eau, sur les directives habitat ou sur les espèces protégées, qu'aucune infraction de l'État français n'avait été constatée (...) 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 la région, ce parcours règlementaire et judiciaire que je viens d'évoquer est absolument essentiel et a aussi renforcé notre conviction que ce projet était bien sûr important pour le développement de nos territoires, indispensable sur le plan de l'environnement, mais aussi parfaitement conforme aux règles en vigueur tant sur le plan national qu'euro péen. Et d'ailleurs, l'ensemble des recours intentés par les opposants ont été rejetés, au premier rang desquels ceux sur les arrêtés relatifs à la loi sur l'eau et aux espèces protégées, tant par le tribunal administratif de Nantes le 17 juillet 2015 que par la Cour d'appel le 14 novembre 2016. Il a alors été souligné que l'impact était réel mais peu impactant sur la totalité des masses d'eau et que *« le réaménagement de l'aéroport actuel ne constituait pas une solution alternative présentant un caractère avéré ainsi que l'exige le SDAGE et que ce transfert répondait bien à une raison impérative d'intérêt public majeur, sans alternative avérée, et que les mesures prises n'étaient pas de nature à nuire au maintien de chacune des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle qui s'apprécie aux échelles locales et supra-locales. »* Pour la région, ces décisions de justice, qui sont au nombre total de 178 à ce jour, sont essentielles et fondent bien évidemment la parfaite légalité de ce projet. Il appartient au maître d'ouvrage de mettre en place ces mesures de compensation dont les suivis semestriels et annuels sont inscrits dans les arrêtés et centralisés par un observatoire environnemental. Un comité scientifique indépendant, créé en 2013, sera chargé d'expertiser les travaux et vous pouvez compter sur la région pour suivre de près ces mesures au sein du comité de suivi des engagements de l'État et des collectivités territoriales, dont je note d'ailleurs que les associations environnementales sont aussi membres.

Pour conclure, je souhaiterais dire un mot sur le démarrage des travaux car cela concerne également les compensations environnementales, puisque l'impossibilité d'accéder au site ne permet pas de confirmer la présence d'éventuelles nouvelles espèces et de les intégrer dans les procédures administratives qui existent pour de telles découvertes sans bloquer les travaux. Il faut d'abord rappeler que rien n'empêche à ce jour le début des travaux, si ce n'est le blocage de manière totalement illégale et violente du site. Ni sur le plan judiciaire, ni sur un plan environnemental. Je tiens à rappeler également que sur le périmètre de 1 239 hectares de la concession, 463 non aménagés pourront accueillir des compensations environnementales soit près de 40 % de la surface. Enfin, et c'est aussi un des éléments de la loi biodiversité de 2016, les mesures peuvent être mises en œuvre sur des terrains

n'appartenant pas au maître d'ouvrage, qui doit alors conclure des contrats avec les propriétaires, les locataires ou les exploitants. Il faut savoir, contrairement à ce que disent certains opposants, que des propriétaires et des exploitants sont d'accord pour dédier une partie de leurs terres à des compensations. Mais ils sont menacés par les occupants illégaux de la ZAD. Ces occupants, tout comme ils interdisent l'accès au site aux maîtres d'ouvrages ou à leurs sous-traitants, dégradent les instruments de mesure comme les piézomètres, rebouchent les mares créées spécifiquement pour la compensation, pillent et saccagent les bureaux d'études chargés des mesures compensatoires, agressent les scientifiques comme ceux de l'université d'Angers le 29 avril 2015, et utilisent ainsi des méthodes sans foi ni loi pour que la réglementation environnementale ne soit pas appliquée. Dans un tel contexte où plus de deux cents exactions ont été commises sur la zone, où beaucoup de riverains, d'exploitants et d'habitants du secteur sont rackettés, où des routes départementales sont privatisées, où une voiture de gendarmerie a été brûlée, où un juge a été « caillassé » et a dû rebrousser chemin, il est évident que beaucoup d'exploitants qui souhaitent contribuer au projet et dédier une partie de leurs terres à ces compensations, attendront que le site soit libéré et que le projet soit irréversible pour se faire connaître officiellement. C'est pourquoi depuis plusieurs mois et notamment depuis le vote du 26 juin décidé par le Président de la République, les collectivités appellent incessamment à l'évacuation du site et au début des travaux afin de respecter le choix démocratique des citoyens, de faire exécuter les décisions de justice, mais aussi de pouvoir réaliser de manière sereine l'ensemble des travaux environnementaux. Et pour parachever de manière remarquable la mise en place de cette démarche, il faut que cette loi soit appliquée. Cette démarche me paraît exemplaire pour d'éventuels futurs projets. Cependant, cette législation, qui est nécessaire, et ces procédures exigeantes, n'auront de sens que si elles permettent au projet d'aboutir car sinon, elles seront perçues uniquement comme des armes à l'encontre des opposants du projet. C'est l'aboutissement du projet qui vérifiera le bien-fondé de cette démarche.

Vous me demandez si la région doit être davantage impliquée dans le choix, la validation et le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Je vous indiquerai que la région a été parfaitement associée au projet d'infrastructures d'ampleur régionale qu'est celui de Notre-Dame-des-Landes. Toutefois, je ne pense pas que la région ait vocation à se substituer aux prérogatives régaliennes en matière d'instruction réglementaire et de contrôle de la séquence ERC et des mesures compensatoires. Par contre, la région, forte de son nouveau rôle de chef de file sur la biodiversité et de son rôle d'élaboration du SRADDET, a vocation à amplifier son implication pour poser le cadre régional et les grandes orientations dans lesquelles s'inscriront les projets.

Ainsi, la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016 nous demande d'élaborer une stratégie régionale de biodiversité (SRB) et de mettre en place une gouvernance régionale avec l'État. Nous nous sommes déjà saisis de ce sujet, et nous prévoyons de réunir en juin prochain un premier comité régional de la biodiversité (CRB), que nous co-présiderons avec l'État. Ce comité sera consulté sur l'élaboration de notre SRB. Dans ce cadre, nous pourrions travailler ensemble avec nos partenaires pour bâtir une complémentarité entre prérogatives régaliennes et rôle de chef de file de la région, que nous appréhendons davantage comme un rôle d'animation, de valorisation d'initiatives exemplaires, de sensibilisation des collectivités aux enjeux de la préservation de la biodiversité et de soutien au développement des connaissances en lien avec un réseau de partenaires scientifiques et techniques comme le Conservatoire d'espaces naturels (CEN), le Conservatoire botanique de Brest ou encore la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO). Nous devons également définir un partenariat avec la nouvelle Agence française pour la biodiversité (AFB), mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 par l'État, et qui dispose d'une

antenne inter-régionale Bretagne-Pays de la Loire. Il est encore trop tôt pour pouvoir vous exposer dans le détail ce que comprendra cette stratégie, mais je peux d'ores et déjà vous dire que notre approche dans l'élaboration du SRADDET, que nous prévoyons d'adopter pour mi-2019, ne sera pas d'imposer une couche de contraintes supplémentaires aux collectivités et aux porteurs de projets, qui s'imposerait notamment aux documents d'urbanisme, mais plutôt de développer des orientations favorables à la biodiversité sur lesquelles les territoires pourront s'appuyer. Nous avons prévu un dispositif de concertation large sur le SRADDET. Cette réflexion collégiale abordera ainsi les pistes d'amélioration en matière d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur la biodiversité. Nous pourrions également éventuellement étudier, dans le cadre de notre stratégie régionale, des actions du type de celle mise en place dans les Yvelines, concernant un opérateur de compensation des atteintes à la biodiversité. La constitution d'une sorte de « banque » des surfaces de compensation peut être intéressante au niveau régional, mais il existe des points de vigilance sur la question de la pression foncière ou encore du risque de financiarisation de la biodiversité.

L'article L.163-1 du code de l'environnement permet à des personnes publiques d'être opérateurs de compensation depuis la loi sur la biodiversité de 2016. Le département des Yvelines propose une offre de compensation environnementale aux porteurs de projets publics et privés devant compenser les impacts de leurs aménagements sur les milieux naturels. Ce service vise à assurer pour le compte des maîtres d'ouvrages, la maîtrise foncière, la gestion et le suivi des mesures compensatoires sur le long terme, au travers d'une démarche de mutualisation et de cohérence territoriale. Après une expérimentation sur la vallée de la Seine, le département souhaite désormais créer un opérateur de compensation des atteintes à la biodiversité, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), avec une dotation affichée d'un million d'euros.

La région des Pays de la Loire possède de nombreux acteurs mobilisés pour une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les projets d'aménagement. Pour la plupart associatives – comme la LPO ou encore les centres permanents d'initiative pour l'environnement – ces structures accompagnent l'aménagement de sites naturels de compensation ainsi que les maîtres d'ouvrages sur les étapes « éviter » et « réduire ». Le CEN des Pays de la Loire, créé en avril 2015, peut également intervenir dans le respect de la Charte éthique nationale des CEN en matière de compensation écologique. Cette question est d'ailleurs identifiée dans son plan d'actions quinquennal qui fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre de son agrément. Ainsi, il n'est pas certain que la région souhaitera se doter d'une structure unique sur cette question.

Enfin, vous me demandez si la loi biodiversité pourrait être améliorée sur la séquence ERC. La loi est toute récente. Il est un peu prématuré de se poser aujourd'hui cette question ! L'enjeu est sans doute avant tout de la mettre en œuvre. Nous avons du travail pour mettre en place une gouvernance régionale de la biodiversité, en lien notamment avec la nouvelle AFB, et élaborer une stratégie régionale de biodiversité. Toutefois, certains points concernant les mesures de compensation posent aujourd'hui question, et il pourrait être pertinent, d'une part, de permettre la mise en œuvre de mesures compensatoires sur des espaces non situés en proximité immédiate mais aux fonctionnalités similaires, à l'échelle de la région, et notamment des sites dont les fonctions écologiques n'ont pas été modifiées. On pourrait, d'autre part, favoriser une gestion agricole durable plutôt que conservatoire de ces mesures compensatoires. Voilà les éléments que je souhaitais vous apporter.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J'aurai quelques questions. En 2015, vous avez adopté votre trame verte et bleue et votre SRCE. Or, durant nos auditions, il nous a été dit que



l'aéroport respectait des continuités écologiques. Quelle est ainsi l'articulation entre la trame, laquelle, par définition, crée de la continuité écologique et a été votée par la région et le projet d'aéroport ?

**M. François Pinte.** – La difficulté, qui ne vous aura pas échappée Monsieur le rapporteur, réside dans le changement, entretemps, de l'exécutif régional, en décembre 2016. Sur ce calendrier précis et ces échanges, je pourrai vous apporter les informations précises à l'issue de cette réunion.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Puisque les services techniques n'ont pas changé, il serait intéressant que, par écrit, vous nous précisiez comment cette articulation a pu être opérée avec la préservation écologique dont nous ont parlé les maîtres d'ouvrage.

**Mme Estelle Sandré-Chardonnel.** – Votre question porte-t-elle sur la prise en compte du projet d'aéroport lors de l'élaboration du SRCE ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cette démarche va dans les deux sens. Nous avons été surpris d'entendre, de la part des maîtres d'ouvrage, la confirmation du respect de la continuité écologique via le SRCE. Il nous faut donc comprendre comment cette articulation est réussie. Est-ce que l'aéroport a également intégré un schéma de cohérence ? Nous sommes bien au cœur des prérogatives régionales.

**Mme Estelle Sandré-Chardonnel.** – Le SRCE définit la trame verte et bleue et identifie les corridors de continuité écologique. En ce sens, les projets doivent prendre en compte les éléments du SRCE lors de leur déclinaison de la séquence ERC. Le SRCE a été approuvé fin mai 2015. Puisque ce projet n'existait pas, il était difficile d'y faire référence !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certes, mais puisque les maîtres d'ouvrage nous ont déclaré avoir respecté les trames écologiques, on doit les retrouver dans la trame verte et bleue !

**Mme Estelle Sandré-Chardonnel.** – Ils ont en effet pris connaissance des corridors identifiés au travers notamment de cartographies réalisées et en ont tenu compte au moment de la séquence ERC sur le projet.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous vous saurions gré de nous fournir une analyse écrite de cette cohérence dans les deux sens afin de nous éclairer sur les modalités de l'inclusion de l'aéroport dans une trame verte et bleue régionale. Tous nos interlocuteurs ont d'ailleurs insisté sur l'importance de cette trame pour la définition des stratégies de compensation. Je vais revenir sur la partie « réduire ». Nos auditions ont principalement porté sur la partie « éviter » qui n'était pas au cœur du projet initial d'ailleurs contemporain de la loi de 1976. Sur la partie réduction, la commission du dialogue, que nous avons auditionnée, avait émis des propositions de réduction de l'emprise du projet aéroportuaire, en soulignant que les parkings auraient pu être construits en silo et qu'il n'était pas nécessaire d'y créer de faux bocages. Comment la région, dont vous nous avez confirmé l'implication au sein du SMA sur la partie biodiversité, s'est saisie de ces propositions et, à la suite du rapport de trois inspecteurs généraux, de la proposition de réduire l'emprise ?

**M. François Pinte.** – Ce sont les maîtres d'ouvrage qui ont eu cette responsabilité et AGO a bel et bien confirmé le cahier des charges. Nous avons pu constater que la partie réduction avait été respectée et intégrée dans la réflexion, y compris dans le plan de la

plateforme. En effet, sur les 1 239 hectares de l'emprise aéroportuaire, seuls 537 hectares ont été aménagés à la mise en service, 186 pour la desserte routière et seulement 147 hectares seront artificialisés, soit bien moins que les deux mille hectares bétonnés avancés par les opposants au projet !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous connaissons ces chiffres de l'emprise qui font l'unanimité. Ma question porte sur l'après-projet, suite aux propositions de la commission du dialogue instituée par l'État et du rapport des trois inspecteurs généraux, demandé également par l'État, visant la réduction de l'emprise telle que vous l'avez évoquée. La région a-t-elle été plutôt en soutien de ces propositions de réduction ou considérez-vous comme suffisant le projet initial, ce qui revient *ipso facto* à la proposition du maître d'ouvrage et de l'État ?

**M. François Pinte.** – La région a été solidaire, à l'époque, de la décision de l'État.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur l'aspect financier, les chiffres qui nous ont été donnés mentionnent une enveloppe d'environ 300 000 euros pour la partie convention avec le monde agricole, pour une surface globale de 1 200 hectares de conventionnement. Considérez-vous cette somme comme raisonnable ? Rapportée à l'hectare, elle s'avère faible par rapport au protocole d'accord avec la chambre d'agriculture. Les collectivités étant potentiellement intéressées par un retour à bonne fortune, si les coûts de compensation venaient à augmenter, les montants induits par ce retour diminueraient, conformément au fonctionnement de la concession. En tant que collectivité, considérez-vous qu'il vaut mieux en rester à l'enveloppe annoncée ou, à l'inverse, en raison des tensions, qu'il est préférable de dégager plus de moyens ?

**M. François Pinte.** – Les collectivités ont en effet investi à hauteur de 115,5 millions d'euros, dont 40 millions d'euros pour la région, dans le cadre d'avances remboursables qui sont forfaitaires et non révisables. Le financement des collectivités représente 20 % du financement global – ce qui est, somme toute, modeste pour ce type de projet. C'est au maître d'ouvrage, qui assure la moitié du financement, de gérer cela. La mise en place des mesures de compensation est de sa responsabilité et les collectivités ont à chaque fois réaffirmé, au sein du SMA, qu'elles ne financeront aucun surcoût supplémentaire. AGO a présenté une fourchette assez large par rapport aux compensations, ce qui est bien naturel. Simplement, AGO me semble également assumer, dans son étude globale, le fait de pouvoir se donner cette largesse de fourchette afin d'apporter, le cas échéant, une compensation plus importante. AGO dispose de recettes dont certains bénéficiaires sont fléchés sur le futur aéroport et pourront également permettre, dans une enveloppe globale, ces compensations. En outre, le trafic, en perpétuelle augmentation, avec cinq millions de passagers au premier semestre 2017, laisse augurer des moyens financiers au concessionnaire pour mieux compenser les agriculteurs sur la partie environnementale. C'est pourquoi, le syndicat n'est pas aujourd'hui inquiet quant au dépassement des montants annoncés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Restons sur l'investissement. Vous nous avez dit que la collectivité était étroitement associée aux mesures de compensation environnementale. Nous n'arrivons pas à obtenir le détail des coûts afférents aux mesures qui elles, sont extrêmement détaillées. Au niveau de la région, dans le syndicat mixte, vous n'avez jamais demandé des précisions sur les coûts d'investissement liés aux mesures environnementales ? C'est un peu pour nous une boîte noire !

**M. François Pinte.** – AGO est bien plus à même de répondre à votre question !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Dans le syndicat mixte, vous êtes pourtant en capacité de demander au maître d’ouvrage un certain nombre d’éléments. Vous nous avez également indiqué être particulièrement soucieux quant aux questions de compensation environnementale. Malgré cela, vous ne disposez pas d’un chiffrage précis des coûts d’investissement liés aux mesures compensatoires ?

**M. François Pinte.** – Je ne dispose pas de tels chiffres aujourd’hui.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J’aurai une dernière question. Conformément aux lois NOTRe et MAPTAM que nous avons votées, votre compétence est également économique. Le document fourni à Bruxelles, où le contentieux reste ouvert, mentionne deux cents hectares de zone économique qui doivent être installés en périphérie de l’aéroport. Or, nous ne disposons pas de leur exacte localisation ! En vertu du schéma de développement économique régional qui vous incombe et qui répond à une attente des autorités européennes, avez-vous une idée de leur situation ?

**M. François Pinte.** – Entre Nantes et l’aéroport.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pas au nord ? Vous êtes plus précis que ce que nous avons entendu précédemment.

**M. François Pinte.** – Je vous confirmerai ultérieurement ce point.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Dans le schéma de développement économique, il va pourtant vous falloir indiquer cette zone économique ! Vous n’avez donc pas, pour l’heure, de vision bien précise de sa localisation ?

**Mme Estelle Sandré-Chardonnal.** – Le schéma a été adopté par la région à la fin 2016. Je ne suis pas certaine que le schéma ait alors précisé la localisation de ces zones.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C’est là une vraie question pour nous puisque, dans le contentieux européen, l’Europe nous demande de fournir une évaluation globale du projet quant à ses impacts environnementaux, sachant que ce territoire comprend de nombreuses zones humides. Or, nous ne parvenons à connaître ni le faisceau de la future LGV, ni la localisation des deux cents hectares de la future zone économique. Ces deux éléments ne figurent-ils pas dans le schéma de développement économique de la région pour 2016 ?

**M. François Pinte.** – Je vous propose de vous confirmer officiellement par écrit notre réponse.

**M. Gérard Bailly.** – Notre commission porte sur la réalité des compensations des atteintes à la biodiversité constatées dans les grands projets d’infrastructures. Au niveau du conseil régional, qui a connu un changement de majorité l’année passée, ce sujet-là a-t-il suscité l’opposition de certains élus, qui connaissent bien le terrain et considèrent que les mesures de compensation arrêtées ne répondaient pas aux enjeux ? Par ailleurs, au-delà des questions liées à la biodiversité, nous avons entendu des opposants qui ne souhaitaient pas quitter le terrain, faute de compensations, selon eux, insuffisantes, du point de vue économique. Au niveau de ce bassin économique agricole, on peut s’attendre à une diminution globale de la production, en raison des emprises et des modifications de culture

entraînées par le projet. L'économie agricole – comme les coopératives, les industriels du secteur agroalimentaire ou encore les exploitations – n'est-elle pas trop touchée par le projet de Notre-Dame-des-Landes ?

**M. François Pinte.** – Évidemment, les élus d'Europe-écologie-les-Verts se sont élevés contre ce projet, à l'inverse de l'ensemble des autres élus – qu'ils soient socialistes, centristes ou Les Républicains – qui ont fait bloc, quelles que soient d'ailleurs les majorités, pour la conduite de ce projet conforté par 178 décisions de justice et ce, au sein non seulement du conseil régional, du syndicat mixte ou encore de Nantes Métropole ou du département. Toutes les étapes ont bel et bien été respectées. Ces lois sont nécessaires et exigeantes, mais elles ont été respectées. Plusieurs vœux ont été émis, au sein du Conseil régional, sous l'ancienne et l'actuelle majorité, pour soutenir le projet d'aéroport et demander le début des travaux.

**M. Gérard Bailly.** – On peut être pour le projet sans pour autant compenser à la hauteur des enjeux !

**M. François Pinte.** – Ce n'est pas l'avis d'une grande majorité d'élus qui pensent que la compensation a été à la hauteur. Vous évoquiez les compensations économiques en faveur des agriculteurs. Nous sommes sortis du protocole d'éviction, en vigueur jusque-là dans les Pays de Loire, en adoptant un protocole dérogatoire apportant des dispositions plus larges. Ainsi, dans le cas d'une éviction totale, lorsque plus de 35 % des terres se trouvent sur le site retenu pour le projet d'aéroport, le calcul de la marge brute à l'hectare est passé, de manière dérogatoire, de trois à six pour la compensation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle 31 exploitants sur 35 concernés ont accepté cette compensation économique. Aujourd'hui, c'est d'ailleurs la compensation environnementale qui doit avancer et je ne doute pas qu'on parvienne à un accord avec les agriculteurs. Cependant, la situation d'aujourd'hui n'est pas apaisée et de nombreux agriculteurs préfèrent ne pas avancer davantage, de peur de prendre des risques, mêmes personnels, susceptibles de les mettre, avec leur famille, en difficulté.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons auditionné la chambre d'agriculture et les deux syndicats – FNSEA et la Confédération paysanne – qui étaient unanimes dans leur refus de la compensation. En effet, ils ne souhaitent pas de compensation très importante en raison des contractualisations à cinq ans sur une durée totale de cinquante-cinq ans avec obligation de résultats pour le maître d'ouvrage qui laissent la porte ouverte à des négociations quinquennales. C'est pourquoi, la somme de 300 000 euros allouée à la compensation, dans le contexte de résistance du monde agricole que nous connaissons et compte tenu de la superficie du projet, ne nous paraît pas raisonnable. Elle est manifestement sous-évaluée. Tel était aussi le sens de la question de mon collègue Gérard Bailly. N'avez-vous donc pas le sentiment que nous sommes partis d'un chiffre très bas, avec des conséquences financières très lourdes impliquant des coûts de fonctionnement annuels. Si l'on considère les chiffres fournis par le protocole avec la chambre d'agriculture, on va plutôt atteindre une somme de cinquante millions d'euros sur les coûts finaux induits par la compensation. Un tel chiffrage change ainsi radicalement le modèle économique de la concession !

**M. François Pinte.** – L'enveloppe globale de compensation environnementale représente quarante millions d'euros.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Non, car dans ce cadre-là, neuf millions d'euros sont consacrés, dans la déclaration d'utilité publique (DUP), à la compensation de la biodiversité. Je vous parle de fonctionnement et non d'investissement !

**M. François Pinte.** –AGO, dans sa globalité, analyse ce type de risque sur un tel projet qui comprend des zones à risques et des zones plus positives. Si elle considère devoir faire des efforts en termes de compensation supplémentaire, elle aura la capacité de le faire, à la fois par les bénéficiaires qu'elle cible sur Notre-Dame-des-Landes et la croissance du nombre de ses passagers, vecteur de la croissance de la rentabilité économique de l'aéroport. C'est à elle d'apprécier ce risque comme elle l'a fait dès le début. Cette appréciation s'inscrivant dans les procédures usuelles en matière de risque global.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous êtes bel et bien associé à ce risque qui pourrait remettre en cause le principe de retour à bonne fortune !

**M. François Pinte.** – Nous considérons qu'aujourd'hui ce risque comme limité.

**M. Gérard Bailly.** – Accepter la construction d'infrastructures n'est jamais chose aisée pour les agriculteurs, qui s'y résignent finalement ! La réaction des responsables agricoles eût été identique quelle que soit l'implantation de ce nouvel aéroport !

**M. François Pinte.** – Ce projet est connu depuis des années et personne ne peut prétendre l'ignorer. Il est toujours difficile de quitter sa terre ! Le climat est tel que certains peuvent se reposer des questions qu'ils ne se sont pas posées au moment où ils ont donné leur accord. Il faut bien qu'un projet aboutisse à un moment donné !

**M. Gérard Bailly.** – Les procédures auxquelles ce projet a donné lieu se sont révélées très onéreuses. En avez-vous le chiffrage ? Le maître d'ouvrage devrait le savoir !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous attendons toujours sa réponse écrite !

**Mme Estelle Sandré-Chardonnel.** – J'ai une réponse à votre précédente question qui portait sur le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN) qui existe et a été adopté. On le trouve sur le site internet du département de la Loire-Atlantique. Avec 17 300 hectares de terres protégées, ce PEAN est le plus grand de France. Sa localisation est précisée par une cartographie. Il devrait s'étendre entre les communes de Cens, Gesvres et Erdre et jouxter Nantes-métropole. Le département constitue avec ses partenaires ce périmètre qui sera au nord de l'agglomération nantaise et l'aéroport.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Or, la commune de Treillières, située au milieu du tracé du PEAN, n'a pas souhaité le rejoindre. On se retrouve donc avec deux morceaux de PEAN ! En audition, pour votre information, la profession agricole a douté de la possibilité de maintenir de l'agriculture pérenne sur ces espaces, du fait du refus de cette commune d'entrer dans le PEAN.

**Mme Estelle Sandré-Chardonnel.** – Je souhaitais répondre à votre question sur la localisation des deux cents hectares entre l'aéroport et Nantes !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Si vous pouviez nous indiquer comment s'articule la trame verte et bleue et l'aéroport, en amont et en aval l'un de l'autre, nous en serions grandement satisfaits !

**M. François Pinte.** – Nous vous apporterons une réponse écrite sur cette question.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie de votre intervention.

*La réunion est close à 18h55.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Jeudi 23 février 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition de MM. Benoît Biteau, président du conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes, Frédéric Breton, directeur du conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire, et Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête relative aux mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures en recevant de manière conjointe Réserves naturelles de France et la Fédération (CRNF) des conservatoires d'espaces naturels (CFEN).

Notre commission travaille sur les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets : l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau.

Notre objectif est d'identifier, à partir d'exemples concrets, les principaux obstacles qui empêchent aujourd'hui une bonne application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) et de faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre concrète, l'efficacité et le suivi des mesures compensatoires en France.

Nous entendons cet après-midi Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France, Benoît Biteau, président du conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes et Frédéric Breton, directeur du conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire.

Notre réunion est ouverte au public et à la presse. Elle fait l'objet d'une captation vidéo, et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment en rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Emmanuel Michau, Benoît Biteau et Frédéric Breton prêtent successivement serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – A la suite de vos propos introductifs, Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Frédéric Breton, directeur du conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire.** – Le conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire a une relation contractuelle avec COSEA, concessionnaire de la LGV Sud-Europe-Atlantique (SEA) pour le portage des mesures compensatoires. Il s'agit du seul lien d'intérêts du conservatoire avec les quatre projets que vous avez cités.

**M. Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France.** – Je n'ai pas de liens d'intérêts à titre personnel. La réserve naturelle de la Crau a un lien d'intérêts avec l'opération de réserves d'actifs naturels de Cossure.

**M. Benoît Biteau, président du conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes.** – Le conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes est uniquement concerné par la LGV SEA en tant qu'opérateur de mesures compensatoires, en partenariat avec LISEA et COSEA.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous donne la parole, notamment pour répondre aux questions que nous vous avons adressées.

**M. Frédéric Breton.** – Les réponses que nous allons apporter aujourd'hui au questionnaire que vous nous avez transmis seront complétées par l'envoi d'une note rédigée par le réseau des conservatoires d'espaces naturels. Certaines des réponses contenues dans cette note sont confidentielles : nous souhaitons que vous disposiez de la meilleure vision possible des points forts et des points faibles de la mise en place des mesures compensatoires sans pour autant mettre en péril notre relation contractuelle avec le maître d'ouvrage.

Votre première question concerne l'implication du réseau des conservatoires d'espaces naturels dans les mesures compensatoires. Elle s'exerce à deux niveaux. Le premier est celui de l'élaboration des doctrines et des lois. Nous avons défendu plusieurs amendements lors de l'examen de la loi relative à la biodiversité dont certains ont été retenus. Ce texte représente une avancée considérable du point de vue de la compensation qui est désormais obligatoire, après quarante années où s'est appliquée la règle du « si possible ».

Nous avons édicté une charte éthique sur la mise en œuvre de la compensation. Afin de ne pas être juge et partie, nous n'intervenons pas au stade de l'évaluation des impacts et de la dette compensatoire, mais uniquement dans la mise en œuvre des mesures compensatoires, une fois qu'elles ont été validées par l'Etat et les autorités scientifiques. Cette mise en œuvre s'effectue principalement à travers le portage foncier et la restauration puis l'entretien des zones de compensation dans la durée, plutôt que par la conservation de zones qui sont déjà en bon état fonctionnel. Nous pouvons refuser de mettre en œuvre des mesures de compensation lorsque nous estimons qu'elles ne correspondent pas aux principes contenus dans notre charte éthique.

**M. Emmanuel Michau.** – Les réserves naturelles sont, par nature, moins concernées par les grands aménagements. Pour autant, elles sont régulièrement concernées par d'autres types de travaux qui impliquent des compensations – entretien de barrages hydro-électriques, pistes forestières, digues de protection contre la mer notamment. Leurs gestionnaires sont alors associés à la mise en œuvre de la séquence ERC et dialoguent avec le maître d'ouvrage.

Le plus souvent, les réserves naturelles sont indirectement concernées pour des espaces externes à l'espace protégé. A ce titre, elles sont consultées par l'autorité administrative en tant qu'expert.

Les réserves naturelles peuvent également être bénéficiaires de mesures compensatoires liées aux infrastructures. Ces mesures compensatoires peuvent conduire à renforcer les mesures de protection sur des espaces qui ont un lien de fonctionnalité avec les réserves naturelles.

**M. Frédéric Breton.** – Nous intervenons au stade de la mise en œuvre des mesures compensatoires. 26 conservatoires sur les 29 existants interviennent dans le portage de mesures compensatoires. Tous les types d'infrastructures sont concernés, depuis les parcs éoliens jusqu'aux infrastructures linéaires de transports. L'essentiel des missions porte sur le portage du foncier, la restauration et la gestion des sites de compensation.

A la date du 1<sup>er</sup> septembre 2016, le cumul des surfaces acquises au titre de la compensation représentait 1 270 hectares. Les conventionnements, censés être plus ponctuels car moins pérennes, portaient sur une surface de 2 880 hectares. Au total, les sites de compensation représentent en moyenne moins de 10 % du bilan foncier des conservatoires. Un conservatoire est engagé à hauteur de 30 %. Les personnels mobilisés pour la mise en œuvre des mesures compensatoires peuvent représenter jusqu'à 10 % des équipes des conservatoires.

Les conservatoires ont parfois refusé de mettre en œuvre les compensations, pour l'essentiel lorsqu'il n'y avait pas de maîtrise foncière ou lorsque les moyens proposés étaient jugés insuffisants pour assurer la restauration et l'entretien dans la durée des zones concernées.

**M. Emmanuel Michau.** – Les réserves naturelles sont très souvent mandatées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour la mise en œuvre des mesures de compensation. Cette notion de « mandatement » est importante pour situer notre responsabilité.

**M. Frédéric Breton.** – L'expérience de nos conservatoires ne nous permet pas de dégager d'appréciation générale sur la façon dont nous sommes associés au choix des sites de compensation. Les choses se font au cas par cas : dans certaines situations, les sites sont déjà définis dans l'arrêté ; dans d'autres cas, c'est le porteur des mesures qui propose les sites, qui sont ensuite validés par l'autorité environnementale.

Le critère de proximité est relativement important. Un ouvrage a un impact local sur la biodiversité : il détruit un écosystème ou induit une perte de fonctionnalité ; il conduit à la disparition ou à la fragmentation de certaines populations d'espèces. La compensation doit donc se faire à proximité de l'ouvrage afin de préserver les espèces et d'agir sur des milieux écologiques présentant des caractéristiques relativement comparables. De plus, compenser à



proximité permet d'éviter d'avoir des territoires qui seraient été entièrement sacrifiés en raison des aménagements qui y sont réalisés.

**M. Emmanuel Michau.** – La territorialisation est également importante pour nous. S'y ajoute le besoin de cohérence avec les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Il serait à ce titre intéressant que les conservatoires et les réserves naturelles, en raison de leur couverture territoriale et biologique, puissent proposer des réseaux de sites agréés de compensation.

Certaines mesures compensatoires peuvent également venir conforter les politiques menées par des réserves naturelles, au moins dans leurs périmètres de protection. La réserve des marais d'Yves est par exemple directement impactée par la création d'ouvrages de protection contre la mer : des mesures compensatoires plutôt fonctionnelles ont été proposées par le gestionnaire sachant que la reconstitution de surfaces analogues est difficile dans ces milieux qui sont très particuliers – marais à halophytes.

**M. Frédéric Breton.** – S'agissant de la maîtrise foncière, le réseau des conservatoires estime essentiel d'assurer la pérennité de la compensation. Tant que cette garantie de pérennité est assurée, toute structure capable de porter du foncier doit pouvoir mettre en œuvre des mesures compensatoires. Le réseau des conservatoires a pour principe d'inscrire l'inaliénabilité des terrains dans les actes des sites qu'il acquiert. Il porte également un fonds de dotation auxquels peuvent être versés des sites de mesures compensatoires et travaille à la création d'une fondation reconnue d'utilité publique qui pourrait accueillir des sites de compensation provenant de porteurs de projets publics.

La pérennité doit être appréciée au regard de la durée de l'impact sur le territoire. Les enjeux ne sont donc pas les mêmes pour un parc éolien, qui peut être démonté au bout de vingt ans, et pour une infrastructure linéaire de transports, qui a priori ne sera jamais abandonnée.

**M. Emmanuel Michau.** – L'acquisition et le bail emphytéotique sont les outils les plus adaptés pour assurer la pérennité. La création de servitudes foncières inscrites aux hypothèques est également prévue par les textes, sans que soit nécessaire l'existence d'un fonds servant.

Il convient de ne pas sous-estimer les difficultés et les délais liés à l'acquisition foncière, parfois difficilement compatibles avec la mise en œuvre de la compensation. On pourrait réfléchir à l'inscription automatique des zones de compensation dans les zones de préemption espaces naturels sensibles (ENS), qui offrent ensuite certaines garanties d'inaliénabilité.

**M. Frédéric Breton.** – Pour être efficace, la compensation doit respecter les principes de cohérence écologique, de proximité géographique et d'acceptabilité locale. Dans ce but, il pourrait être utile de travailler, à une échelle territoriale cohérente, à des schémas de planification permettant de croiser les projets d'aménagements envisagés sur plusieurs années et les sites de compensation qui pourraient être mobilisés. Cette planification viendrait à l'appui de la concertation avec les acteurs locaux et permettrait d'anticiper de futures acquisitions foncières.

Le devenir des mesures de compensation est une question cruciale. Rien n'étant prévu une fois écoulée la durée fixée par les arrêtés, des sites de compensation pourraient être

radicalement transformés, ce qui entraînerait la perte du gain de biodiversité obtenu au préalable. De plus, aucun mécanisme de cession ne semble mis en œuvre pour garantir la vocation environnementale des terrains concernés.

**M. Emmanuel Michau.** – La question de la poursuite des mesures de gestion est importante. Une partie des crédits destinés aux mesures de compensation pourrait venir alimenter une fondation qui permettrait d’asseoir de façon pérenne les mesures de gestion.

S’agissant de la pérennité du foncier, il serait possible de réfléchir à la cession des territoires aux conservatoires du littoral lorsqu’ils sont compétents, aux départements ou aux communes par un aménagement des textes sur les ENS, voire aux conservatoires d’espaces naturels.

**M. Frédéric Breton.** – S’agissant des réserves d’actifs naturels et des sites naturels de compensation, l’expérience de la Crau est intéressante tout en présentant certaines limites. Les aspects positifs sont : l’anticipation des gains de biodiversité, qui interviennent avant impact ; la mise en œuvre des mesures compensatoires à grande échelle, ce qui permet de renforcer leur effet ; la création d’une offre dans des zones où les tensions foncières sont importantes ; l’existence d’un seul porteur de mesures compensatoires, estimé compétent, ce qui facilite la relation avec le maître d’ouvrage mais aussi le contrôle.

En revanche – et ces remarques s’appliquent à la compensation de façon plus générale –, la notion d’intérêt public, sur laquelle s’appuient certaines dérogations, est parfois dévoyée : l’argument de la création d’emplois est par exemple souvent avancé, sans faire l’objet de contrôles *a posteriori*. La compensation par l’offre peut également générer des risques de contournement des étapes éviter et réduire au lieu de rester résiduelle. Existence également des incertitudes liées aux durées et aux surfaces d’engagement.

**M. Emmanuel Michau.** – Nous craignons nous aussi que l’existence de sites de compensation agréés ne conduise à négliger les étapes éviter et réduire.

**M. Frédéric Breton.** – S’agissant de l’A 65, le conservatoire des espaces naturels d’Aquitaine est intervenu uniquement en tant que prestataire de CDC Biodiversité, qui porte les mesures compensatoires. Il ne dispose pas à ce jour d’une vision globale du projet et de l’impact effectif des mesures compensatoires.

Concernant le projet d’aéroport de Notre-Dames-des-Landes, nous pouvons vous indiquer qu’il s’agit d’un projet important sur une vaste surface, qui rend complexe l’appréciation des fonctionnalités écologiques et des communautés d’espèces à compenser. Cette complexité est renforcée par le fait qu’il s’agit d’une zone source pour la fonctionnalité des écosystèmes, tant du point de vue hydro-écologique que du point de vue de la biodiversité.

Nous disposons de davantage d’informations sur la LGV SEA, qui s’étend sur trois régions et concerne donc trois conservatoires différents, qui portent les mesures compensatoires. Ces dernières sont définies par des arrêtés au contenu relativement sibyllin : sont définis une dette cumulée de 24 180 hectares ainsi que des objectifs de sécurisation foncière de 20 % pour la faune et 50 % pour la flore, soit un objectif d’acquisition à l’échelle de la ligne de 78 hectares pour la flore et 4 800 hectares pour la faune. Les bilans qui nous ont été présentés nous permettent d’estimer que la fourchette de réalisation pour les acquisitions est comprise entre 550 et 797 hectares, soit entre 11 % et 15 % de la surface à acquérir, avec

de fortes disparités entre régions naturelles. Le conventionnement pourrait atteindre 2 660 hectares, soit 13 % de la dette fixée dans les arrêtés.

Un dispositif partenarial a été mis en place par LISEA et COSEA dans le but d'associer largement les acteurs territoriaux, ce qui est positif mais risque aussi de faire perdre à ces derniers leur regard critique sur la mise en œuvre des mesures compensatoires.

Nous estimons par ailleurs que les arrêtés ne sont pas suffisamment précis quant à l'obligation de résultats. Nous regrettons également que les mesures foncières soient limitées à la durée de la concession et que le conventionnement soit la solution privilégiée.

Au final, le maître d'ouvrage répond aux objectifs et mobilise les moyens nécessaires, notamment humains. Pour autant, les exigences applicables au maître d'ouvrage retardent la mise en œuvre de mesures qui étaient enserrées dans un calendrier de cinq ans et sont intervenues en parallèle de la construction de l'ouvrage alors qu'elles auraient dû lui être préalables.

**M. Emmanuel Michau.** – S'agissant de Notre-Dame-des-Landes, j'ajouterai que l'avis des experts sur la quasi-impossibilité de compenser des milieux humides oligotrophes situés en zone source interroge sur le projet.

**M. Frédéric Breton.** – L'une de nos principales propositions consiste à séparer plus nettement les phases de diagnostic et de définition relatives à l'évitement et à la réduction de la compensation de l'impact résiduel. Celle-ci doit être calibrée en amont de la déclaration d'utilité publique (DUP) et inscrite dans cette dernière, ce qui faciliterait sa réalisation. Une telle mesure pourrait être vécue par la profession agricole comme une confiscation supplémentaire d'espaces agricoles. Il faut cependant savoir que les principaux bénéficiaires de la gestion des espaces restaurés par les conservatoires d'espaces naturels sont des exploitants agricoles.

**M. Emmanuel Michau.** – Nous insistons sur l'anticipation, qui doit aussi permettre de consulter des experts. Il serait également important de disposer d'une définition fiable de ce qu'est l'intérêt public majeur, parfois difficile à apprécier pour l'autorité administrative. Les protocoles scientifiques d'acquisition des données naturalistes ne sont pas toujours appliqués avec le même soin, les mêmes moyens et la même pression sur les variantes envisagées. Il serait également important que l'ensemble des mesures qui composent la séquence ERC soient reprises *in extenso* dans les arrêtés et attestées et préparées avant le dépôt du projet. Les mesures doivent s'appliquer sur la durée de vie du projet, ce qui pose la question des infrastructures pérennes.

Les comités de suivi ont un rôle important à jouer pour ces grandes infrastructures et pourraient être complétés par un rapport annuel ou bisannuel aux comités régionaux de protection de la nature (CRPN).

L'établissement d'éléments de doctrine pour les autorités administratives doit être poursuivi. La DREAL Bourgogne-Franche Comté a une action intéressante en la matière. La doctrine doit se doubler d'outils techniques permettant une meilleure cohérence des méthodes d'action et de suivi, sans nuire pour autant à l'inventivité. L'Agence française pour la biodiversité (AFB) pourrait porter ces éléments en lien avec les DREAL. Dans ce domaine, les réseaux d'espaces naturels peuvent également avoir un rôle d'appui.

Des méthodes claires d'approche de la notion d'additionnalité écologique et de mutualisation de la compensation entre espèces et habitats mériteraient également d'être établies.

Nous constatons un effet pervers des mesures compensatoires qui se traduit parfois par une frilosité des collectivités pour s'engager sur les autres politiques de protection – réserves naturelles, arrêtés de biotope notamment – dans la mesure où elles souhaitent se réserver des marges de manœuvre pour des mesures compensatoires. En tant que directeur du parc national de la Vanoise, j'ai vu des communes gestionnaires de stations de ski refuser d'adhérer à la charte du parc national en raison des contraintes qui pesaient déjà sur elles pour la mise en œuvre de mesures compensatoires. Dans certains cas, il devient plus recevable de favoriser des mesures de gestion et de restauration de certains sites déjà protégés mais ne disposant pas de gestion plutôt que de systématiquement rechercher de nouveaux sites à protéger.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous avez parlé de la logique de planification et de l'importance d'avoir une stratégie globale sur la biodiversité dans laquelle s'insèrent les mesures de compensation. Avez-vous des exemples de bonnes pratiques dans certaines régions ?

**M. Frédéric Breton.** – S'agissant de la région Centre-Val de Loire, le SRCE a été approuvé et validé. En revanche, je n'ai pas connaissance d'un travail de planification spécifique sur la question de la compensation.

**M. Benoît Biteau.** – Je peux apporter mon éclairage de conseiller régional. Nous n'avons pas effectué de comparaisons qui nous permettraient d'identifier des régions plus avancées que d'autres. Il est sûr cependant que les réflexions sont conduites. En Nouvelle Aquitaine, la réflexion sur l'anticipation des mesures compensatoires est menée avec les acteurs naturels du foncier que sont le Conservatoire du littoral, la Safer ou les établissements publics fonciers (EPF). Les conservatoires des espaces naturels y sont étroitement associés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous nous avez parlé tout à l'heure de la DREAL Bourgogne-Franche Comté, je me demandais s'il y avait d'autres exemples.

**M. Emmanuel Michau.** – En Rhône-Alpes, et plus particulièrement dans le département de l'Isère, un travail d'identification a été réalisé. La corrélation avec les mécanismes de compensation n'est pas forcément faite mais les territoires où elle pourrait s'appliquer en priorité sont identifiés, grâce au SRCE.

Les gestionnaires d'espaces naturels, qu'il s'agisse des conservatoires ou des réserves, ont un rôle important à jouer, notamment pour proposer des sites susceptibles d'être agréés.

**M. Jérôme Bignon.** – Il y a quelque chose que je ne comprends pas. Nous parlons de proximité et envisageons dans le même temps d'identifier des sites de compensation liés à des aménagements dont nous ne savons pas où ils se situeront.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avec une cohérence malgré tout, par exemple s'agissant des espaces de montagne.

**M. Emmanuel Michau.** – Le SRCE permet souvent d'identifier des espaces de proximité qui peuvent être intéressants. Quand je parle de sites agréés de compensation, je

fais référence à la capacité qu'ont les gestionnaires d'espaces naturels à proposer un réseau de milieux suffisamment variés pour porter, dans certains cas et non pas de façon systématique, des mesures compensatoires.

**M. Benoît Biteau.** – La question posée par Jérôme Bignon est centrale. Il ne faut pas tomber dans le travers de sites de compensations dédiés, conduisant à une forme de financiarisation de la biodiversité et n'apportant pas nécessairement les réponses attendues en termes de compensation au niveau local.

Pour la LGV SEA, CDC Biodiversité a proposé de la compensation avec de l'outarde en plaine de Crau. Or, non seulement les deux espèces d'outardes sont éloignées géographiquement mais elles n'ont rien à voir dans leurs caractéristiques – les populations d'outardes que l'on trouve en Poitou-Charentes sont des outardes migratrices, ce qui n'est pas le cas des outardes de la plaine de Crau. Il faut donc être très vigilant.

En revanche, lorsqu'un projet est en gestation, on doit pouvoir commencer à identifier des zones foncières pouvant être supports de compensation. Cela permettrait d'évacuer la difficulté à avancer aussi vite sur la compensation que sur la réalisation des travaux. Dans la mesure où la compensation est aujourd'hui admise comme incontournable, on doit pouvoir exiger, si elle a été anticipée le plus tôt possible, que l'ensemble des mesures compensatoires ait été mis en œuvre avant la fin des travaux. Cela est loin d'être le cas pour la LGV SEA et nous sommes très inquiets quant à la possibilité de finaliser les mesures compensatoires une fois les travaux terminés et les trains mis en circulation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Notre principale préoccupation est de savoir si les mesures compensatoires sont vraiment efficaces. Nous essayons de mesurer la fragmentation des milieux. L'expérience dont vous disposez en termes de gestion de milieux assez différents vous permet-elle de mesurer cette fragmentation et à d'identifier des enjeux en termes de rétablissements de corridors et les risques qu'entraîneraient des barrières supplémentaires ?

**M. Frédéric Breton.** – C'est là qu'on mesure tout l'intérêt de la géolocalisation des mesures de compensation. Sans celle-ci, il n'est pas possible de disposer du recul suffisant concernant l'effet correctif potentiel des mesures de compensation sur la fragmentation des milieux.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sans aller jusque-là, avez-vous le sentiment aujourd'hui d'un impact fort de fragmentation des milieux ?

**M. Frédéric Breton.** – La fragmentation créée par la LGV sur les petites régions agricoles est en effet observable en Indre-et-Loire. Les mesures compensatoires ont à ce titre un effet pervers puisque leurs effets sont appréciés, non pas à l'échelle de ces petites régions agricoles, mais à l'échelle de la ligne, avec la possibilité d'effectuer des mutualisations. Les arrêtés permettent dès lors au maître d'ouvrage de regrouper les compensations sur un territoire donné, par exemple au sud de la région Poitou-Charentes et pas en Indre-et-Loire. Pour les populations de ce département, l'impact additionnel est alors nul et l'objectif de compensation n'est pas atteint.

**M. Benoît Biteau.** – Pour sortir de cette difficulté, il pourrait être utile de mettre fin au cloisonnement des compensations. La compensation agricole et la compensation environnementale sont intimement liées et pourraient être conciliées afin de mutualiser les

mesures : les espaces de compensation agricole pourraient aussi être utilisés pour la compensation environnementale et inversement. Les fragmentations s'en trouveraient atténuées.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous identifié des sites présentant un intérêt pour la compensation – sites militaires par exemple – qui ne sont ni agricoles ni en bon état de restauration écologique ?

**M. Benoît Biteau.** – L'identification d'espaces de compensation n'est pas dans le cœur de métier des conservatoires...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous pouvez malgré tout avoir une vision sur les sites qui seraient intéressants de ce point de vue.

**M. Benoît Biteau.** – Certes. Mais cela ne veut pas dire que toute l'activité des conservatoires passe par la compensation. Dès lors qu'existe un enjeu patrimonial de préservation de la biodiversité, le conservatoire est directement impliqué. A titre d'exemple, nous gérons avec l'armée plusieurs milliers d'hectares de sites militaires en Poitou-Charentes. Attention à ne pas faire entrer tous les sites présentant un intérêt patrimonial dans une logique de compensation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La question de l'additionnalité est bien entendu centrale à nos yeux. Nous étudions l'exemple de la Crau, qui fait l'objet d'un relatif consensus. Est-ce qu'il existe ailleurs en France un stock de surfaces extrêmement dégradées qui pourrait faire l'objet de mesures de compensation du même type ou cet exemple n'est-il pas vraiment reproductible ?

**M. Emmanuel Michau.** – Certaines zones humides situées derrière le lac d'Annecy ne font pas l'objet de mesures de protection spécifiques et pourraient être restaurées afin d'améliorer leur fonctionnalité. Voilà un exemple.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pensez-vous que l'Agence française pour la biodiversité (AFB) soit l'opérateur idoine pour avoir une vision sur ces zones et définir une stratégie nationale ?

**M. Frédéric Breton.** – L'AFB peut jouer un rôle qui doit être envisagé en lien avec celui des agences régionales de biodiversité (ARB) créées dans certaines régions. En Centre-Val de Loire, l'ARB a notamment pour objectif de réunir l'ensemble des acteurs qui connaissent le territoire et qui ont une vision des enjeux de biodiversité à l'échelle de celui-ci. Parvenir à avoir une vision anticipée des territoires qui présentent un potentiel en termes de restauration serait en effet utile pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. S'agissant de la LGV, nous avons passé un an et demi à rechercher des sites de compensation, ce qui ne serait pas arrivé si nous avions déjà eu une bonne vision du territoire.

**M. Daniel Gremillet.** – Nous partageons tous les mêmes objectifs concernant la séquence ERC. On constate souvent que les délaissés liés à la réalisation d'un ouvrage pourraient abriter des mesures compensatoires. Je ne partage cependant pas votre propos lorsque vous indiquez que l'agriculture peut tirer un avantage des mesures compensatoires : la construction des ouvrages et les mesures de compensation font perdre de la terre agricole et par conséquent, des capacités de production et du chiffre d'affaires.

En revanche, je partage l'idée selon laquelle on pourrait réfléchir à délocaliser certaines mesures de compensation pour les mettre en œuvre sur des territoires présentant un intérêt particulier sans être situés pour autant à proximité immédiate des infrastructures construites. Un équilibre doit être trouvé.

Pouvez-vous nous donner plus de précisions sur des échecs dont vous avez parlé dans les négociations, notamment sur les notions de valeur ?

**M. Jérôme Bignon.** – Je rappelle que l'AFB est une agence « pour » la biodiversité, contrairement aux ARB. Cela a son importance : le « pour » n'est pas exclusif et implique l'intervention d'autres acteurs.

Il serait intéressant, avec l'aide des ARB, d'avoir un inventaire des territoires qui mériteraient d'être restaurés au titre de la compensation. Nous n'avons pas cet état des lieux. Certains sites militaires ou des phares et balises sont dans un état très dégradé. Regardons la réalité en face, cela permettra de progresser.

**M. Benoît Biteau.** – Je partage ce qu'a dit Jérôme Bignon. Nous travaillons sur ces questions même si les choses sont encore perfectibles.

En réponse à Daniel Grémillet, je ne mets pas du tout en cause le fait que la construction des ouvrages fait disparaître des surfaces agricoles. Le monde agricole n'en est pas moins notre principal partenaire pour gérer les espaces de compensation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La question derrière est celle de la proximité : pourquoi faire de la compensation à proximité de l'ouvrage sur des terres agricoles très productives lorsqu'il est possible de trouver, un peu plus loin, des terres présentant un potentiel de restauration plus important ?

**M. Daniel Grémillet.** – La question est essentielle. Dès lors qu'on utilise une terre agricole pour faire de la compensation, on leur fait perdre une partie de leur valeur ajoutée. C'est l'agriculture qui paye à chaque fois.

**M. Benoît Biteau.** – J'insiste sur le fait que nos premiers interlocuteurs sont les agriculteurs. Par ailleurs, si l'on prend l'exemple de l'outarde, elle a besoin de terres céréalières productives pour se développer : on ne peut donc pas faire de mesures compensatoires à destination des outardes sans avoir des plaines céréalières productives à proximité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pourriez-vous nous transmettre par écrit des éléments sur les coûts de restauration des milieux ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour votre participation à cette audition. Je lève la séance.

*[Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)*

*La réunion est suspendue à 15 heures.*

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Audition de M. Daniel Gilardot, président de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) de la Vienne, M. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature, et M. Jean-Louis Jollivet, vice-président de Vienne Nature**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons maintenant trois associations dans le cadre de nos auditions sur le projet de ligne à grande vitesse (LGV) entre Tours et Bordeaux : Poitou-Charentes Nature, Vienne Nature et la ligue de protection des oiseaux (LPO) de la Vienne. Je rappelle à ce sujet qu'une délégation de notre commission se rendra sur place dès ce soir et toute la journée de demain. Notre commission d'enquête, à travers quatre projets d'infrastructures qui en sont chacun à un stade différent de mise en œuvre de leurs mesures compensatoires, s'est donné pour objectif d'identifier les points de difficulté et les obstacles à une bonne mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). Elle souhaite pouvoir faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre des mesures compensatoires ainsi que leur suivi dans la durée. Nous recevons donc MM. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature, Jean-Louis Jollivet, vice-président de Vienne Nature, ainsi que Daniel Gilardot, président de la LPO de la Vienne.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié. Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gustave Talbot, Jean-Louis Jollivet et Daniel Gilardot prêtent successivement serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Messieurs, après vos propos introductifs, je cèderai la parole à M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, ainsi qu'aux autres membres de la commission. Vous avez reçu un questionnaire indicatif, auquel vous ne pourrez répondre ici de manière exhaustive mais pour lequel nous apprécierions d'avoir vos réponses par écrit.

Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête ? Je les rappelle : l'autoroute A65, le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

*MM. Gustave Talbot, Jean-Louis Jollivet et Daniel Gilardot déclarent n'avoir aucun lien d'intérêts avec les autres projets étudiés par la commission d'enquête.*

**M. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature.** – Poitou-Charentes Nature (PCN) est une fédération qui coordonne, harmonise et aide une douzaine d'associations dans les quatre départements de Poitou-Charentes. Ces associations,



généralement de niveau départemental, peuvent être généralistes ou naturalistes. Six d'entre elles travaillent sur la LGV. Notre fédération est une structure légère composée de quatre salariés, tandis que les associations adhérentes représentent, quant à elles, quelque quatre-vingt salariés qui sont aujourd'hui reconnus comme experts. Nous sommes affiliés à France nature environnement (FNE) et avons créé avec nos homologues du Limousin et d'Aquitaine une confédération qui est l'interlocuteur de la nouvelle région Nouvelle Aquitaine. Parmi nos dizaines de milliers de bénévoles, quelques milliers sont très actifs et transmettent leurs observations en ligne. À partir de ces données, nous conduisons des études dans le cadre de contrats d'objectifs, nous menons des actions d'éducation à l'environnement et à la nature auprès du grand public et des scolaires et nous travaillons à la protection physique des espèces sur le terrain, notamment lorsqu'elles sont touchées par des grands projets tels que la LGV.

PCN ne s'est pas opposée à la construction de la LGV. Elle a cependant posé trois conditions : limiter les nuisances sonores pour les habitations, respecter la nature sauvage et développer le fret sur l'ancienne ligne. La notion d'éviter n'a pas été prise en compte par Réseaux ferrés de France (RFF) dans sa première approche. RFF a ensuite choisi Vinci comme concessionnaire lequel a créé des filiales – LISEA et COSEA. Après une longue réflexion de nos associations, nous avons choisi de conventionner avec ces deux filiales, de manière à cadrer le travail de nos experts sur les séquences réduire et compenser.

Les actions des associations dans ce cadre consistaient notamment à suivre le chantier, à proposer des mesures de mise en défens, à conduire des pêches de sauvegarde ainsi que des mesures de griffage. PCN est quant à elle chargée de la coordination et de l'harmonisation du travail des associations. Elle est l'interlocuteur direct des services de COSEA et de LISEA. Divers organismes interviennent par ailleurs dans ce processus : les chambres d'agriculture, le comité régional de la propriété forestière, les fédérations de chasse et de pêche, ainsi que le conservatoire régional des espaces naturels (CREN). Ces procédures, lourdes, ont entraîné des retards : la LGV devrait être mise en service début juillet alors que 1 200 hectares ne font toujours pas l'objet de mesures compensatoires agréées.

Lors de la transmission du dossier, nous avons eu plusieurs surprises. Première surprise : l'étude d'impact initiale était extrêmement légère et nos données collectées depuis des décennies ont permis de compléter ce point zéro. Seconde surprise : les engagements de l'État en matière de compensation étaient également tenus, puisqu'ils ne dépassaient pas une centaine d'hectares. Il nous a fallu solliciter directement le ministère de l'environnement et, grâce à l'appui du directeur des transports de l'époque, trois experts scientifiques reconnus ont été nommés. Ceux-ci ont alors démontré que les mesures proposées ne permettaient pas d'assurer le sauvetage d'espèces telles que le busard, l'oedicnème criard, ainsi que la dernière population migratrice d'outardes canepetières. D'autres espèces sont aussi concernées comme le vison d'Europe, le sonneur à ventre jaune ou encore l'écrevisse à pattes blanches. Cet aspect n'était pas bien pris en compte et le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) a également suivi cette situation de très près. Les arrêtés préfectoraux avaient fixé 25 000 hectares de dette compensatoire. La mutualisation des mesures a conduit à retenir 3 500 hectares de surfaces dédiées aux mesures compensatoires.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous commençons, au gré des activités de notre commission d'enquête, à avoir une vision claire du projet. Je vous remercie plutôt d'insister sur les difficultés qui vous semblent manifestes.

**M. Gustave Talbot.** – Première difficulté : les mesures conservatoires ont été beaucoup trop tardives car elles auraient dû être définies avant même l'enquête publique. Nous avons contesté la déclaration d'utilité publique (DUP) auprès du Conseil d'État, sans succès aucun comme vous pouvez l'imaginer. Seconde difficulté : les mises en défens étaient relativement ténues, même si les filiales de Vinci ont déployé des responsables environnement qui correspondaient avec nos associations. La qualité du travail était extrêmement variable en fonction des personnels concernés. Certes, nous sommes en relation avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), en charge de la police de l'eau, et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), responsable de la police de la faune sauvage. Nous avons été particulièrement vigilants aux passages petite et grande faune et, plus généralement, à l'ensemble des ouvrages permettant d'assurer la transparence de la ligne. Nous avons veillé à ce que le choix des sites destinés aux mesures compensatoires garantisse une plus-value écologique, avec un succès mitigé puisque des mesures ont été mises en œuvre sur des sites déjà favorables à la biodiversité. Je citerai une anecdote. Quelques espèces – comme le triton de blasius ou l'ail rose – ont été découvertes durant le chantier et ont conduit à l'arrêt des bulldozers. Le préfet a dû déclarer que l'économie n'a pas à primer l'environnement. Les travaux ont également eu des conséquences négatives sur les mises en défens et conduit à la destruction de zones humides. Un bâtiment, qui abritait des hirondelles en reproduction, a été détruit sans que nous ne le sachions ; des rivières ont été polluées par des écroulements de terre dans leur lit ou encore de mauvais stockages d'arbres abritant des insectes xylophages ont été conduits. Le suivi, qui relève de la responsabilité de LISEA, a déjà commencé pour certaines mesures, notamment la création de mares. Sur ce point, je vous indique que la création de mares a parfois été imparfaite puisqu'elle n'était pas précédée d'une pêche de sauvegarde. Des espèces ont également été introduites dans des mares existantes, ce qui ne présente aucun intérêt.

Des suivis sont également engagés concernant l'avifaune de plaine et sont supervisés par l'antenne du CNRS de Chizé dirigée par M. Vincent Bretagnolle. La transparence des ouvrages fait elle aussi l'objet d'un suivi avec le repérage, par photos, piégeages ou empreintes des espèces.

Dans l'état actuel des choses, nous ne sommes pas en état d'évaluer l'efficacité des mesures. Il nous faudrait plus de temps pour le faire, puisque la biodiversité ne s'installe pas aussi vite dans un paysage nouveau.

**M. Jean-Louis Jollivet, vice-président de Vienne Nature.** – J'interviens au nom de Vienne Nature, dont j'ai été le président durant un certain nombre d'années. J'ai également le privilège d'avoir suivi le dossier depuis 1992 qui, à l'époque, ne mentionnait pas un mot sur la biodiversité, sur les milieux naturels, ou sur la séquence ERC, qui date pourtant de 1976. Cette lacune originelle a sans doute marqué toute l'histoire de cette ligne. Je ne reviendrai pas sur les innombrables ratés évoqués par mon collègue. Je demanderai aux sénateurs de faire preuve de patience pour évaluer, dans dix ans, les effets de ce projet.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous concluons nos travaux le 10 avril prochain !

**M. Jean-Louis Jollivet.** – En ce qui me concerne, je me contenterai de pointer les difficultés qui nous ont marqué et de formuler des propositions d'amélioration du cadre juridique et réglementaire. Les difficultés sont ainsi de deux ordres : COSEA, maître d'ouvrage, n'a jamais eu la volonté politique de réussir sur le plan environnemental et a géré le chantier, pour le citer, « l'œil sur la montre ». Les « valse-hésitations » autour des

règlements environnementaux ont été très mal vécues par les salariés, s'agissant notamment de la séquence ERC accusée d'avoir provoqué, au gré des espèces découvertes, des arrêts de chantier. Du côté de l'État, nous avons eu affaire à un double langage mal vécu également : alors que les services déployés sur le terrain étaient extrêmement vigilants et disponibles, ils n'étaient pas suivis par leur hiérarchie. COSEA a, de ce fait, été encouragé à outrepasser les arrêtés préfectoraux qu'il était supposé respecter. L'obstacle principal avec le maître d'ouvrage a tourné autour de la conception même de la compensation : à nos yeux, elle devait apporter une plus-value à l'existant, en application du principe d'additionalité ; confronté à des difficultés d'acquisition dans la grande plaine céréalière où se trouvent notamment les outardes, le maître d'ouvrage a privilégié des mesures compensatoires réduites à la conservation de milieux naturels en état, mais menacés par l'extension des cultures céréalières, comme le bocage de Chaunay dans la Vienne. La question reste ouverte et il faudrait que la réglementation soit plus précise. En effet, une mesure de simple conservation d'un étang peut-elle être assimilée à une mesure compensatoire ? À cet égard, RFF et COSEA ont vécu comme excessive la compensation de l'outarde sur 700 hectares, tandis que nous la vivions comme insuffisante. Il y a là un problème de méthodologie pour évaluer de manière très précise où se situe l'impact.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La discussion de l'équivalence va être centrale dans notre rapport. Au final, vous avez trouvé un compromis, mais sur quels éléments ? Comment étaient justifiées les demandes des uns et des autres ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Une expertise scientifique a été menée : il s'agit là d'un processus qui à mes yeux devrait être généralisé. Les trois chercheurs ont été unanimes pour constater une erreur dans l'appréciation de l'impact. Au lieu des 65 hectares initialement fixés, ils ont demandé un périmètre de 1 500 à 2 000 hectares. Nous avons un diagnostic radicalement différent de celui de RFF qui considérait qu'il n'avait pas à payer pour l'agriculture industrielle qui, à ses yeux, avait créé des dégâts bien plus importants sur l'outarde. Les opérateurs sont sans doute arrivés au mauvais moment, alors que l'outarde était sur le point de s'éteindre. Les mesures compensatoires sont devenues, de ce fait, le dernier outil pour tenter de sauver l'espèce. L'impact de la LGV n'était peut-être pas décisif, mais il entraînait bien un surcroît de cloisonnement. Le fait que les mesures compensatoires aient posé autant de problèmes résulte du manque d'anticipation. On a débuté le projet sans réserve foncière et sans que l'évaluation même du volume de compensation et des sites de compensation figure dans la DUP. Nous avons été frappés par le fait que la DUP ne permet pas de réaliser les mesures compensatoires. Ainsi, on exproprie sur l'emprise alors que les mesures compensatoires se situent, par définition, hors emprise. On est prisonnier du marché du foncier et de la bonne volonté d'éventuels vendeurs, tandis que les chambres d'agriculture ne sont pas toujours convaincues de l'intérêt à acquérir et préfèrent le conventionnement. Pour nous, c'est l'acquisition qui sécurise les mesures compensatoires et non la contractualisation. Il faut que le cadre juridique anticipe la compensation dès le niveau de l'avant-projet sommaire, c'est-à-dire de la DUP, et que les mesures compensatoires soient strictement évaluées en volume et localisées, induisant, du même coup, une obligation de réserve foncière.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – S'agissant de l'outarde, nous avons là un exemple de médiation scientifique réussie. Il y a eu discussion scientifique jusqu'à un accord.

**M. Jean-Louis Jollivet.** – La discussion très difficile a abouti à un compromis autour de 700 hectares à partir des projections scientifiques de l'ordre de 1 500 à 2 000 hectares.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Mais toujours avec les scientifiques ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Oui, mais ils n'étaient pas d'accord sur la surface retenue de 700 hectares. Nous avons accepté ce compromis comme association.

**M. Daniel Gilardot, président de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) de la Vienne.** – Nous avons pu aller très loin sur l'expertise de l'outarde puisque cette espèce fait l'objet d'un plan national de sauvegarde. En effet, nous suivions cette espèce depuis longtemps et connaissions bien ses différentes implantations. Nous mesurions ainsi d'autant plus facilement les risques qu'entraînerait une perte ou un cloisonnement de territoire. Cette démarche scientifique nous a permis d'obtenir des chiffres inattaquables et d'esquisser les conséquences du projet sur cette population en disparition.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L'État soutenait cette démarche de médiation ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Le directeur des infrastructures au ministère était convaincu qu'il y avait eu une erreur d'appréciation et a fait preuve d'une sincère neutralité. Les trois experts ont été acceptés par les deux parties et cette démarche a permis d'avancer. Cette démarche constitue, à nos yeux, un précédent important qui gagnerait à être suivi et nous a permis d'avancer.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons, à cette date, deux exemples de collège scientifique : celui de Notre-Dame-des-Landes où l'État n'a pas cherché le compromis avec le collège scientifique et le vôtre, que vous nous avez présenté et dans lequel l'État n'a pas suivi la même logique.

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Nous pourrions vous retracer les étapes de cette démarche qui a été très longue et délicate.

Nous proposons que soit fixé dans la DUP un pourcentage de mesures compensatoires à faire par acquisition. En effet, nous avons perdu du temps à marchander pour fixer un minimum de 20 %. En tant qu'association, nous estimons qu'il faudrait aller au-delà. Il faudrait également se tenir à un calendrier impératif. Le retard a été pris dès le début. Dès le premier coup de pelle sur le chantier, 50 % des mesures compensatoires étaient déjà en retard. Les retards se sont ensuite cumulés. Le calendrier devrait comprendre des pénalités de retard, à l'instar de ce qui prévaut dans tous les chantiers.

Il nous semble également essentiel que les mesures compensatoires soient soumises à un ratio pour valoriser leur plus-value réelle. Il est anormal que dix hectares de zone humide restaurés représentent le même poids que dix hectares de zone humide en bon fonctionnement qui sont achetés, sans que soit conduite une quelconque forme de compensation. Il faut donc définir un coefficient de plus-value qui distingue la création de milieux, y compris à partir de friches industrielles dépolluées ou de zones économiques abandonnées. Dans notre région, beaucoup de ces zones ne sont pas viabilisées et peuvent par conséquent être réhabilitées en zones naturelles. Les pelouses qui verdissent ces zones économiques représentent par ailleurs un gaspillage de terres autant pour l'agriculture que pour les zones naturelles !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous des exemples de restauration de zones humides ou d'autres biotopes dans le cadre de ce projet ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Une mesure compensatoire liée au déboisement du périmètre de Center-Park du Nord Vienne répond à ces critères. On reconstitue un foisonnement alluvial en compensation de la destruction d'une forêt sans grande valeur écologique. La plus-value écologique est réelle et le fait que la mesure soit mise en œuvre à 50 kilomètres de la zone détruite ne gêne personne.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La construction de la LGV a-t-elle entraîné la reconstruction de zones humides ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Dans le bocage de Chaunay, qui est coupé par la LGV, des zones humides ont été achetées et gérées par le conservatoire des espaces naturels. Elles n'étaient pas toutes en bon état et très menacées par l'extension des cultures céréalières. Leur entretien va permettre leur sauvegarde. On est cependant dans une démarche qui mêle la conservation à la restauration.

**M. Gustave Talbot.** – Près de 150 mares ont été ajoutées pour compenser ce qui a été détruit.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les mares nous intéressent beaucoup et nous en avons visité quelques-unes.

**M. Gustave Talbot.** – Je vais revenir sur la compensation qui concernait initialement près de 25 000 hectares. De notre point de vue, les arrêtés préfectoraux étaient beaucoup trop imprécis pour que nous disposions d'arguments. Les 3 500 hectares finaux ont été fixés quasiment au doigt mouillé. Cela rendait le débat extrêmement difficile avec COSEA et nous avons fini par nous ranger à l'avis de la DREAL.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est donc la DREAL qui joue le rôle d'arbitre avec deux propositions ?

**M. Gustave Talbot.** – Tout à fait !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les 150 mares ont-elles été créées *ex nihilo* ou plutôt dans des endroits où d'autres mares existaient déjà ?

**M. Gustave Talbot.** – Généralement, les mares ont été créés là où d'autres ont été détruites et où l'on trouvait donc un potentiel d'amphibiens pour les recoloniser. Certaines mares doivent parfois être reconstruites, faute de pouvoir contenir l'eau. La difficulté est que les pêches de sauvegarde n'ont pas toujours été conduites au moment de la destruction des mares.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les endroits où ces mares ont été créées ne comprenaient pas de mares initialement ?

**M. Gustave Talbot.** – En effet, les mares n'ont pas été créées là où il y en avait déjà beaucoup. Le travail conduit était plutôt correct.

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Nous avons été gênés par le fractionnement du projet en deux enquêtes publiques, ce qui a conduit à une situation ubuesque, avec une enquête pour le trajet Tours-Angoulême, alors que la DUP pour le projet Angoulême-Bordeaux était déjà signée. Une telle démarche frappait de caducité toute analyse possible du dossier, puisque l'affaire était réglée ! Il serait utile que la loi prévienne le découpage en parties distinctes de

projets uniques et empêche que les promesses contenues par l'enquête publique ne soient jamais tenues par le maître d'ouvrage. Nombreux sont les gens – y compris parmi nos associations – qui ont été séduits par l'engagement d'utiliser les sillons dégagés sur la ligne ferrée historique pour assurer le ferroutage. Ce projet nous tenait à cœur et était de nature à améliorer la situation. Nous attendons toujours sa réalisation ! J'aimerais que le législateur trouve le moyen d'amener les porteurs de projet à ne pas promettre n'importe quoi, afin d'éviter que l'opinion publique ne soit induite en erreur. En conclusion, je dirai que le bilan n'est guère encourageant, depuis quarante ans que la séquence ERC est inscrite dans la loi. Même si nous sommes confiants quant à l'apport de la loi sur la biodiversité de 2016, l'effet de barrière et de fractionnement, dans le cadre d'un projet linéaire d'infrastructures de transport, n'est pas compensable. Il serait ainsi utile de limiter les grandes infrastructures de ce type au strict nécessaire et ainsi de privilégier la rénovation de l'existant. Nous disposons d'un capital de lignes qui peuvent être restaurées et modernisées, alors que la LGV présente un ensemble de problèmes insurmontables, non seulement par rapport à la biodiversité, mais aussi à l'habitat humain. Au lieu d'opposer la nature au cadre de vie, il conviendrait plutôt de promouvoir le paysage comme une interface viable entre les deux. La coupure liée aux infrastructures linéaires de transport ne saurait être compensée, ce qui devrait pousser à la réflexion, bien en amont, quant à la nécessité d'un tel chantier.

**M. Gérard Bailly.** – Nous avons vécu une situation analogue avec la ligne Paris-Belfort. Il faut reconnaître que les habitants du Territoire de Belfort, qui mettaient alors plus de 4h30 à rejoindre Paris, ainsi que l'ensemble de son bassin économique auraient éprouvé davantage de difficultés s'il n'y avait pas eu cette ligne à grande vitesse. Je suis naturellement pour la biodiversité, mais aussi pour les humains qui doivent se déplacer. Aussi, je ne souhaiterais pas que l'on condamne les modes de transport. Vous nous avez rappelé qu'une autoroute coupait tout autant la biodiversité qu'une ligne TGV ; ce à quoi, je souscris, puisque dans mon département, le Jura, nous avons à la fois une LGV et une autoroute ! Mais sur l'A39, inaugurée en 1998, beaucoup de choses ont été réalisées pour en limiter l'impact ! Par ailleurs, vous évoquez un nombre conséquent d'hectares pour les mesures de compensation. En quoi ces dernières consistent-elles ? Sont-elles fixées parcelle par parcelle et s'agit-il de fauches tardives, ou encore de remises en herbe ? Les agriculteurs ne semblent guère, à la lueur de vos propos, désireux de s'engager dans la compensation. Quelle est, selon vous, la raison d'un tel frein ?

**M. Gustave Talbot.** – Nos associations ne sont pas systématiquement opposées aux infrastructures de transport. Nous réagissons cependant lorsque l'environnement est mal voire n'est pas du tout pris en compte !

**M. Gérard Bailly.** – Je ne dénie pas ce que vous venez de dire !

**M. Gustave Talbot.** – Je prendrai l'exemple de l'A83, qui vient de Vendée et rejoint l'A10. On utilise de l'argent public pour essayer d'enrayer le déclin des espèces tout en construisant des ouvrages qui leur sont néfastes. Bien que cette autoroute, construite dans les années 1980, se situe sur une zone de protection spéciale, nous avons obtenu seulement trois hectares de compensation, une aire d'autoroute a été baptisée d'après l'outarde canepetière !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Y a-t-il toujours des outardes ?

**M. Gustave Talbot.** – Non, hélas. Par ailleurs, les chambres d'agriculture identifient les agriculteurs qui peuvent souscrire aux mesures. Ce n'est pas que les

agriculteurs soient opposés aux mesures en tant que telles. Comme nous avons du retard dans la mise en œuvre des mesures compensatoires, les agriculteurs n'ont pu être sollicités à temps. Il n'y a pas d'opposition de principe des agriculteurs.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les représentants de la chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire, que nous avons auditionnés, nous ont paru assez allants sur le projet !

**M. Daniel Gilardot.** – Comme l'outarde relève d'un plan national de sauvegarde, les agriculteurs avaient déjà été sollicités pour mettre en place ces mesures agro-environnementales. Notre région est la dernière à accueillir ces espèces et les mesures sont d'ores et déjà bien connues et acceptées par les agriculteurs.

**M. Gustave Talbot.** – Ces surfaces ne sont pas soustraites à la production agricole. En revanche, des contraintes existent, comme des fauches tardives ou la suppression en luzerne de certaines fauches. Mais les agriculteurs sont indemnisés pour la perte de production qui s'ensuit.

**M. Daniel Gremillet.** – Dans votre propos, vous avez évoqué la lenteur et la complexité de l'accession à la propriété pour les terres devant faire l'objet de mesures compensatoires. On perd, me semble-t-il, du temps, compte tenu de l'objectif que vous poursuivez et de l'arsenal existant en droit du fermage. On pourrait gagner du temps en associant les agriculteurs qui sont propriétaires dans le secteur concerné dans l'atteinte de l'objectif, sans passer par l'expropriation, qui demeure conflictuelle. Un partenariat plus volontariste permettrait d'atteindre l'objectif commun, dès lors que des personnes sont prêtes localement à reconnaître l'intérêt de cette sauvegarde !

**M. Gustave Talbot.** – Je ne connais pas un seul exemple d'expropriation en matière de mesures compensatoires !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La loi ne permet pas l'expropriation en matière de mesures compensatoires.

**M. Daniel Gremillet.** – Je rebondissais par rapport à vos propos !

**M. Gustave Talbot.** – Pourquoi considérons-nous le pourcentage d'acquisitions comme insuffisant ? Un site acquis va être géré et suivi dans la durée d'exploitation de la ligne, à l'inverse de ce qui se produit dans le cadre d'une convention. Nous avons quarante cahiers des charges différents en fonction des espèces et les conventions ont une durée de huit ans renouvelable. Il faut cinquante années pour asseoir les espèces !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Où en est-on de la mise en œuvre des mesures compensatoires sur la LGV ? Je vous remercie également de vos remarques qui ne figuraient pas dans vos contributions initiales, comme celle préconisant que l'arbitrage final entre deux propositions incombe à la DREAL afin d'assurer un compromis. Ce type de mécanisme nous intéresse vraiment pour le rapport final. Par ailleurs, on a bien compris que la séquence éviter n'était pas sur la table et que la séquence réduire n'a pas entraîné de grande modification du tracé. Si les 700 hectares retenus pour l'outarde avaient été mis sur la table plus en amont, le tracé aurait-il bougé ? Je n'ai pas le sentiment qu'il y ait eu de réduction conduisant à modifier le tracé. Reste donc la compensation. Manifestement, des mesures de compensation non négligeables ont été mises en œuvre, même si tout n'est pas réalisé à ce stade. Les atteintes à l'environnement générées par les travaux restent dans une forme d'angle-mort de la

compensation alors qu'elles ont généré un certain nombre de contentieux, y compris au pénal. Comment voyez-vous la situation aujourd'hui ? Le dialogue est-il suffisant pour que la totalité des mesures de compensation soit mise en place ? Craignez-vous de voir disparaître vos interlocuteurs une fois le chantier terminé ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – La disparition prochaine de COSEA nous inquiète, puisque cet opérateur n'a pas encore mis en œuvre toutes les mesures compensatoires.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – LISEA ne va pas les reprendre derrière COSEA ? On note votre inquiétude, car LISEA est censé exister dans la durée.

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Ce sont deux groupes d'entreprises différents. Il me semble que les erreurs de COSEA ne contraignent pas LISEA.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Subsiste tout de même une obligation de résultat global ! LISEA est tenu sur le résultat final et reprend le fonctionnement.

**M. Gustave Talbot.** – Lors de la dernière réunion du comité de suivi à la préfecture de Bordeaux en décembre dernier, à laquelle participait notamment le CNPN, il nous a été indiqué que COSEA ne saurait disparaître tant que les mesures compensatoires n'auront pas été toutes réalisées. Sur les 3 500 hectares concernés par cette démarche, il en manque 1 600 qui ne sont pas totalement fixés. Ces mesures compensatoires ne seront pas totalement réalisées à l'horizon de la mise en service de la ligne. Il nous a ainsi été assuré que COSEA durerait tant que son travail ne serait pas abouti.

**M. Daniel Gilardot.** – La LPO Vienne œuvre depuis de nombreuses années sur ce secteur qu'elle connaît donc bien. Nous n'étions pas favorables à la construction de cette ligne et nous avons jugé que la question du fret aurait dû être regardée plus sérieusement dans le cadre de l'évitement. Or, la LGV a été conçue sans prêter attention au fret. Aujourd'hui, l'autoroute A10 est saturée par les poids lourds et va devoir être portée à trois voies. La route nationale 10 est elle aussi totalement saturée. Comme nous sommes légalistes, nous avons accepté la DUP. Nous avons d'emblée, sous l'égide de PCN, accepté de travailler de concert afin de réduire au maximum l'impact en fonction des connaissances et de notre travail sur le terrain. Pour nous, l'outarde canepetière est un point non négociable, car le Poitou-Charentes a la responsabilité de la dernière population d'outardes canepetières migratrices, avec trois cent mâles de cette population. Les outardes de la Crau sont différentes, puisqu'elles ne migrent pas. Il s'agit de deux populations radicalement distinctes.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – S'agit-il de la seule population de cette espèce migratoire en France ?

**M. Daniel Gilardot.** – En Europe même ! Il s'agit bel et bien des derniers représentants de cette population d'outardes migratrices ! Nous travaillons dans le cadre d'un plan national qui est aussi demandé par l'Union européenne. Ce point a très nettement influé sur les négociations. Pour nous, la partie compensation a été vue trop tardivement et, sans la nomination d'experts, nous n'aurions pas pu trouver un consensus sur les surfaces. La mise en place de la compensation s'est heurtée à la confrontation entre la logique du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) et celle de l'environnement. Elle a également pâti de la méconnaissance de ce qu'était une espèce protégée. Les personnes du BTP ne connaissent pas forcément la réglementation en la matière et on ne peut impunément détruire une espèce protégée. Nous avons constaté que la conception des aménageurs – qui ne souhaitaient pas



que le chantier prenne du retard – s'avérait distincte de celle de la DREAL qui défend la loi. À cet égard, il serait salutaire que la loi affirme une doctrine forte de façon à ce que la défense des espèces protégées soit réellement primordiale.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Qu'entendez-vous par doctrine ? Les personnes auditionnées cet après-midi nous ont signalé que l'équivalence ne s'inscrivait pas dans un cadre scientifique suffisant. Le séquençage doit-il être pris en compte, à l'instar de ce qui se passe dans le cadre de l'aménagement de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes où l'État s'engage à réaliser 20 % des mesures compensatoires avant la réalisation des travaux ? Dans d'autres cas, la construction de la LGV a entraîné un certain nombre de destructions, avant que ne soient prises des mesures compensatoires.

**M. Daniel Gilardot.** – J'avais été choqué d'entendre certains représentants de l'État prenaient des positions allant à l'encontre de la protection des espèces en privilégiant la conduite du chantier coûte que coûte. L'État devrait parler d'une seule voix afin d'éviter de semer le doute dans la population. Pour qu'il y ait une compensation réelle, il faudrait évaluer, bien en amont du projet, les actions de compensation de manière à ce que les constructeurs puissent les intégrer dans leurs coûts. Ce n'était pas le cas pour la LGV puisque les surfaces à compenser ont été décidées après l'attribution du marché. Il faudrait retenir ce point lors des travaux futurs et que la DUP comprenne une estimation beaucoup plus fine de la compensation que les travaux doivent induire. L'acquisition permettrait d'obtenir plus de souplesse et de bénéficier d'un horizon plus dégagé. Je n'imagine pas qu'un conservatoire achète pour revendre, une fois l'objet de la compensation atteint, ce qui serait catastrophique ! La mutualisation des mesures de compensation obéit à des considérations financières certaines, mais ne répond pas forcément aux besoins de la biodiversité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Trouvez-vous que nous avons trop concentré ? La ligne LGV prenant dix hectares au kilomètre et les 3 500 hectares doivent être proches d'un coefficient 1, au final. Celui-ci vous paraît-il insuffisant ?

**M. Daniel Gilardot.** – La compensation d'un hectare pour un hectare n'est pas, en tant que telle, la question, bien qu'une telle démarche revienne à nier les fonctions biologiques des différents secteurs concernés. On verra, dans le suivi des zones compensées, si elles peuvent absorber les espèces dont les surfaces ont été détruites.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pensez-vous, à cet égard, que les zones choisies pour la compensation sont globalement pertinentes ? Les mesures ont-elles été prises au bon endroit ? Avec un périmètre plus ou moins large et avec un meilleur dialogue en amont, aurait-on amélioré la localisation de la compensation ?

**M. Daniel Gilardot.** – On s'est attaché à demeurer dans les aires biogéographiques que traverse la ligne et à compenser au plus près. Pour autant, certaines zones ne peuvent être compensées, comme une forêt séculaire. Lorsqu'on parle de plus-value de la compensation, on a tendance à surcompenser dans des zones présentant déjà une valeur écologique importante et où se trouvaient déjà les espèces. Au final, on ne compense pas grand-chose et on n'apporte rien en termes de biodiversité. On surprotège certains secteurs, voilà tout !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En prenant l'exemple de l'outarde et de ses 700 hectares de compensation, on n'a tout de même pas détruit 700 hectares d'habitat de cette espèce !

**M. Gustave Talbot.** – Bien plus que cela ! D'après les experts, l'influence des modifications se fait sentir à un kilomètre, de part et d'autre, de la ligne. Cela représente, au final, des milliers d'hectares sur lesquels les outardes ne viennent plus s'installer.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La compensation a été finalement plus ramassée en surface, mais l'outarde devrait être mieux traitée ? Je schématise, mais c'est à peu près cela ?

**M. Gustave Talbot.** – C'est un peu cela !

**M. Daniel Gilardot.** – Le chantier arrive à son terme sans que la compensation n'ait abouti. Avec les retards initiaux que nous avons connus, il nous paraît difficile d'arriver à ce terme ! Dans les autorisations de chantier concédées par l'État, je suppose que l'aménageur est contraint d'aller au bout de ses engagements.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les associations savent faire également. Il y a des obligations de résultat et le maître d'ouvrage a bien compris le risque pénal encouru.

**M. Gustave Talbot.** – Je souhaitais souligner l'intérêt, pour une association comme la nôtre, d'avoir entamé la démarche auprès du directeur des transports du ministère pour que la compensation soit beaucoup plus importante pour l'outarde notamment. Les arrêtés préfectoraux devraient être plus précis, car les besoins biologiques de certaines espèces ne sont pas compatibles entre eux et ne peuvent être mutualisés.

**M. Alain Vasselle.** – Je voudrais réagir sur une partie des propos tenus par Daniel Gilardot, qui a regretté que l'évaluation de l'impact d'un ouvrage d'art sur les espèces ne soit pas conduit plus en amont afin d'évaluer, plus facilement, les besoins en matière de compensation. Cela m'apparaît en contradiction avec ce qui nous a été dit lors des précédentes auditions où la participation des associations, bien en amont des projets, m'a été confirmée. Je constate que ce n'est pas le cas pour tout le monde ! Daniel Gilardot nous a également parlé de la menace sur une espèce entière que faisait courir le passage de l'autoroute A10. Or j'ai constaté, dans mon propre département au moment de la traversée de l'autoroute A16, une prolifération de certaines espèces qui avaient disparu pratiquement de nos territoires, comme le lapin de garenne et la perdrix grise qui est venue occuper les parties herbées jouxtant les voies. Les aspects ne sont donc pas négatifs pour toutes les espèces ! Toutes choses comparables, comment peut-on expliquer que certaines infrastructures soient plus favorables à certaines espèces qu'à d'autres ? Enfin, je constate, en matière de plus-value pour les compensations, que la faune, comme le perdreau, le lièvre ou encore le chevreuil, se déplace vers des zones plus tranquilles. De telles zones connaissent ainsi une plus grande densité et contribuent à une sorte d'équilibre par rapport à ce qui aura été perdu dans d'autres territoires.

**M. Daniel Gilardot.** – Lorsque vous évoquez le lapin, vous avez en tête les territoires qu'on désigne comme les délaissés. Dans notre département, la situation est quelque peu différente puisque le lapin connaît un déclin très fort. Vous avez également évoqué la perdrix grise laquelle, à l'instar de l'outarde, a besoin de zones avec des insectes pour assurer sa reproduction. L'outarde canepetière a tendance à s'éloigner des grandes infrastructures. Avec trois cent mâles restant au niveau mondial et la perspective de la diminution de son aire de répartition, il était urgent de recréer des zones susceptibles de lui permettre d'assurer sa reproduction et de se préparer aux futures migrations. Cet oiseau, du fait de sa taille conséquente, a besoin de beaucoup de protéines et ne peut élever sa progéniture qu'avec des criquets ou des orthoptères. Il lui faut donc un milieu spécifique pour

qu'il parvienne à effectuer un cycle complet avant de repartir en migration avec les autres oiseaux de l'année.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les délaissés peuvent être, dans certains cas, colonisés par les lépidoptères et d'autres espèces intéressantes. Ces espaces peuvent également devenir des refuges à sangliers qui se nourrissent dans les champs limitrophes. Cette question est assurément complexe.

**M. Alain Vasselle.** – Et sur l'association en amont des projets ?

**M. Daniel Gilardot.** – Comme l'a retracé Jean-Louis Jollivet, seuls 70 hectares de compensation étaient au départ mentionnés et ce n'est qu'à l'issue des interventions réitérées de nos associations, qui ont pu faire valoir l'existence de destructions importantes et souligner la légitimité de compensations adéquates, que les surfaces ont évolué.

**M. Jean-Louis Jollivet.** – La concertation nationale, à l'époque de la SNCF, n'a pas eu lieu. La Commission nationale du débat public a en effet dispensé ce projet de débat public. Avec RFF, nous avons certes pu parler, mais nos propos n'ont pas été pris en compte. Il nous a fallu attendre le concessionnaire COSEA et notre convention pour qu'une coopération voie effectivement le jour. Qui est responsable du refus d'évitement ? RFF décline à cet égard toute responsabilité, évoquant l'obligation de la prise en compte d'un fuseau de mille mètres lors de la reprise du projet. Il y a là un renvoi des responsabilités jusqu'à l'origine du projet. Avons-nous réellement modifié le tracé ? Le fuseau de 1 000 mètres n'a jamais bougé, sauf, à la marge, lors de l'entrecroisement entre la LGV et l'autoroute A10, suite aux demandes des municipalités et des associations, pour limiter la taille des délaissés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Qu'est-ce qui a permis, *in fine*, la collaboration ? COSEA s'est-il retrouvé devant une difficulté à réaliser ou fallait-il éviter des contentieux juridiques récurrents tout en assumant une obligation de résultat ? Comment est-on passé d'une coopération plus que minimale à des conventionnements ?

**M. Jean-Louis Jollivet.** – Vous donnez la réponse à vos questions ! Effectivement, COSEA a très bien compris qu'avec son manque de connaissance environnementale, il était incapable d'assumer les obligations posées par les deux arrêtés inter-préfectoraux. Cette société avait besoin de nous. De notre côté, nous avons compris notre manque de culture dans le domaine des travaux publics et notre incapacité d'influer sur les restrictions d'impact, tant que nous ne serions pas sur le terrain. En effet, on n'a pas le droit d'aller sur le chantier si l'on n'est pas habilité par l'entreprise. Il nous fallait ainsi passer par une coopération avec celle-ci. Pour porter secours à la nature en danger, nous avons dû mettre de côté certaines de nos convictions et surmonter nos réticences vis-à-vis de l'entreprise. Les deux cultures se sont confrontées et nous avons mutuellement beaucoup appris. Réussir une telle interface « triton-béton » était un pari très difficile et nous ne nous en sommes pas trop mal sortis ! Nous avons ainsi limité les dégâts de manière significative et n'avons pas le sentiment de nous être compromis, bien que nous n'ayons pas de connaissances sur l'évolution à long terme des solutions retenues.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur le projet de l'autoroute Pau-Langon, de l'argent a été mis sur la dynamisation et la réalisation d'études complémentaires sur des éléments inconnus. Avez-vous connaissance d'autres mesures de reconquête de la biodiversité, allant au-delà des compensations surfaciques sur le chantier de la LGV ?

**M. Gustave Talbot.** – De nouveaux dispositifs ont en effet été inventés. Ainsi, pour le vison, il n’y aura pas que des compensations surfaciques, mais aussi l’aménagement de soixante-dix ouvrages d’art pour éviter, autant que faire se peut, leur mortalité sur les routes. Dans ma présentation, je vous ai indiqué que LISEA et COSEA avaient conventionné avec les acteurs du terrain avec lesquels ils ont voulu d’emblée dialoguer. Il s’agissait d’un choix politique destiné à prévenir d’éventuelles difficultés.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Messieurs, je vous remercie de vos interventions et de vos réponses à nos questions. Je lève la séance.

*La réunion est close à 17 h 30.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

**Mercredi 1<sup>er</sup> mars 2017**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de MM. Fabien Quétier, directeur d’études, et Mathias Prat, directeur de production, du bureau d’études Biotope**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous commençons notre journée d’auditions par celle du bureau d’études Biotope. Dans le cadre de nos travaux sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d’infrastructures, nous étudions plus spécifiquement quatre grands projets : l’autoroute A65, la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, le projet d’aéroport à Notre-Dame-des-Landes et la réserve d’actifs naturels de Cossure. Notre objectif est de nous appuyer sur ces exemples pour identifier, plus généralement, les principaux obstacles qui empêchent aujourd’hui une bonne application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) et pour formuler des propositions visant à améliorer l’efficacité, l’effectivité, le suivi et le contrôle des mesures compensatoires.

Nous avons déjà effectué un grand nombre d’auditions, généralistes puis spécialisées par projet, et nous nous sommes déplacés dans la plaine de la Crau, à Notre-Dame-des-Landes et à Bordeaux. Il nous manquait une approche importante, celle des bureaux d’études qui ont permis l’élaboration des différentes méthodes de compensation utilisées par les maîtres d’ouvrage. Nous recevons M. Fabien Quétier, directeur d’études et M. Mathias Prat, directeur de production, du bureau d’études Biotope. Notre réunion est ouverte au public et à la presse. Elle fait l’objet d’une captation vidéo et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Je vais vous demander de prêter serment. Tout faux témoignage devant la commission d’enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Fabien Quétier et Mathias Prat prêtent successivement serment.*

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Mathias Prat, directeur de production au sein du bureau d'études Biotope.** – Nous sommes intervenus sur trois projets. Nous avons réalisé, pour Notre-Dame-des-Landes, entre 2008 et 2014, les volets faune-flore des études d'impacts, les dossiers relatifs à la loi sur l'eau, et le dossier de demande de dérogation pour le Conseil national de la protection de la nature (CNPN).

Nous sommes intervenus sur les phases aval de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA), après les autorisations, pour le suivi de chantier et la mise en œuvre de certaines mesures de réduction et de compensation, notamment sur la grande mulette.

Nous avons travaillé en amont du projet de l'A65 sur les études d'avant-projet sommaire (APS) – inventaires et expertises – et en aval sur la mise en œuvre des mesures – suivi de chantier et diagnostic des sites de compensation portés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Directeur de production, je suis salarié de Biotope depuis les années 2000. Biotope est un bureau d'études créé en 1993 par trois fondateurs, toujours associés. C'est une entreprise indépendante de l'écologie, constituée intégralement de salariés. Elle réalise 16 millions d'euros de chiffres d'affaires et rassemble 230 personnes sur 17 établissements répartis sur toute la France, y compris à la Réunion, en Guyane et en Martinique, et avec des filiales à l'étranger à Madagascar, en Chine et au Maroc. Le chiffre d'affaires réalisé en outre-mer et à l'international représente 20 % de notre activité. Nous avons une activité d'ingénierie et de conseil, une maison d'éditions scientifiques, une agence de communication sur la biodiversité et développons des projets de recherche-développement, notamment sur la métrique et la quantification de l'information sur le terrain, ainsi que des produits réduisant les incidences des projets d'aménagement sur la biodiversité, notamment dans le domaine éolien.

Depuis les années 2000, Biotope s'implique fortement sur la reconnaissance du métier au sein des ingénieries. Le premier guide de prise en compte de la biodiversité a été rédigé par notre président, Frédéric Melki, pour la direction régionale de l'environnement (Diren) Midi-Pyrénées, première étape de retranscription de l'état de l'art et des bonnes pratiques dans la prise en compte de la biodiversité dans les études d'impact.

Fort de vingt ans d'expérience sur les études d'impact, j'ai pu constater l'évolution de la prise en compte de ces sujets dans les dossiers réglementaires. Là où la partie biodiversité représentait un chapitre, soit dix lignes, d'un projet de zone d'aménagement concertée (ZAC), les dossiers CNPN comptent aujourd'hui jusqu'à deux mille pages, pour un seul projet. Il en est de même pour la compensation : même sur de très grands projets, la compensation se résumait à des mesures de transplantation sur des sites déjà gérés, des opérations expérimentales, du financement de programmes existants...

Nous avons participé à la plupart des guides produits en France : l'actualisation des plans de gestion pour les réserves naturelles, les documents d'objectifs, les guides pour les aménagements par thématique – photovoltaïque, éolien – et les évaluations d'incidences

Natura 2000 pour les projets de carrières. J'ai rédigé un guide sur la conservation – la gestion et la restauration – des garrigues et des landes en zone méditerranéenne. Biotope est impliqué tant dans l'aménagement que dans la conservation. La compensation réunit ces deux aspects.

Nous avons aussi rédigé des guides sur la compensation pour la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Réunion et travaillons actuellement sur un guide relatif à la démarche ERC en Guyane. Nous avons réalisé des études d'harmonisation, notamment pour l'ancienne région Languedoc-Roussillon – et la région Occitanie poursuit cette démarche. Récemment, nous avons rédigé un guide avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) sur la caractérisation des fonctions des zones humides, afin de promouvoir l'harmonisation des méthodologies et de tirer notre profession vers le haut.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-ce un guide méthodologique fondé sur la compensation surfacique ?

**M. Mathias Prat.** – Ce n'est pas du tout notre démarche.

**M. Fabien Quétier, directeur d'études au sein du bureau d'études Biotope.** – Ce guide répond à l'évolution du contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui prescrivent, si possible, des compensations de nature fonctionnelle plutôt que surfacique. Jusqu'alors, aucun référentiel ne permettait au maître d'ouvrage, aux services instructeurs ou à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), ex ONEMA, ou aux bureaux d'études prestataires de concevoir des mesures compensatoires avec une approche fonctionnelle plutôt que surfacique. Nous avons travaillé avec le Muséum, l'ONEMA et l'IRSTEA pour évaluer le niveau de fonctionnalité d'une zone humide avant et après impact, et adopté la même démarche pour le site de compensation. On caractérise ainsi la diminution de fonctionnalité du fait des impacts d'un projet d'aménagement et l'augmentation souhaitée des fonctionnalités du fait des interventions au titre de la compensation, afin de juger si, oui ou non, le niveau de fonctionnalité a été maintenu dans le bassin versant. Nous sommes très attachés à ce type de raisonnement dépassant les faiblesses d'un raisonnement surfacique qui, parfois, aboutit arbitrairement à choisir des ratios surfaciques sans réfléchir au contenu technique des mesures proposées sur telle ou telle surface ; cela rend parfois les engagements des maîtres d'ouvrage entièrement irréalistes dans leur mise en œuvre et non nécessairement pertinents.

Nous participons à plusieurs instances de réflexion techniques et scientifiques sur des approches fonctionnelles. Nous avons testé ces approches sur les espèces protégées dans différents projets, en raisonnant sur les populations d'espèces, les exigences d'habitat et en qualifiant ces derniers de plus ou moins favorables à l'espèce. Favorabilité et fonctionnalité reviennent au même. Autant que possible, nous promovons cette mise en miroir des pertes et des gains de fonctionnalité.

Directeur d'études, j'ai rejoint Biotope en 2011 après un passage par la recherche publique. J'interviens en transversal auprès des différentes agences de l'entreprise sur les sujets ERC et notamment la compensation, en France, dans les DOM et à l'étranger. Il se développe donc une communauté de pratiques sur les approches fonctionnelles et organisationnelles pour mettre en œuvre la compensation : l'accès au foncier, l'organisation du financement, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre.

Biotope a été l'un des premiers bureaux d'études à travailler avec le ministère sur les lignes directrices ERC, et avec des collectivités locales ou les services déconcentrés de l'État pour les adapter à leurs spécificités, comme en Occitanie. Nous avons été auditionnés pour les travaux de modernisation du droit de l'environnement par l'intermédiaire de Syntec Environnement, syndicat des sociétés d'ingénierie. Via Syntec, nous avons participé à l'élaboration de la charte d'engagement des bureaux d'études. Nous avons été un précurseur dans le partage des données naturalistes, mises en œuvre par la loi d'août 2016, mais que nous avons anticipé avec le Muséum. Nous dialoguons très activement avec le secteur de la recherche pour alimenter notre réflexion avec leurs travaux et leur faire un retour de terrain sur la mobilisation des résultats scientifiques.

Des débats interviennent aussi en dehors de la France. Ainsi, nous avons participé aux travaux de la Commission européenne sur l'initiative d'absence de perte nette de biodiversité (*No Net Loss Initiative*). La France est en avance pour son cadre réglementaire. D'autres pays européens s'interrogent aussi, comme l'Espagne et la Catalogne, ou les pays scandinaves – nous avons réalisé une mission pour le Conseil nordique. Nous collaborons avec l'Agence française de développement (AFD) sur des pays à très forte biodiversité et un haut niveau de menace en raison de leur développement économique et social, afin de mieux appliquer la séquence ERC. Ces pays ont des enjeux et des problématiques de gouvernance très différents de la France, mais une partie des solutions techniques se rejoignent.

Nous nous appuyons sur notre expérience concrète des projets et sur nos initiatives en matière de recherche-développement, grâce à cette approche fonctionnelle. Nous travaillons également sur les méthodes de réparation en nature des dommages accidentels à la biodiversité, notamment en cas de pollution. Certaines solutions techniques – méthodologies et équivalences – sont intéressantes puisqu'elles prennent en compte explicitement la dimension temporelle. Dans les cas de pollution, le milieu peut souvent, au moins en partie, se reconstituer, même s'il faut compenser la perte intermédiaire de biodiversité. Cela s'applique dans le cadre de la loi sur la responsabilité environnementale, malgré le manque de retours d'expérience, et peut faire partie de l'opérationnalisation de la notion de préjudice écologique.

Nous avons conseillé des collectivités territoriales, l'État et des organisations internationales comme l'OCDE sur les autres dimensions de la séquence ERC, et réalisons une veille très active sur les solutions de garantie foncière ou financière pour une bonne mise en œuvre de la compensation. Nous nous étions positionnés pour monter un projet de compensation par l'offre lors de l'expérimentation nationale en 2011. Nous avons obtenu une lettre d'agrément mais avons finalement refusé de signer une convention avec le ministère car le marché de la compensation n'était pas mûr à l'époque : nous aurions vendu des compensations beaucoup plus coûteuses que les alternatives facilement disponibles – terrains publics ou naturels déjà intéressants pour la biodiversité – pour les aménageurs de l'Hérault. Ils n'avaient donc pas besoin de démontrer le gain de biodiversité ou de s'engager sur très long terme sur la vocation écologique des terrains.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous voulez sortir d'une logique purement surfacique. Quelle approche avez-vous retenue sur Notre-Dame-des-Landes ? Pourquoi refusez-vous l'approche surfacique sur la partie relative aux espèces protégées ?

**M. Fabien Quétier.** – La surface n'est pas un bon indicateur du niveau de biodiversité : il faut la qualifier. Nous calculons la compensation en travaillant tant sur le nombre d'hectares que sur le type de milieu. En raisonnant sur la catégorisation des surfaces, on perd la notion d'absence de perte nette, qui figure dans la loi de 2016, mais aussi déjà dans

la doctrine de 2012 ou les lignes directrices de 2013. Selon certaines interprétations, la directive Habitats demandait que les dérogations ne soient accordées que si l'état de conservation des espèces était maintenu. Une approche purement surfacique de compensation d'une espèce à valeur patrimoniale élevée aboutirait à une compensation avec un ratio élevé – comme de 5 à 10 hectares de compensation pour un hectare impacté – tout en évitant de s'interroger sur ce qui est réalisé concrètement sur ces terrains pour améliorer la capacité d'accueil ou la qualité d'habitat pour les espèces impactées.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je ne suis pas sûr de comprendre. Nous avons vu des mesures compensatoires menées sur la LGV ou l'A65, comme une ancienne peupleraie transformée en mégaphorbiaie, avec création de mares : 12 hectares ont été reconstitués mais avec une valeur surfacique de 140 hectares, soit 9,5 hectares pour la bondrée apivore et 10 hectares pour le triton crêté, et cela fonctionne bien. De même, les méthodes de sylviculture ont été modifiées pour que les fadets des laîches se développent mieux ; la méthode surfacique est satisfaisante dans ce cas. Nous avons constaté un meilleur encadrement scientifique de la méthode surfacique.

**M. Mathias Prat.** – La méthode surfacique suppose des engagements de moyens inscrits dans les arrêtés préfectoraux. Elle prévoit un certain nombre d'hectares à compenser, sans engagement particulier sauf s'il y a un accompagnement très fort des services instructeurs, du monde scientifique ou de l'ingénierie. La méthode miroir ou fonctionnelle intègre les notions de réussite, par objectif de résultat, et le suivi des résultats est intégré dans le développement de la méthode. Celle-ci doit être mesurable à chaque étape du programme de compensation. Actuellement, la pression est telle qu'on peut parvenir à de bons résultats. Biotope travaille sur mille projets par an. La plupart des projets échappent à toute surveillance. Les maîtres d'ouvrage ont des objectifs – inscrits dans les arrêtés – se limitant à des surfaces. Très souvent, il ne se passe rien ensuite, faute de moyens pour évaluer le gain de biodiversité à l'issue de l'opération.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce n'est pas lié à la méthode. Une méthode surfacique bien menée avec un suivi et une obligation de résultats nous semble efficace : le maître d'ouvrage qui se retrouve avec une dette écologique extrêmement importante au départ – 25 000 hectares sur la LGV – peut choisir des terrains avec un fort gain de biodiversité pour regagner jusqu'à 15 à 20 hectares de dette par hectare impacté.

**M. Fabien Quétier.** – Il y a juste une incompréhension. Ce que vous décrivez n'est pas ce que nous qualifierions d'approche surfacique. Le maître d'ouvrage de la LGV n'a-t-il pas une dette écologique de plutôt 5 000 hectares ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La surface est de 25 000 hectares avant mutualisation.

**M. Mathias Prat.** – C'est cumulé par espèce.

**M. Fabien Quétier.** – Ensuite, des arrêtés prescrivent des surfaces à compenser. Pouvez-vous expliquer la relation entre les 140 et les 12 hectares ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est une compensation surfacique par espèce. Mais vous connaissez mieux les systèmes que moi... Pour la bondrée apivore, le coefficient est de un. Si on restaure un espace ouvert favorable à cette espèce, il est aussi favorable au



triton... On cumule ainsi les coefficients. Bien appliquée et avec un vrai suivi, cette méthode fonctionne bien.

**M. Mathias Prat.** – Il y a un travail de mutualisation et de recherche de fonctionnalité à travers cette analyse par milieu. Actuellement, les porteurs de projets en méthode surfacique impactant par exemple des zones humides ou des garrigues – avec un coefficient de 2 – vont rechercher des hectares sans se préoccuper des espèces qui seront couvertes, des milieux et des gains effectués... Il faut différencier les mesures de compensation d'un haut niveau comme pour la LGV SEA, qui intègrent une approche fonctionnelle dans la mise en œuvre de la méthode surfacique de la majorité des projets, qui restent centrés sur une approche purement fonctionnelle.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pour les très grands projets avec des moyens de suivi important cette méthode fonctionne. Si on l'appliquait à Notre-Dame-des-Landes, quelle serait la dette écologique surfacique de ces 1 400 hectares ? Cela a été fait sur tous les autres projets, et vous connaissez très bien ce projet. Vous avez dû comparer les deux méthodes pour arriver à votre proposition...

**M. Fabien Quétier.** – Nous ne disposons pas de ces chiffres car le maître d'ouvrage n'avait pas retenu cette démarche. C'est extractible depuis les dossiers de demande d'autorisation, puisqu'ils mentionnent les surfaces d'habitat des différentes espèces. En appliquant les mêmes ratios surfaciques que pour la ligne SEA, on arrivera à un chiffre en surface, en fonction du niveau d'impact, mais nous estimons que ce raisonnement n'est pas abouti. Il faut savoir ce qu'on fera ensuite des terrains considérés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je ne veux pas savoir combien d'hectares doivent être trouvés pour la compensation, mais quelle est la dette surfacique avant de trouver les hectares de compensation qui cumulent la dette. On peut avoir une dette surfacique de 30 000 hectares et disposer de 10 hectares merveilleux de compensation en valant 30 000. Quel est le niveau de dette ?

**M. Mathias Prat.** – Nous ne disposons pas de ce chiffre, mais nous pourrions obtenir des chiffres similaires. La méthode surfacique part de surfaces d'impact auxquelles sont appliqués des ratios multiplicateurs, et l'on obtient un chiffre élevé. Ensuite, on trouve des sites de compensation sur lesquels on mutualise. Notre méthode intègre cela dès l'amont : nous réalisons de l'analyse fonctionnelle et de la mutualisation. Dans le premier système, il y a des engagements surfaciques avec une approche stricte sur les espèces, mais derrière il y a forcément une approche fonctionnelle de mutualisation. Notre méthode l'intègre directement.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cet exercice n'a-t-il pas été réalisé ?

**M. Mathias Prat.** – Il n'a pas été fait sur Notre-Dame-des-Landes mais il a été réalisé sur la démarche ERC avec la DREAL Languedoc-Roussillon il y a quelques années. Elle a réuni l'ensemble des bureaux d'études de la région, chacun appliquant sa méthode usuelle : méthode surfacique, méthode combinatoire avec un aspect qualitatif, et nous avons appliqué notre méthode miroir. Globalement, il y avait plus de différences sur la façon d'appréhender l'ensemble du processus ERC que sur le résultat des terrains choisis pour faire la compensation, relativement proches. Une méthode surfacique doit être complétée par une vérification fonctionnelle lourde.

**M. Fabien Quétier.** – Vous évoquez un processus de mutualisation pour ramener des surfaces simplement additionnées à une démarche fonctionnelle, ce que nous faisons par notre approche en miroir. Mais nous le faisons en amont de la demande d'autorisation ; elle est intégrée au dossier de dérogation. Les résultats figurent dans les arrêtés. Plutôt que de laisser ce travail de mutualisation à des phases postérieures liées à la mise en œuvre, il s'agit de donner les moyens, tant au maître d'ouvrage qu'aux services de l'État, d'avoir toutes les clefs pour comprendre, au moment de l'autorisation, la manière dont la compensation sera concrètement mise en œuvre. Au-delà du dimensionnement, un des soucis majeurs est le défaut de mise en œuvre de la compensation.

**M. Fabien Quétier.** – Nous évoquons des grands projets où l'État et les maîtres d'ouvrage ont les moyens de mettre en œuvre la compensation. J'entends vos arguments, mais ils ne valent que pour des projets « vitrines » pour lesquels la surveillance de l'État s'exerce pleinement.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous devez avoir un inventaire précis surfacique des différentes espèces protégées concernées ? Nous pouvons faire le calcul à partir de cela.

**M. Fabien Quétier.** – Oui, nous disposons d'une cartographie des habitats d'espèces sur la zone du projet.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous allez nous adresser ces documents. Nous essayons de comprendre votre méthode. Tirons le fil et prenons un exemple. Le triton crêté doit être assez présent sur l'ensemble de la zone, mais sur quelle surface ? Ou avez-vous le chiffre du triton palmé ?

**M. Fabien Quétier.** – Le plus fort enjeu de conservation sur la zone était le triton marbré.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Combien d'hectares de triton marbré sont sur la zone ?

**M. André Trillard.** – Que faites-vous ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous évaluons la méthode scientifique.

**M. André Trillard.** – Je me permets d'intervenir. Le « nous » utilisé par le rapporteur est un « nous » de majesté, il ne nous englobe pas tous.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est le rôle du rapporteur.

**M. André Trillard.** – Nous refaisons une discussion détaillée entre la DREAL et le porteur de projet. Il fallait demander aux représentants de Biotope de venir avec le dossier pour le défendre. Nous sommes en train de réaliser une instruction à charge du projet de Notre-Dame-des-Landes. Je ne peux pas approuver cela, ni l'affirmation du rapporteur sur l'obligation de résultats.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est dans la loi !

**M. André Trillard.** – Scientifiquement, il est impossible de fixer par la loi une obligation de résultat absolue. On doit fixer l'objectif et les moyens, et revoir et adapter le

projet régulièrement pour tendre vers ce résultat. En agriculture, à part Perette qui a cassé depuis longtemps son pot au lait, personne n'imagine que tout se passe comme ce que des politiques de haut niveau ont décidé. La nature s'adapte à sa façon, avec parfois des surprises allant dans un sens parfois inverse – bien meilleur – que ce que l'on avait imaginé. Jugeons l'application des mesures prescrites et l'efficience à des laps de temps raisonnables. On ne peut écarter le fait que des malveillants aient rajouté ou détruit des animaux pour que la démonstration soit encore meilleure... Il fallait demander avant à nos intervenants de venir avec le dossier de Notre-Dame-des-Landes...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous essayons juste de comprendre, à travers un exemple, la méthode d'unités de compensation. Le triton marbré est un bon exemple. Sur combien d'hectares est-il présent ?

**M. Fabien Quétier.** – Nous ne pensons pas avoir besoin de tous ces chiffres. Je peux juste vous expliquer le raisonnement. Des mares devant être artificialisées sur le projet d'aéroport et la desserte routière ont été identifiées, localisées et inventoriées pour estimer le nombre de tritons effectivement présents. Cela nous donne l'impact. Nous avons de l'habitat pouvant supporter tel effectif de triton marbré qui disparaît. La solution de compensation doit restaurer ou créer de nouvelles mares pouvant accueillir cette même quantité de tritons. Certes, des inconnues subsistent sur notre capacité à prédire combien de tritons seront accueillis dans ces nouvelles mares. Nous avons proposé au maître d'ouvrage, qui l'a accepté, de créer un programme de recherche avec des partenaires scientifiques pour suivre la recolonisation de ces mares et les abondances pour calculer les effectifs de tritons. Vous le voyez, à aucun moment il n'est question de surfaces.

Cette démarche, acceptée par le maître d'ouvrage et les services de l'État, a été en aval prévue dans un partenariat entre le maître d'ouvrage et l'université d'Angers. Je ne sais quelle fut l'application sur le terrain, compte tenu de la situation, mais le raisonnement sur cette espèce à fort enjeu visait les effectifs et non les surfaces. Vous avez une mise en miroir.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Sur le terrain, nous avons été interpellés en voyant une mare creusée par Aéroports du Grand Ouest (AGO) dans un sous-bois forestier – ce triton a un comportement forestier – dans un endroit où il y avait déjà des mares plus anciennes. S'il y a déjà une mare à 6 ou 8 mètres, qu'est-ce qui détermine la population de tritons, le nombre de mares ou le sous-bois ? Si on remet une deuxième mare juste à côté de la première, augmente-t-on la population de tritons ? Selon quelle étude scientifique ? Ne va-t-on pas avoir le même nombre de tritons sur deux mares ? La zone de diffusion du triton crêté est environ de 250 mètres autour d'une mare. Ici, une mare est creusée à moins de 250 mètres d'autres mares. S'il y a un climax sur la prairie, il y aura moins de tritons dans chaque mare, ils seront plus tranquilles mais on ne bougera pas les populations. Il n'y aura donc aucune compensation. Quelle est votre fondement scientifique indiquant que plus on met de mares, plus la population augmente, et que le climax sur le couvert forestier change ?

**M. Fabien Quétier.** – La démarche scientifique consiste à compter le nombre de tritons. Le programme de recherche utilisait des protocoles de capture, marquage, recapture estimant le nombre de tritons présents. Il faut estimer la population dans la mare initiale, créer la nouvelle mare et la suivre régulièrement pour savoir si la population augmente, et à quel niveau.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous n'aviez pas connaissance d'une étude scientifique prouvant que la multiplication des mares aboutit à la multiplication des tritons ?

**M. Fabien Quétier.** – La corrélation entre la disponibilité d’habitat favorable pour une espèce et ses effectifs est prouvée.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L’habitat favorable est-il le couvert forestier ou la mare ?

**M. Fabien Quétier.** – L’important est l’habitat limitant.

**M. Mathias Prat.** – Vous avez évoqué la LGV SEA pour laquelle le programme de compensation a pu se déployer dans sa totalité, et pour laquelle tout s’est bien passé. À Notre-Dame-des-Landes, pour l’instant, le programme n’a pas démarré. La mare creusée ne peut pas être considérée comme répondant à un besoin de compensation. Cette opération doit se voir dans sa globalité, dans l’ensemble des fonctionnalités nécessaires au développement de la population de tritons. Cela concerne l’ensemble de ses habitats, et non une seule mare. On ne vous a donc pas présenté un programme de compensation mais le creusement d’une mare.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La mare n’a pas de valeur d’unité de compensation dans votre système ?

**M. Mathias Prat.** – Pas toute seule. C’est une démarche purement surfacique de détruire une mare et d’en recréer une. Cela ne marche pas comme cela.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C’est un consensus entre nous. Nous avons bien compris ce que nous avons vu sur l’A65 et la LGV. Ici, nous avons vu des terrains en bon état écologique, avec déjà un climax. On nous a montré des travaux de génie écologique dans ces territoires en bon état. Quelle valeur d’unité de compensation ajoute-t-on ? On ne raisonne qu’en additionalité... Notre trouble vient de là. Est-ce que cela n’a aucune valeur de compensation si le climax existe déjà ?

**M. Mathias Prat.** – Seul, cela n’a pas de valeur. Derrière, il faut mettre en place un programme.

**M. Fabien Quétier.** – L’additionnalité est le principal reproche qu’on pourrait faire aux approches purement surfaciques ne faisant que l’acquisition d’un milieu déjà favorable et le confiant à un gestionnaire sans autre additionnalité qu’une gestion courante. Cela nous semble peu pertinent, d’où notre réflexion fonctionnelle pour identifier de quoi ont besoin ces espèces : de mares pour se reproduire, de milieux terrestres... L’évaluation doit être menée sur un territoire donné et connaître le facteur limitant de l’effectif. Dans certains cas, ce sera les mares ; dans d’autres, le reste de l’habitat. Les propositions à l’époque mixaient les deux cas : le programme visait à créer des mares, à restaurer des mares dégradées et à travailler les espaces alentour pour faire reculer les activités agricoles impactant le plus ces animaux. Il ne suffit pas de creuser une mare et de compenser une mare pour une mare mais d’avoir une réflexion en termes d’habitat pour l’espèce. Le cas de Notre-Dame-des-Landes n’est pas bon pour voir la complétude de cette approche, en raison des décalages dans la mise en œuvre du programme. Mais dans d’autres cas, cette démarche a été très bien accueillie, tant par les naturalistes, les services de l’État et des collectivités territoriales, que par la profession agricole. Ainsi, pour le contournement entre Nîmes et Montpellier, un raisonnement sur les habitats de l’outarde canepetière a permis de proposer des mesures analogues à des mesures agro-environnementales afin que les agriculteurs convertissent des parcelles pour créer un habitat favorable à l’espèce, alors qu’elles ne l’étaient pas

précédemment. Il y a cette notion d'additionnalité. Est-ce ce que vous qualifiez de surfacique ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Non, nous raisonnons tous deux en fonctionnel. Quelle a été votre réaction sur l'avis sévère – avec douze réserves très fortes – du collège d'experts mis en place par l'État pour juger des mesures compensatoires ?

**M. Mathias Prat.** – Il y a eu trente réserves sur le projet de ligne SEA... Ces réserves sont relativement classiques sur des grands projets complexes avec de nombreuses espèces concernées. Avec douze réserves, nous sommes pratiquement dans la moyenne. Ce grand nombre de recommandations est normal.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Biotope a-t-il rédigé une réponse argumentée sur les douze réserves ?

**M. Fabien Quétier.** – Le maître d'ouvrage a répondu.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous lui avez probablement rédigé une note technique que vous allez nous transmettre ?

**M. Mathias Prat.** – Si les engagements sont insuffisants, le maître d'ouvrage les redéfinit, sur un même volume ou un volume plus important. S'il faut redéfinir ou préciser le programme, nous l'accompagnons pour répondre à ces questions.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le collège d'experts remettait en cause l'adéquation de la méthode de compensation, soulignait son excessive complexité, et contestait le choix et le calcul des coefficients de compensation. Sur ce dernier point, vous avez dû rédiger une réponse technique très argumentée sur votre méthode... En disposer nous permettrait de mieux comprendre...

**M. Mathias Prat.** – Nous avons produit différents documents. Le collège d'experts les a analysés. Nous avons répondu à certains points. Je ne sais pas si nous avons précisé la méthode des ratios mais nous vous transmettons ces documents soumis aux services instructeurs.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment compensez-vous les prairies oligotrophes mésophiles ?

**M. Mathias Prat.** – Nous les compensons par des opérations de restauration de prairies afin de les orienter vers des prairies oligotrophes, au sein d'un programme. Nous cherchons des terrains et nous identifions, par un pré-diagnostic, les gains de biodiversité pouvant être réalisés – des peupleraies, des terres agricoles converties en prairies et qui évoluent grâce à des mesures de génie écologique ou hydraulique – afin d'atteindre les objectifs.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment reconstituer des prairies oligotrophes ?

**M. Mathias Prat.** – Il existe de nombreux habitats où toute la profession, y compris scientifique, manque de retours d'expérience, même si nous maîtrisons assez bien la reconstitution de zones humides. Une partie de la compensation peut s'orienter vers de

l'expérimentation, mais lorsque c'est trop compliqué, nous ne nous engageons pas sur ce terrain.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie. Pourrez-vous nous transmettre les documents évoqués ?

**M. André Trillard.** – Pourrez-vous notamment nous transmettre l'évaluation du nombre de tritons marbrés sur ce territoire ? Sont-ils des centaines ou des milliers ? Il faut avoir un point de départ pour évaluer ensuite la compensation. J'espère que le SDAGE évoqué n'est pas celui de Vilaine ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il s'agit du SDAGE du bassin-versant Loire-Bretagne.

**M. André Trillard.** – La compensation surfacique ne peut pas durer à cette vitesse-là : on ne peut pas dire que trop de surfaces sont utilisées par les constructions, et parler avec détachement de 25 000 hectares. Cela correspond à trois cantons ruraux !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ces hectares se cumulent entre eux, la compensation est moindre au final.

**M. André Trillard.** – On ne peut continuer sur cette base de surface sans regarder ce qu'on met à l'intérieur. Je m'arrêterai là mais je n'en pense pas moins...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il s'agit de la dette et non de la surface.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est suspendue à 10 heures.*

**Audition de MM. Jean-François Asmodé (OGE), Pascal Fournier (Grege) et Stéphane Pradon (Egis environnement), de Mme Rebecca Briot et de M. Vincent Guillemot (Dervenn) (sera publiée ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 10 h 10.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons nos auditions des bureaux d'études concernés par la définition et la mise en œuvre des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures que nous étudions. Nous recevons l'Office de génie écologique (OGE), bureau d'études spécialisé dans l'expertise des milieux naturels qui a notamment participé au complément d'étude environnementale à la suite des remarques du collège d'experts en 2013 sur le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes ; le bureau d'études Dervenn, qui a également participé à ce complément d'étude ; le Groupe de recherche et d'étude pour la gestion de l'environnement (GREGE), bureau d'études sur l'environnement spécialisé dans la conservation des mammifères et de leurs habitats, qui a notamment réalisé en 2013-2014 l'étude sur le campagnol amphibie à Notre-Dame-des-Landes et qui a été mobilisé sur l'A65 pour l'inventaire écologique de certaines espèces spécifiques – vison d'Europe, loutre –, la définition des passages à faune, le montage du dossier administratif sur le volet compensation pour les espèces protégées faune et flore, et la vérification de la transparence écologique de l'infrastructure ; et Egis Environnement,

mobilisé sur l'A65 et la LGV SEA pour des études préalables et les dossiers de déclaration d'utilité publique.

Nous recevons donc M. Jean-François Asmodé, directeur de l'OGE, M. Pascal Fournier, du GREGE, M. Stéphane Pradon, directeur adjoint de Egis Environnement, Mme Rebecca Briot, directrice adjointe et M. Vincent Guillemot, directeur des études de Dervenn. Notre réunion est ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-François Asmodé, Pascal Fournier, Stéphane Pradon, Mme Rebecca Briot et M. Vincent Guillemot prêtent successivement serment.*

Vous avez reçu un questionnaire indicatif, pour lequel nous apprécierions d'avoir vos réponses par écrit après cette audition. Pouvez-vous nous indiquer les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Jean-François Asmodé, directeur de l'Office de génie écologique (OGE) –** Nous avons travaillé sur les contrôles des zones humides prévues pour la compensation sur Notre-Dame-des-Landes et nous avons recherché des terrains pour la compensation, en particulier forestière, sur la LGV SEA.

**M. Pascal Fournier, gérant du Groupe de recherches et d'études pour la gestion de l'environnement (GREGE).** – Docteur vétérinaire, je dirige le GREGE, bureau d'études spécialisé dans l'étude, le suivi et la conservation des mammifères. Nous sommes intervenus dans trois des projets concernés : l'A65, la LGV SEA et Notre-Dame-des-Landes pour les études sur le campagnol amphibie. Nous avons répondu par écrit. Je n'ai aucun lien avec la réserve d'actifs naturels de la plaine de Crau.

**Mme Rebecca Briot, directrice adjointe de Dervenn.** – Dervenn est intervenu à deux reprises sur Notre-Dame-des-Landes. Notre pôle travaux y a creusé six mares pour accueillir des transferts d'espèces – certaines ont été comblées depuis – et notre pôle études a réalisé un diagnostic écologique du foncier appartenant à Aéroports du Grand Ouest (AGO) sur la zone orientale du projet pour évaluer leur éligibilité à accueillir des mesures compensatoires.

**M. Vincent Guillemot, directeur des études de Dervenn.** – Il en est de même pour moi.

**M. Stéphane Pradon, directeur adjoint d'Egis environnement.** – Egis Environnement est intervenu sur trois de ces projets. Nous avons réalisé l'étude d'impact et le dossier d'enquête d'utilité publique pour la direction départementale de l'équipement de Loire-Atlantique (DDE 44) et l'étude d'impact de l'aérogare pour la société concessionnaire en 2011-2013.

Nous sommes intervenus très en amont du projet A65 pour réaliser l'étude d'impact et le dossier de déclaration d'utilité publique (DUP) pour la DREAL, puis une partie d'ingénierie environnementale et le dossier de demande de dérogation « espèces protégées » sur la base des études écologiques réalisées par des bureaux d'études spécialisées, dans le cadre du partenariat public-privé (PPP) pour le groupement Eiffage. Nous avons également

réalisé le bilan loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) environnemental, un an et cinq ans après sa mise en service.

Nous avons participé aux études préliminaires sur la LGV SEA dans les années 2000 avec la SNCF, puis réalisé l'étude d'impact et le dossier DUP entre 2003 et 2005 sur la section Angoulême-Bordeaux. Dans le cadre du PPP avec Vinci, nous avons réalisé une partie de l'ingénierie environnementale et produit les dossiers de demande de dérogation relatifs aux espèces protégées et le dossier de police de l'eau.

**M. Stéphane Pradon.** – Egis Environnement appartient au groupe Egis, société d'ingénierie regroupant 140 environnementalistes travaillant dans les domaines des infrastructures, de l'industrie, de la ville et du bâtiment. Nous avons un certain nombre de domaines d'expertise environnementale comme le paysage, l'acoustique, la qualité de l'air, les odeurs, les sites et sols pollués, l'écologie et l'ingénierie environnementale.

Nous intervenons à différents stades d'élaboration des projets d'infrastructures, aussi bien dans des phases très en amont comme le débat public, les études préliminaires, les avant-projets sommaires jusqu'à la DUP, où nous pouvons appliquer la séquence ERC. Nous intervenons aussi par de l'ingénierie intégrée, en parallèle avec les équipes techniques de conception de projet.

Nous intervenons dans l'ensemble des dossiers à caractère réglementaire comme l'étude d'impact, la DUP, les dossiers d'autorisation unique regroupant les demandes de dérogation « espèces protégées » et les dossiers au titre de la loi sur l'eau. Nous intervenons aussi dans le cadre de la maîtrise d'œuvre en études et en phase travaux, avec une partie de management environnemental des travaux, de contrôle environnemental des travaux, et sur la bonne application des prescriptions des arrêtés préfectoraux – loi sur l'eau, espèces protégées... – pendant les phases travaux. Nous intervenons aussi un an et cinq ans après la mise en service pour les bilans environnementaux prévus par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

En fonction des contrats qui nous lient avec nos clients, nous pouvons travailler sur une simple expertise dans un domaine de spécialité – acoustique, écologie, paysage... – ou participer en tant que maître d'œuvre à l'ingénierie du projet, et donc à l'écoconception de ces projets. Tout dépend du type de contrat nous liant à l'aménageur.

Notre intervention sur la séquence ERC dépend du stade d'avancement dans lequel on intervient. Plus nous intervenons en amont, plus nous serons capables d'appliquer cette démarche et surtout d'éviter des impacts, notamment lors des études préliminaires. À travers des méthodes – vérifiées par plus de quinze ans d'expérience – comme des analyses multicritères environnementaux – sur les critères environnementaux, techniques, socio-économiques –, nous pouvons comparer les scénarios, les fuseaux, les tracés, et éviter les secteurs les plus sensibles d'un point de vue environnemental, comme des sites protégés.

Cette démarche ERC s'applique à toutes les phases du projet, y compris lors des travaux. Nous maîtrisons davantage cette démarche lorsque nous pouvons influencer la conception et l'ingénierie du projet, son tracé et son dimensionnement. Lorsque nous intervenons uniquement en tant que bureau d'études environnementales, nous ne pouvons pas forcément influencer la conception du projet. C'est un processus itératif avec la conception du projet, la concertation de l'ensemble des parties prenantes – élus, associations, scientifiques –, une démarche intégrée mêlant tous ces critères.



Lorsque nous produisons les demandes de dérogation « espèces protégées », comme pour l'A65 et la LGV SEA, nous travaillons soit directement, soit avec des bureaux d'études en lien contractuel avec le maître d'ouvrage, pour synthétiser l'ensemble des enjeux écologiques du projet, apprécier les impacts écologiques, et proposer comment compenser.

Nous avons l'habitude de travailler en synergie avec les services de l'État, comme les directions départementales des territoires (DDT), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), l'Office nationale de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), le Commissariat général au développement durable (CGDD) ou l'autorité environnementale. Nous prônons toujours une concertation préalable avec les services instructeurs, dès le démarrage des études. Nous avons participé à la rédaction de plusieurs guides du ministère sur la séquence ERC ou la prise en compte de l'environnement dans les grands projets d'infrastructures. Ce travail est très riche.

**Mme Rebecca Briot.** – Dervenn est une entreprise indépendante d'études et de travaux de génie écologique, créée en 2002, située à Rennes, et rassemblant 30 personnes. Notre pôle travaux réalise des opérations de création, restauration et entretien des habitats naturels dans le grand ouest, tandis que notre pôle études intervient sur la séquence ERC pour des maîtres d'ouvrage publics et privés, soit en amont pour les états initiaux en tant que bureau d'études expert écologue, soit en aval pour l'assistance environnementale à maîtrise d'ouvrage et pour la conception opérationnelle de mesures compensatoires, leur mise en œuvre et leur suivi, en s'appuyant sur un retour d'expérience de quinze ans du pôle travaux sur le génie écologique. Nous intervenons donc peu sur les volets « éviter-réduire », davantage du ressort de bureaux d'études plus généralistes pilotant l'étude d'impact, mais davantage sur le volet « compenser » pour du génie écologique et des mesures opérationnelles.

Nous travaillons sur divers projets de compensation, du petit projet de lotissement aux grosses infrastructures. Depuis 2014, nous pilotons un groupe de travail sur la compensation de la LGV Bretagne-Pays de la Loire pour le compte d'Eiffage-Rail Express, filiale à détenue à 100 % par Eiffage : nous réalisons la définition opérationnelle des mesures, l'obtention des autorisations réglementaires, l'ensemble des études techniques préalables et la mise en œuvre des travaux sur les 150 sites de compensation avant l'ouverture de la ligne. Notre contrat se poursuit jusqu'en 2036 pour le suivi, l'entretien des mesures compensatoires et l'animation du réseau de locataires agricoles.

Dervenn porte également un projet expérimental de compensation par l'offre depuis 2012, à la suite de l'appel à projet du ministère de l'écologie, pour développer en Bretagne des sites naturels de compensation en lien avec les services déconcentrés de l'État, en insistant sur les usages d'un site et la conciliation des objectifs agricoles ou forestiers et les objectifs écologiques. Nous soutenons notamment le modèle agricole extensif breton qui a modelé nos paysages et la biodiversité.

**M. Jean-François Asmodé.** – OGE est une société indépendante créée en 1991. À l'époque, le génie écologique laissait perplexe. Une commission s'était réunie au ministère en charge de l'écologie. C'est notre cœur de métier, que nous appliquons dans les projets que nous développons pour nos clients. Plus nous intervenons en amont, plus notre influence sur le projet est importante, en le calant sur les zones de moindre valeur écologique, ce qui permet de réduire son impact.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Y parvenez-vous ? Il nous a semblé que la réduction donnait lieu à moins de victoires que la compensation... Modifier un tracé de route n'est pas chose aisée.

**M. Jean-François Asmodé.** – Sur le tronçon Le Mans-Tours de l'A28, le blocage a été total. La victoire n'est certes pas garantie à tous les coups, et nous arrivons souvent trop tard. Mais nous intervenons en amont, en aval, et dans le suivi.

Sur les normes, nous sommes dans l'expectative. Nous sommes qualifiés en tant qu'organisme professionnel de qualification de l'ingénierie bâtiment industrie (OPQIBI) : c'est important, mais sans doute insuffisant. Dans d'autres pays comme l'Angleterre, les experts eux-mêmes, et non les structures, sont qualifiés par leurs pairs.

Les contrats que nous signons ne nous imposent qu'une obligation de moyens, non de résultats.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L'introduction dans la loi d'une obligation de résultat changera-t-elle vos façons de travailler ?

**M. Jean-François Asmodé.** – Je l'ignore. La tendance actuelle est d'associer les experts du milieu naturel que nous sommes aux équipes d'ingénierie et de favoriser la co-construction, afin que le projet tienne la route d'un point de vue financier, social et environnemental.

**M. Pascal Fournier.** – GREGE est composé de cinq personnes, toutes spécialistes des mammifères, notamment les mammifères semi-aquatiques. Nous réalisons des études et inventaires sur ces espèces, sur la base desquels nous proposons ensuite des mesures de conservation. Le volet « mammifères » des projets d'aménagement porte le plus souvent sur les mammifères terrestres, parents pauvres des études réalisées en la matière – nous reviendrons peut-être sur les normes d'inventaires... Nous intervenons donc à la demande des maîtres d'ouvrage ou des bureaux d'études sur les espèces constituant un enjeu important pour le projet mené, comme peut l'être le vison d'Europe, à tous les stades de la séquence ERC : des études préalables aux compléments d'investigation, selon le coût et l'état des projets.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le vison d'Europe revient en effet souvent dans les grands projets d'infrastructures que nous avons étudiés. Sont-ils une catastrophe pour l'espèce, ou au contraire, grâce aux mesures de compensation, une chance de le préserver ?

**M. Pascal Fournier.** – Il est difficile de vous répondre. On ne peut sans doute pas parler de désastre. Notre travail relève plus de la réduction que de la compensation, dans le cadre du chantier de la LGV Sur Europe Atlantique, par exemple. Peu de gens le savent, mais le vison d'Europe est l'un des trois mammifères les plus menacés au niveau européen, sinon mondial, mais personne n'en parle et l'on ne fait pas ce qu'il faut pour le sauvegarder, même si des dispositions réglementaires imposent des études et des mesures dans le cadre de la séquence ERC.

À l'exception du risque de collision propre aux routes, les LGV et les infrastructures routières ont les mêmes effets : surmortalité, cloisonnement des populations et perte d'habitat indirect. Le vison souffre davantage d'une chute de sa population que d'un manque d'habitat, mais toute destruction d'habitat, notamment en zone humide, réduit sa

capacité d'accueil. On peut mettre en place des mesures de réduction : dans le cas de l'A65 par exemple, le tracé a pu être modifié, et sur ce chantier comme sur celui de la LGV, le maximum a été fait : tous les cours d'eau, fossés et écoulements sont équipés de passages. Sur les autres infrastructures, on ne se préoccupe que des grands cours d'eau et les fossés ne sont pas équipés. La destruction d'habitat reste inévitable et donne lieu à des mesures compensatoires. Sur la LGV, nous avons proposé avec les associations non pas de compenser la destruction d'habitat au plus près des infrastructures comme c'est l'usage, car cela n'a pas beaucoup de sens pour le vison d'Europe, mais d'agir massivement sur les derniers noyaux de population et de lutter contre la mortalité routière.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le vison d'Europe fait l'objet d'un plan national d'action...

**M. Pascal Fournier.** – Oui, après le plan national 1999-2003, le plan 2007-2011, nous sommes dans une phase transitoire avant l'entrée dans le troisième plan.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les maîtres d'ouvrage entendent assez bien qu'il faut construire différemment, quitte à reporter le coût supplémentaire sur l'État ou les collectivités. Financer le suivi de long terme du fonctionnement des infrastructures et de leur impact sur l'environnement est plus compliqué. Ne faut-il pas accompagner les aménageurs dans la durée davantage que les inciter à construire ponts, tunnels et autres aménagements lourds en début de chantier ?

**M. Pascal Fournier.** – De tels aménagements, lourds ou non, sont de toute façon indispensables. Faire un chèque en blanc aux concessionnaires pour les actions de compensation ne me semble pas opportun. De plus, ce n'est pas leur cœur de métier. Nous pouvons les orienter. C'est ce que nous faisons sur la LGV mais c'est un cas particulier. Comment faire pour les espèces présentant un enjeu moindre ? Aidons-les plutôt à construire un projet de compensation adapté à l'espèce considérée. Enfin, le lien entre les bureaux d'études qui participent au projet et ceux qui font des offres de compensation ne pose pas véritablement problème dans la définition de la séquence ERC : ne les séparons pas par principe.

**Mme Rebecca Briot.** – Permettez-moi d'apporter un retour d'expérience sur le financement dans la durée. Notre contrat sur la LGV Bretagne Pays-de-la-Loire court jusqu'en 2036 ; sur les terrains mis à disposition, des baux ruraux environnementaux sont passés avec les agriculteurs locataires pour un euro symbolique contre le respect du cahier des charges, et des budgets d'entretien, de suivi et d'animation agricole sont prévus. Notre contrat prévoit une obligation de résultat, mais un certain nombre d'aléas ont été chiffrés, par précaution, comme la perte massive d'exploitation ou des mesures non pérennes.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Votre contrat a donc la même durée que la concession ?

**Mme Rebecca Briot.** – Oui, jusqu'en 2036, date de fin du partenariat public-privé.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – C'est extraordinaire ! Toute entreprise en rêve. Même si cela semble logique du point de vue du suivi.

Nous avons perçu des efforts de génie écologique, et il existe une vraie réflexion scientifique sur certains terrains de compensation. Quel est, toutefois, l'état de la connaissance ? Certes, il manquera toujours des informations, mais le stock dont nous disposons suffit-il pour tenir des stratégies de zéro perte nette, ou fait-on des paris sur l'avenir ?

**M. Jean-François Asmodé.** – Peu de projets n'affichent aucune perte nette. C'est une ligne de conduite, pas un objectif à atteindre. Si l'on parvient à préserver telle espèce, telle autre est touchée...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Est-ce le cas, même si, grâce à la dynamique économique des grands projets, les moyens financiers d'une large reconquête sont disponibles ?

**M. Stéphane Pradon.** – Nous avançons certes sur le plan méthodologique depuis une dizaine d'années, mais nous manquons encore cruellement de retours d'expérience. Les mesures compensatoires sont somme toute très récentes et les premiers suivis sont en cours de réalisation. Nous avons travaillé pendant vingt ans sur les suivis après mise en service dans le cadre des bilans socio-économiques et environnementaux prévus par la loi LOTI : la matière, très riche, est restée dans le tiroir d'un maître d'ouvrage ou les armoires des bureaux d'études ou du ministère et n'a jamais été exploitée. Sur la compensation, nous n'en sommes qu'aux débuts : notre recul n'est que de quelques années. Les chantiers de l'A65, des LGV Sud Europe Atlantique et Bretagne Pays-de-la-Loire, du contournement de Montpellier, donnent lieu à des concessions de longue durée et à des engagements compensatoires importants : il faut organiser l'exploitation de ces retours d'expérience.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – À qui cela incombe-t-il ? Au Muséum d'histoire naturelle ? À l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ?

**M. Stéphane Pradon.** – À mon sens, plutôt l'AFB.

**M. Jean-François Asmodé.** – Les réunions organisées pour dresser les bilans LOTI des infrastructures de plus de vingt kilomètres rassemblent beaucoup de monde un an après, mais au bout de dix ans, les équipes projet, celles des services de l'État ou des collectivités ont disparu ! Ce sont les bureaux d'études qui conservent la mémoire des projets.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous des exemples de stratégies de compensation bien conçues il y a dix ans mais qui, faute de suivi, n'ont rien donné ?

**M. Jean-François Asmodé.** – Oui, en matière d'urbanisme : certains espaces naguère gelés à l'urbanisation sont désormais grignotés par des projets de construction.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Faut-il, dans les plans locaux d'urbanisme, améliorer l'information sur les stratégies de compensation prévues ?

**M. Stéphane Pradon.** – Oui, cela irait dans le bon sens. Avant 2007 et les arrêtés ministériels sur les espèces protégées, certaines mesures compensatoires prescrites par les arrêtés pris au titre de la loi sur l'eau ou les déclarations d'utilité publique (DUP) ne voyaient jamais le jour, ce qui ne choquait personne.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les associations de protection de l’environnement ne portaient-elles pas plainte ? Elles n’ont peut-être pas plus de mémoire que les autres...

**M. Stéphane Pradon.** – Des bilans LOTI ont même pu en faire mention sans que personne ne réagisse.

**M. Jean-François Asmodé.** – Les bilans sont longs, requièrent du suivi, de la suite dans les idées... Or notre monde, fait de « zapping », en est dépourvu.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce sera un point important de notre rapport.

Je reviens sur l’aspect scientifique. Nous avons observé la méthodologie sur le terrain : logique surfacique, dette par espèce... Est-ce la bonne méthode ? Vos méthodes diffèrent-elles ?

**M. Vincent Guillemot.** – Le principe d’équivalence est fondamental : on ne peut remplacer une zone humide par une haie, par exemple. Le principe de fongibilité aussi : la création d’une haie peut servir à une chauve-souris comme à un insecte. Ce principe permet de limiter l’utilisation surfacique de territoires agricoles. Il est difficile de généraliser, toutefois : les unités de compensation ne sont que des cas particuliers.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certes, mais beaucoup d’aménageurs nous demandent un cadre ! Le principe d’équivalence peut servir de fondement ; il s’agirait alors de définir une dette surfacique, et de prévoir un système de mutualisation. Qu’en pensez-vous ?

**M. Pascal Fournier.** – Le calcul des ratios qui fondent l’estimation de la dette surfacique fait l’objet de débats, et la définition de la compensation elle-même est complexe : les entrées par espèce conduisent à une dette globalisée, mais comment déduire une centaine d’ouvrages routiers décidés en compensation pour les visons d’une dette calculée en habitats ? De plus, les modalités de calcul varient d’un projet à un autre. Les projeteurs utilisent toutefois tous un montant financier : sans doute faudrait-il donner une valeur financière à tous ces aspects. Autre question : fait-on de la restauration ou de la conservation ? L’objectif zéro perte en dépend.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous cherchons autant à simplifier qu’à élaborer un cadre le moins mauvais possible... La méthode la plus courante consiste à calculer une dette surfacique, à préciser les équivalences et à prévoir une possibilité de mutualisation. Là où il y a débat, un juge de paix est mis en place, comme sur le chantier de la LGV Tours-Bordeaux : à l’annonce des 65 hectares de compensation des menaces pesant sur l’outarde canepetière, les associations avaient hurlé à la disparition de la dernière espèce migratrice du monde. La médiation menée par le Muséum national d’histoire naturelle a porté ce chiffre à 700 hectares. Autre hypothèse : faire valider un accord de tous les acteurs par le Conseil national de protection de la nature (CCNPN), qui éviterait par exemple de dépenser beaucoup d’argent pour sauver la moitié d’un vison sur tel chantier alors que d’autres actions peuvent être conduites ailleurs.

**M. Jean-François Asmodé.** – Il faut en tout cas un système souple. La nature n’est pas la même dans la plaine de Niort, dans les Causses ou dans les Pyrénées.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certes, mais trop de souplesse multiplie les contentieux. Il faut un cadre et un tiers chargé de veiller au consensus.

**M. Vincent Guillemot.** – Il faut travailler sur les échelles biogéographiques. M. Asmodé a raison, tous les cas diffèrent : la plaine de Niort, les landes des monts d'Arrhée ou le cœur des Alpes, ce n'est pas la même chose. Mieux vaudrait créer des groupes de travail au niveau régional, validés par les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), instances scientifiques les plus qualifiées pour cet exercice. Cadrer les choses au niveau national ne peut vouloir dire qu'affermir les notions d'équivalence ou la thématique surfacique. Aux territoires biogéographiques, définis à une échelle suffisamment fine, de préciser les choses.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Même pour les espèces sur liste rouge ?

**M. Vincent Guillemot.** – Le flûteau nageant, qui fait l'objet d'un plan national d'action, est une espèce végétale aquatique courante en Bretagne, mais plus rare ailleurs. Le CSRPN n'arbitrera donc pas de la même manière une compensation en Bretagne ou dans le Massif Central... Faisons confiance aux territoires, aux associations, aux bureaux d'études locaux, aux CSRPN.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Si le CSRPN breton s'était prononcé sur l'escargot de Quimper, le centre d'entraînement du stade brestois aurait-il été construit à Plougastel-Daoulas ?

**M. Vincent Guillemot.** – Je l'ignore. Sur la sphaigne de la Pylaie, espèce quasiment endémique de la Bretagne et très présente dans les monts d'Arrhée, nous avons travaillé sans doute plus efficacement que si le dossier avait été traité par les experts à l'échelon national.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L'enjeu reste de construire des consensus entre scientifiques, naturalistes et aménageurs. Le chantier de la LGV Bretagne Pays de la Loire a montré que nous pouvions y arriver.

**M. Vincent Guillemot.** – Tout à fait. Eiffage Rail Express a travaillé très en amont avec les services de l'État pour élaborer des esquisses de mesures compensatoires, validées par les services déconcentrés de l'État puis par arrêté préfectoral. Nous avons ensuite précisé le contenu de cadres souples dans les plans projets. Leurs esquisses excédaient même de 10% le volume des compensations que la loi leur imposait.

**M. André Trillard.** – Tout cela suppose au préalable une excellente vision de l'existant. Il faut donc bien arrêter le diagnostic à un moment... N'y a-t-il pas là des marges d'amélioration ? La loi doit, sur ce point, être précise. L'évaluation exacte est importante, même sur de très grandes surfaces.

**M. Vincent Guillemot.** – Absolument. Nous définissons en général de très grands cadres de plusieurs dizaines de kilomètres carrés ; il faut ensuite choisir la variante de moindre impact. Les études ponctuelles de terrain ou bibliographiques devraient être, à ce stade, plus systématiquement remplacées par des études d'inventaire.

**M. André Trillard.** – C'est plus compliqué lorsque le projet a été autorisé sept ans auparavant...

**M. Stéphane Pradon.** – Nous ne sommes alors plus dans l'évitement, mais, éventuellement, dans la réduction ou la compensation. L'évitement ne peut se faire qu'au

stade de l'étude préliminaire ou de l'avant-projet. Lorsque le projet a été déclaré d'utilité publique et que l'étude d'impact a été réalisée, c'est trop tard.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L'étude d'impact et l'enquête publique devraient sans doute être plus précises sur les mesures compensatoires. Qu'y ajouteriez-vous ?

**M. Stéphane Pradon.** – L'étude d'impact est en général réalisée au stade de l'avant-projet sommaire, ce qui est bien précoce. Ce n'est qu'au stade de l'avant-projet détaillé que l'approche de la compensation se précise, dans la procédure d'autorisation unique valant autorisation au titre de la loi sur l'eau et dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées. Dans certains pays européens, la déclaration d'utilité publique (DUP) se fait beaucoup plus tard dans la conception du projet. Nos procédures de conception des infrastructures de transport ont quinze ou vingt ans, et ont manifestement évolué beaucoup moins vite que le droit de l'environnement. C'est un vrai problème. Et nos discussions avec les services instructeurs de l'État et les associations le montrent.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Dans un monde idéal, comment ferait-on ?

**M. Stéphane Pradon.** – L'autorisation environnementale et la réalisation de la déclaration d'utilité publique et de l'étude d'impact seraient concomitantes, au stade de l'avant-projet détaillé, et non au stade de l'avant-projet sommaire.

**M. Vincent Guillemot.** – J'ajouterais une réglementation des pressions minimales d'inventaire sur les territoires. Les candidats aux marchés publics se voient généralement présenter un cahier des charges léger, et le mécanisme de mise en concurrence conduit à retenir le moins-disant, ce qui n'est pas favorable à l'évitement. Réglementer la pression minimale d'inventaire par hectare et par thématique naturaliste améliorerait la connaissance du terrain et rendrait l'évitement, la réduction et la compensation plus efficaces.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nos propositions feront une place à ces aspects.

**M. Pascal Fournier.** – Les inventaires restent flous, car des cortèges d'espèces, par exemple, sont oubliés, et les contentieux sont facilités par l'absence de normes assez fines. La notion d'état des populations est trop imprécise. Il faudrait normaliser les niveaux d'investigation et les mesures qui en découlent. Certes, il y a des particularismes géographiques, mais des lignes directrices doivent pouvoir être tracées : la destruction de l'habitat, le cloisonnement, la mortalité routière, renvoient à des choses bien identifiées.

**M. André Trillard.** – Je maintiens qu'il faut parvenir à évaluer la population, ou sa densité. On peut certes se tromper d'un coefficient 2, mais pas d'un coefficient 50 ou 100... Autre problème : l'impossibilité pour les personnes qui réalisent ces études de travailler sans se faire agresser, comme c'est le cas sur l'un des sites auxquels nous faisons référence... Et je redis qu'il est complexe de faire appliquer des normes nouvelles sur un projet autorisé sept ans auparavant.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le caractère concurrentiel de la procédure, conduisant à retenir le moins-disant, pose en effet problème : le bureau d'études proposant les compensations les moins onéreuses sera avantagé. Ne faudrait-il pas soustraire les coûts de la compensation du système concurrentiel ? Le coût réel de la compensation est une boîte noire,

mais on peut l'estimer à 1,5 % ou 2 % du coût total – en tout cas moins des 10 % souvent avancés par les protagonistes.

**M. André Trillard.** – La dépense n'est pas un objectif en soi, c'est l'efficience qui compte.

**M. Pascal Fournier.** – La variable déterminante est le niveau d'investigation. On ne sait pas à l'avance quel niveau de compensation sera proposé.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Mais un bureau d'études qui remporte un marché parce que ses inventaires sont peu onéreux tout en conduisant à tripler le coût du projet conserve-t-il longtemps ses clients ?

**M. Pascal Fournier.** – Vous avez sans doute raison, mais c'est parce que la procédure est insuffisamment normalisée, en conséquence de quoi le moins-disant génère moins de mesures compensatoires.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le donneur d'ordres attend aussi du bureau d'études qu'il fasse des propositions de compensation bien maîtrisées. La trop grande proximité des bureaux d'études et des concessionnaires n'est-elle pas porteuse de risques ?

**M. Vincent Guillemot.** – Une compensation mal ficelée sera retoquée par les services de l'État. Le bureau d'études qui abaisse la qualité de ses prestations prend le risque d'être contraint de mettre de nouveau en œuvre ses mesures compensatoires, le cas échéant avec une pénalité. Chez Dervenn, nous militons pour la compensation par l'offre, c'est-à-dire pour la mise en œuvre anticipée de mesures compensatoires, adaptées à de potentiels impacts futurs, afin de valoriser des actifs dont l'efficacité sera reconnue par un maître d'ouvrage. Car le problème principal, nous l'avons tous dit, reste l'absence de suivi dans le temps long des mesures mises en œuvre.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Faut-il faire certifier les bureaux d'études ?

**M. Vincent Guillemot.** – Les personnes elles-mêmes !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Oui, nous ne l'écartons pas non plus. Ne faut-il pas en outre séparer les bureaux d'études chargés des inventaires de ceux qui émettent les propositions d'offres de compensation ? À défaut, de gros bureaux dotés d'une expérience dans la compensation des menaces pesant sur telle espèce qu'ils connaissent bien orienteront leur inventaire dans ce sens pour proposer une solution clé en mains.

**M. Stéphane Pradon.** – L'inventaire, le dossier réglementaire et le principe de compensation d'une part, les offres de compensation d'autre part, font généralement l'objet de deux marchés publics distincts, donc de deux procédures d'appel d'offres. Ce ne sont d'ailleurs pas toujours les mêmes bureaux d'études qui répondent à l'un et à l'autre. Le maître d'ouvrage est de toute façon libre de son choix.

La première exigence contractuelle des maîtres d'ouvrage est l'obtention des autorisations, ce qui les conduit parfois à substituer leurs propositions aux nôtres, ou à réécrire telle partie de l'étude d'impact, où son nom n'apparaît pas – ce qui, d'ailleurs, peut poser un problème juridique.



**M. André Trillard.** – Je n'ai de suspicion sur personne, mais je n'apprécie pas qu'une association se donne pour nom « Naturalistes en lutte » ; scientifique moi-même – je suis vétérinaire –, je désapprouve ce type de mélange entre science et politique.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vos offres de compensation tiennent-elles compte des trames vertes et bleues et des schémas régionaux de cohérence écologique ? Pensez-vous enfin que le juge administratif a la capacité de trancher ces contentieux, qui portent sur des questions essentiellement scientifiques ?

**M. Jean-François Asmodé.** – Notre retour d'expérience est nuancé : le juge nous a donné tantôt raison, tantôt tort...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ne demande-t-on pas au juge d'évaluer des éléments scientifiques, alors qu'il n'en a pas la capacité ?

**M. Jean-François Asmodé.** – C'est davantage un problème de temps : la nature évolue, le maître d'ouvrage change, en sorte que la photo prise à un instant  $t$ , une fois présentée au juge, ne reflète plus la réalité. Il faudrait que le jugement soit rendu plus rapidement.

**M. Pascal Fournier.** – Des collusions restent possibles entre certaines commissions, leurs représentants scientifiques et les acteurs de terrain. Il faut, là aussi, réussir à assurer une certaine indépendance.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je vous remercie. Vous pourrez compléter vos réponses par écrit.

*La réunion est suspendue à 11 h 35.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

### **Audition de MM. Fabrice Roussel, vice-président de Nantes métropole, et M. Stéphane Bois, directeur du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire**

*La réunion est ouverte à 11 h 40.*

**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, par l'audition de Nantes Métropole.

Notre commission travaille sur les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques, dont celui d'aéroport à Notre Dame des Landes.

Nous nous sommes rendus sur le terrain le 17 février dernier. Il nous a semblé utile de compléter les informations recueillies au cours de ces dernières semaines par des informations plus précises relatives à la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Nantes-Saint-Nazaire et à son évaluation environnementale. Nous recevons à cette fin

M. Fabrice Roussel, vice-président de Nantes-métropole et M. Stéphane Bois, directeur du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire.

Notre réunion est ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Fabrice Roussel et Stéphane Bois prêtent successivement serment.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Avant de vous donner la parole, pouvez-vous nous préciser les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête – l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau ?

**M. Fabrice Roussel, vice-président de Nantes-métropole.** – Je n'en ai aucun.

**M. Stéphane Bois, directeur du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire.** – Moi non plus.

**M. Fabrice Roussel.** – Merci de nous avoir invités. Je m'exprimerai plutôt en tant que vice-président du pôle métropolitain et limiterai mon propos au rôle d'un SCoT sur les questions de compensation environnementale des projets d'infrastructures. Ce SCoT a fait l'objet de nombreux échanges entre les élus, sur le développement urbain, les déplacements, le développement économique ou la préservation de l'environnement. L'aéroport n'a pas été le sujet majeur de nos discussions.

Le SCoT s'inscrit dans une hiérarchie des normes ; il doit donc respecter la loi et le code de l'urbanisme qui lui sont supérieurs. C'est en outre un mode d'action indirect : sa mise en œuvre passe par l'articulation avec les documents d'urbanisme de rang inférieur, comme les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de déplacement urbains (PDU) ou le programme local de l'habitat (PLH). Il ne dit donc pas tout sur l'aménagement du territoire. C'est toutefois un document stratégique, qui fixe des objectifs et des grandes orientations prescriptives, qui doivent être déclinées par des règles d'occupation et d'usage des sols dans des documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux. Ces règles doivent naturellement être respectées par les projets d'aménagement, sous la responsabilité de leurs maîtres d'ouvrage respectifs. Les principes fondamentaux de subsidiarité et de compatibilité sont ainsi respectés. Les SCoT sont en outre établis sur la base des prévisions démographiques et économiques, selon un horizon à quinze ans – durée courte, au demeurant, pour les projets de grandes infrastructures.

Le SCoT est composé de l'état initial de l'environnement, du projet d'aménagement et de développement durable, du document d'orientation et d'objectifs et d'une évaluation environnementale. Cette dernière témoigne que, depuis la création de cet outil de planification réglementaire au début des années 2000, le législateur a renforcé la prise

en compte de l'environnement dans l'élaboration des SCoT. Cette évaluation s'effectue au moment de l'élaboration du SCoT ; les résultats de l'application des SCoT sont analysés tous les six ans – nous nous mettrons bientôt en ordre de marche pour réaliser ces travaux dans les prochaines années.

Dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT, la séquence ERC est appréhendée à des degrés différents. D'abord, les mesures d'évitement qui guident l'élaboration du projet concernent les choix de localisation des extensions urbaines ainsi que les choix et les niveaux de protection des espaces naturels et agricoles. Ensuite, les mesures de réduction consistent à fixer les conditions de réalisation d'une urbanisation compatible avec la gestion de la ressource en eau, l'imperméabilisation, la protection des espaces agricoles, et sont le plus souvent de type générique puisqu'elles sont rendues opérationnelles par les documents locaux d'urbanisme. Ces mesures de réduction peuvent aussi relever des PLU. Les modes de gestion agricole, de traitement de l'eau ou des déchets ne peuvent être que suggérés sous forme de recommandations ou de mesures d'accompagnement.

Les mesures de compensation, exceptionnelles, ne sont proposées que lorsqu'aucune mesure de réduction des incidences négatives n'est envisageable. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estimait en 2015 que cette notion était délicate à aborder pour les plans, les schémas et les programmes et mettait en garde contre la confusion entre les mesures relatives aux plans et programmes et celles dédiées à chacun des projets, dont les niveaux de précision diffèrent. En matière de compensation, les documents d'urbanisme peuvent identifier le foncier utile via des zonages, des emplacements réservés et les règlements pour les PLU, mais aussi en délimitant des espaces et des sites à protéger. Cela ne suffit toutefois pas nécessairement à assurer la mise en œuvre des mesures compensatoires relevant des obligations réglementaires de chaque maître d'ouvrage. Il appartient ensuite à l'État, et le cas échéant à la justice, d'apprécier la légalité et la pertinence des mesures proposées au regard du droit opposable.

Le SCoT doit prendre en compte les projets d'infrastructures de l'État et des collectivités territoriales. Nous l'avons fait dans le cas de l'aéroport, mais aussi d'autres projets. Cette prise en compte doit s'effectuer en l'état d'avancement des projets. Le législateur a également prévu une mesure de mise en compatibilité des SCoT pour tout projet déclaré d'utilité publique.

Un SCoT ne peut ni ne doit définir un tracé précis mais s'attache à définir sa vocation, sa nature et les conditions de son insertion dans un projet d'aménagement global. Les services de l'État, dans les guides édités par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), indiquent que l'élaboration d'un document d'urbanisme est l'occasion pour une collectivité de mener une réflexion sur les mesures de compensation utiles qui, lorsqu'elles sont connues et validées par les autres autorités compétentes, font partie de l'état initial de l'environnement.

Le pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire regroupe soixante et une communes et cinq intercommunalités. Un premier SCoT a été adopté en 2007, préalablement au Grenelle de l'environnement et à la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur). Après avoir procédé à l'analyse de ses résultats, six ans après son adoption, les élus ont décidé de le réviser pour intégrer les nouveaux éléments législatifs et réglementaires.

Le nouveau SCoT a été approuvé fin décembre 2016. Le territoire s'étend sur 190 000 hectares, comprend 840 000 habitants et 80 % d'espaces agricoles et naturels. Les

travaux du SCoT ont permis d'identifier la trame verte et bleue et d'identifier les réservoirs de biodiversité et les corridors biologiques ; l'analyse des incidences prévisibles a été réalisée de manière globale et présentée sur quatre secteurs géographiques cohérents : le littoral, l'estuaire de la Loire et ses marais, la métropole nantaise et le plateau bocager du sillon de Bretagne. En matière d'évitement, le SCoT contient des mesures visant à constituer des réserves foncières prévues par le projet stratégique du grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire, en imposant des études environnementales comme le permet le code de l'urbanisme. En matière de compensation, le document d'orientation et d'objectifs du SCoT indique que les mesures compensatoires des projets en cours ou déjà réalisés ne devront pas être obérées par un nouveau projet – ce qui n'est pas spécifique au projet d'aéroport et s'appliquera pour tout nouveau projet d'infrastructure, d'initiative communale ou intercommunale. Tout nouveau projet d'infrastructure devra en outre justifier du maintien des fonctionnalités et des corridors écologiques identifiés par le SCoT, sans remettre en cause, donc, les réservoirs de biodiversité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les représentants d'Aéroports du grand ouest (AGO) nous ont dit sous serment que le projet d'aéroport intégrerait la continuité écologique, et le vice-président de la région a beaucoup insisté sur la cohérence qu'il y aurait entre le projet de l'aéroport et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Comment les cartes annexées au SCoT présentent-elles ces enjeux ? Nous aimerions en disposer.

Dans le cadre du chantier de la LGV Nantes-Rennes, un faisceau passe du côté de Vigneux-de-Bretagne. Avez-vous croisé la carte du faisceau avec celle des zones humides – dont l'inventaire a été achevé ? Le faisceau passera-t-il nécessairement là où elles se trouvent ? Dans l'affirmative, le SCoT prévoit-il où seront réalisées les mesures compensatoires ? Avez-vous enfin une vision cartographique claire des 200 hectares, en-dehors du périmètre de l'aéroport, de zones d'activités économiques visées par la communauté de communes d'Erdre et Gesvres ?

**M. Fabrice Roussel.** – D'abord, rappelons qu'un SCoT prend en compte les projets de l'État. Ils s'imposent aux élus, même s'ils s'y opposent.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce n'était pas ma question.

**M. Fabrice Roussel.** – C'est pourtant important à rappeler. Le SCoT tient compte de ces projets, mais ne porte aucune appréciation sur eux. Nous avons repris certains éléments contenus dans l'évaluation environnementale, et en avons ajoutés.

En l'état actuel des choses, nous n'avons pas d'éléments suffisamment précis pour déterminer nous-mêmes quelles seront les conséquences du projet et les compensations environnementales nécessaires, car la concertation relative à la LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire n'est pas achevée.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J'entends bien. Le faisceau fait 300 mètres de large. La ligne à grande vitesse définitive fera environ 100 mètres de large. Si les 300 mètres sont totalement en zone humide, le SCoT doit prévoir des compensations. C'est le rôle du SCoT que d'analyser l'impact qu'aura le faisceau, compte tenu de sa taille, sur l'environnement...

**M. Stéphane Bois.** – Le SCoT prend en compte les infrastructures au stade où elles en sont, dans son seul rôle de SCoT. Il ne lui appartient pas d'établir le bilan d'investigations poussées sur la caractérisation de certains espaces.

Il lui appartient en revanche de considérer la nature des mesures d'évitement à prendre à l'égard du maître d'ouvrage et de s'assurer qu'il n'y ait pas de concurrence territoriale des mesures compensatoires.

Sur la trame verte et bleue, un schéma régional de cohérence écologique, adopté conjointement par le préfet de Loire-Atlantique et le président de région, identifie un réservoir de biodiversité, surfacique et linéaire, soit l'ensemble du plateau bocager du nord du département, de Sillon-de-Bretagne à Châteaubriant. Le SCoT a précisé cette cartographie à son échelle, au 70 000<sup>e</sup>, celle d'un document de cadrage. Ces cartes sont disponibles pour la commission d'enquête et téléchargeables sur le site du pôle métropolitain. Cette trame sera ensuite précisée dans les PLU intercommunaux (PLUI), avec les outils propres à un document d'urbanisme, sur la protection, par exemple, via les espaces boisés classés. D'où l'importance de cette chaîne de documents d'aménagement. Le SCoT n'a donc pas à se prononcer sur des procédures d'arbitrage qui relèvent des maîtres d'ouvrage...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Soit, mais la question est la suivante : le SCoT a-t-il une carte de synthèse, recoupant le tracé de la LGV et les zones humides, permettant une vision prospective ?

**M. Stéphane Bois.** – Oui, la carte existe dans l'évaluation environnementale...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Donc vous avez une idée, selon les faisceaux choisis, de l'impact de la LGV sur les zones humides ?

**M. Stéphane Bois.** – Oui, mais pas à l'hectare près. La grande majorité du territoire de la Loire-Atlantique est considérée en zone humide, donc tout projet d'infrastructure linéaire en traverse à un moment ou un autre.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – A peu de choses près, l'on connaît donc déjà l'impact sur les zones humides des projets complémentaires, par exemple des 200 hectares de zones d'activité en dehors du périmètre de l'aéroport...

**M. Stéphane Bois.** – Une telle surface figurait dans le premier SCoT, approuvé en mars 2007, identifiant deux réserves foncières de long terme, de 100 hectares chacune, dont l'une ne pourrait voir le jour que si elle n'obérait pas la réalisation de mesures compensatoires agricoles ou environnementales. Entre le premier et le second SCoT, le projet d'aéroport a évolué, comme cela a été indiqué lors de vos précédentes auditions, ainsi que les enveloppes compensatoires identifiées par les deux maîtres d'ouvrage, de telle sorte que les élus ont supprimé l'une de ces deux réserves foncières. C'est une mesure d'évitement. Il n'y a plus aujourd'hui qu'une seule réserve foncière le long de la RN137, qui fera l'objet d'investigations plus précises.

Un SCoT intègre vingt-deux normes supérieures, dont celles du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). D'où une prise en compte des zones humides, dans le cadre du PLUI, avec une évaluation environnementale beaucoup plus précise qu'à l'échelle d'un SCoT de 189 000 hectares. C'est le législateur qui a voulu de grands SCoT, donc il faut s'appuyer sur le principe de subsidiarité. Cette réserve foncière restante

fera donc l'objet d'investigations complémentaires, d'une séquence d'évitement et, si nécessaire, de compensation, dans la logique du PLUI, qui respecte la subsidiarité et la compatibilité.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – J'en viens à la question agricole, avec un syndicat qui attaque le SCoT au motif qu'il ne garantirait pas la pérennité de l'activité agricole. Nous avons senti, en auditionnant ensemble la chambre d'agriculture, la FNSEA et la Confédération paysanne, un monde agricole réticent à accueillir les mesures de compensation environnementale et sceptique face à un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN) morcelé, d'autant que le fonds de dynamisation prévoit des drainages, sur fond de réduction des zones humides. Quelle est la stratégie à cet égard, à l'échelle du SCoT et du pôle métropolitain ?

**M. Fabrice Roussel.** – Dans le cadre du SCoT, nous avons émis le souhait de maintenir les 80 000 hectares concernés : c'est un engagement fort. Nous avons travaillé et beaucoup discuté avec les intercommunalités sur la réduction de consommation des espaces agricoles et naturels. Comme il y a un recours, je n'entrerai pas dans le débat technique des compensations, mais nous avons fait en sorte de préserver ces espaces agricoles et naturels. Je ne serai pas si pessimiste sur leur périmètre de protection. Maire d'une commune concernée, je crois que c'est un outil intéressant pour lutter contre la spéculation et pour porter un plan d'action. C'est bénéfique pour notre territoire.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous avons eu des témoignages assez différents au cours de nos auditions, sur le niveau d'information des élus sur la stratégie de mesures compensatoires. Quel est-il au juste ?

**M. Fabrice Roussel.** – Sur le projet en tant que tel, ils ont été informés en plusieurs étapes, notamment au cours des ateliers d'élus que nous avons organisés, ainsi qu'au sein de différentes structures, comme la commission locale de l'eau (CLE) et le syndicat mixte aéroportuaire (SMA). Le pôle métropolitain est un travail de coopération entre cinq intercommunalités. Nous n'avons pas à nous substituer à leurs présidents ni aux élus concernés par ce projet ! Nous avons souhaité un atelier d'élus pour l'élaboration du nouveau SCoT.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Des élus ont manifesté leur inquiétude lors de plusieurs auditions, comme le maire de Notre-Dame-des-Landes qui nous a dit avoir dépensé plusieurs dizaines de milliers d'euros pour compenser un tout petit projet. Des élus ont le sentiment que les mesures compensatoires pour l'aéroport, la LGV, voire les zones économiques structurantes, vont assécher la capacité d'accueil de mesures compensatoires pour ce territoire, pour tous les autres projets.

**M. Fabrice Roussel.** – Ce n'est pas ainsi que cela se passe dans la réalité. Maire, vice-président de Nantes Métropole, je mets en œuvre des mesures compensatoires, en respectant le cadre légal, sans que l'aéroport n'impacte en quoi que ce soit les autres projets à cet égard.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il n'y aura donc pas demain un effet ciseau sur la communauté de communes d'Erdre et Gesvres (CCEG) entre mesures compensatoires de l'aéroport et autres projets, notamment des communes limitrophes ?

**M. Fabrice Roussel.** – Je ne suis pas élu de la CCEG...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il s’agit tout de même d’une question du niveau du pôle métropolitain...

**M. Fabrice Roussel.** – Je n’ai pas d’inquiétude aujourd’hui à ce sujet.

**M. Stéphane Bois.** – Le SCoT étant désormais intégrateur, conformément à l’engagement national pour l’environnement et à la loi ALUR, les mesures d’évitement qui seront prises seront plus fortes qu’auparavant ; par conséquent, les mesures de réduction devront rester exceptionnelles. Les mesures d’évitement sont prises au regard d’un scan des zones humides présentes dans les zones à urbaniser, afin de repositionner les projets. C’est ce que fait Nantes métropole dans le cadre de son PLU métropolitain, en cours d’élaboration.

**M. André Trillard.** – Ce que vous avez dit sur la place du SCoT me convient totalement. Le maire de Notre-Dame-des-Landes n’est pas le seul dans le département à rencontrer des difficultés. Des terrains ont été acquis il y a quelques années, alors que ce genre d’études n’avait pas cours, méritant un traitement peut-être un peu différent. Ce problème nous renvoie à la politique foncière menée par des intercommunalités avant la politique du fil de l’eau.

Je rappelle que le SCoT n’a pas le statut de collectivité, mais de lieu de réflexion et que son échelle ne convient pas pour déterminer les virgules. Sur 170 000 hectares, on peut compenser beaucoup et faire beaucoup d’agriculture.

La vocation des collectivités n’est pas de passer leur temps à définir des choses qui ne les regardent pas. Le SCoT est concerné par les mesures environnementales, mais de manière large. C’est au PLUI, que l’on ne peut refuser que jusqu’en 2020, d’intervenir plus précisément. Nous l’avons reporté chez nous parce que nous faisons d’abord le SCoT. La trame sera une compilation des travaux du PLUI.

Enfin, pourquoi Treillières n’est pas dans le PEAN ? À cause de la volonté de faire un PEAN assez drastique, qui a provoqué une révolte, en plus du décès du maire de la commune...Le problème est lié à l’existence même du PEAN. Des fantaisistes sont allés jusqu’à penser que l’on pouvait couper des jardins ou des terrains familiaux pour les remettre à l’agriculture, alors que des dizaines d’hectares périurbains sont en friche.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Tout de même, le SCoT est un outil à la bonne échelle pour un environnement fonctionnel, à la dimension de la trame verte et bleue et des mesures compensatoires. Nous avons tous défendu cette échelle comme pertinente pour une approche environnementale cohérente.

Monsieur le vice-président de Nantes Métropole, environ 300 000 euros sont prévus pour les compensations agricoles, ce qui semble très faible, par rapport au cadre négocié avec la chambre d’agriculture. Si cette somme doit être augmentée, elle réduit le résultat de la concession et le retour à meilleure fortune pour les collectivités, selon AGO. Les contributeurs des collectivités territoriales en sont-ils conscients et l’ont-ils intégré dans leurs prévisions financières ?

**M. Fabrice Roussel.** – Sur la participation financière des collectivités, il n’est pas question de bouger. Il faut toujours discuter avec les porteurs de projets. Il y aura peut-être des dépenses supplémentaires. Bien des incertitudes demeurent, qui inclinent à la prudence. Le dynamisme de l’aéroport de Nantes entraîne des résultats intéressants pour AGO, donc il y

aura sans doute des moyens supplémentaires pour le concessionnaire. Il n'est pas question de prévoir un budget supplémentaire ; nous serons attentifs aux dépenses et aux comptes de l'aéroport.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Y a-t-il une carte qui fasse la synthèse de l'environnement et des infrastructures, qui superpose celles-ci, les fuseaux, la ZAD, les zones économiques, la trame, le schéma de continuité écologique et les inventaires des zones humides ?

**M. Stéphane Bois.** – Nous avons des cartes par secteur, mais ce que vous décrivez correspond aux compétences du PLUI.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pouvez-vous nous transmettre l'ensemble des cartes par secteur ?

**M. Stéphane Bois.** – Oui. Elles font partie des documents de SCoT approuvés par les élus le 19 décembre dernier.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Merci.

*La réunion est close à 12 h 30.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est ouverte à 14 h 40.*

### **Audition de M. Philippe Martin, président, et M. Christophe Aubel, directeur général, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous reprenons nos auditions publiques avec la toute jeune Agence française pour la biodiversité (AFB), dont nous recevons aujourd'hui le président, Philippe Martin, et le directeur général, Christophe Aubel.

Je vous rappelle que notre commission d'enquête, à travers quatre projets d'infrastructures qui en sont chacun à un stade différent de mise en œuvre de leurs mesures compensatoires, s'est donné pour objectif d'identifier les points de difficulté et les obstacles à une bonne mise en place de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). Nous souhaitons pouvoir faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre des mesures compensatoires ainsi que leur suivi dans la durée.

Les quatre projets d'infrastructures que nous étudions de manière plus spécifique - l'A65, la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de Cossure – nous permettront de nous appuyer sur des exemples concrets pour formuler ces propositions.

Au fil des auditions et des déplacements que nous avons pu faire, le rôle de l'AFB en matière de compensation est revenu à plusieurs reprises, notamment pour le contrôle et le suivi de ces mesures.



La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Philippe Martin et Christophe Aubel prêtent successivement serment.*

Messieurs, après votre introduction, je céderai la parole à Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, pour vous interroger, ainsi qu'aux autres membres de la commission, qui vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Philippe Martin, président de l'Agence française pour la biodiversité.** - Deux des projets d'infrastructures que vous avez cités concernent la région dont je suis l' élu, à savoir la LGV Tours-Bordeaux, au financement de laquelle participe le département dont je suis le président, et l'A65, pour laquelle je ne suis pas intervenu, mais qui relève d'un territoire dans lequel je suis élu. Je m'abstiendrai donc de tout commentaire sur ces deux projets, sans d'ailleurs qu'il y ait de liens d'intérêts pour ce qui me concerne, laissant la parole à Christophe Aubel. Pour le reste, je n'ai pas de lien d'intérêts.

**M. Christophe Aubel, directeur général de l'Agence française pour la biodiversité.** – En tant que directeur d'une organisation non gouvernementale, j'ai travaillé auparavant en partenariat avec l'une des parties prenantes du projet de l'A65, mais ce partenariat avait été noué bien après la mise en œuvre de cette autoroute et des mesures de compensation prévues. Je le signale par transparence.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Vous avez la parole.

**M. Philippe Martin.** – Je tiens à vous remercier, monsieur le président, monsieur le rapporteur, d'avoir accepté de différer notre audition, afin que je puisse examiner, après avoir pris mes fonctions de président de l'AFB, l'ensemble des dossiers, en vue de répondre de manière la plus complète possible à la commission d'enquête.

Nous interviendrons, avec Christophe Aubel, à deux voix, pour répondre de façon précise aux questions que vous nous avez adressées ou que vous nous poserez. J'ai visionné une partie des captations vidéo des auditions précédentes, et certains de mes propos seront rejoindront ce qui vous a déjà été dit.

Si, par raccourci, on parle souvent de compensation, on est bien dans l'idée du triptyque ERC. C'est l'ensemble de ces trois phases qui motive notre action à l'égard des éventuels dégâts que pourrait subir la biodiversité. L'ERC repose sur un corpus juridique relativement robuste sur le plan tant national qu'euro péen.

Sur le plan national, il a été conforté et clarifié par l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Mais cette question est largement appréhendée sur le plan européen, et même mondial.

Pour reprendre les propos de Paul Delduc, il y a eu une grande loi sur la nature, la loi de 1976. Avec le recul, on peut dire qu'elle avait été assez audacieuse et innovante, en posant la problématique de la compensation. On peut en revanche regretter une mise en œuvre relativement lente. Mais le Grenelle de l'environnement a donné un coup d'accélérateur, en offrant de l'ampleur à ce mouvement. Lorsque, en tant que ministre de l'écologie, j'ai présenté au conseil des ministres le projet de loi de reconquête pour la biodiversité, j'ai dit que c'était la première grande loi sur la nature depuis la loi de 1976.

Cette loi a apporté des outils de protection. Pour la première fois probablement, on essaie de mettre en œuvre un outil non seulement de protection et de réparation, mais également de conciliation. Vous m'entendrez souvent prononcer ce mot, car au cœur de vos débats, je l'ai vu, on trouve l'idée de savoir dans quelle mesure on peut concilier l'action économique et l'action de protection de l'environnement, souvent présentées comme inconciliables justement. L'ERC constitue, à mes yeux, cet outil de conciliation, à la condition bien sûr que les différentes parties soient conciliantes, pour que soit trouvée une position permettant de ne pas occulter le développement économique tout en ayant à cœur la protection de l'environnement.

Cet outil ne dit pas qu'il ne faut pas aménager ou qu'il faut mettre sous cloche en des territoires. Il ne pose pas de principe d'inaction ou d'empêchement de l'action économique. Il permet au fond d'affiner un principe qui rejoint en filigrane l'action que nous voulons mener : quand on aménage, on doit tout simplement prendre en compte la nature. C'est une question de droit, mais aussi de bon sens. Pour ce faire, les fameuses trois étapes sont nécessaires : éviter au maximum les impacts sur la nature, réduire ceux qui demeurent lorsqu'ils sont persistants et, *in fine*, compenser les impacts dits résiduels.

J'ai d'ailleurs souvent moi-même débattu – je le dis ici, parce que je sais que les membres de votre commission d'enquête ont été animés par ces discussions –, dans le cadre de mes responsabilités ministérielles, avec le ministre de l'industrie et du redressement productif, qui pouvait suggérer que la précaution prise à l'égard de la biodiversité pouvait être un frein au développement économique. C'est quelque chose que l'on connaît.

Si je m'abstrais de la responsabilité qui est la mienne à l'AFB et que je me souviens de celles que j'exerçais en tant qu'élus, j'ai moi-même vécu des retards sur des chantiers ou des équipements dus à la prise en compte de la faune ou de la flore à un moment donné. Je connais donc ce débat. Pour autant, on est véritablement là dans une démarche de développement durable, avec une prise en compte des limites de la biosphère, de ses fragilités, et, bien évidemment, une prise de conscience que la question économique n'est pas sans lien avec l'environnement. Il faut donc traiter cette problématique. Surtout, en tout domaine, qu'il s'agisse du climat ou de la biodiversité, chacun ressent l'urgence à agir et à se doter de règles. D'une certaine façon, la création de l'AFB, première agence dans le monde à se préoccuper de cette question, est probablement aussi le fruit de la prise de conscience de cette nécessité.

Dans ce contexte, quel sera le rôle de l'AFB ?

Cette agence s'est vu confier par la loi que vous avez adoptée des missions dans tous ces domaines. Parfois, on a eu le sentiment que le débat pouvait se focaliser autour de

deux idées un peu simples, voire simplistes : ceux qui pensent que compensation signifie droit à détruire et ceux qui estiment que la compensation empêche le développement économique. Il faut que l'on puisse dépasser ces antagonismes, et tel est l'objet de l'ERC. J'en reviens là à la conciliation, qui est une façon de considérer les choses différemment.

La tâche consistant à dépasser, à concilier et à trouver un chemin n'est bien sûr pas facile, elle n'est même pas facile du tout. La pression du développement économique, de l'emploi, du temps court peut parfois l'emporter sur la prise en compte du temps long, dont on sait qu'il est hélas – ou heureusement peut-être ! –, en matière écologique, la règle. La tâche n'est donc pas aisée ; d'où l'intérêt du travail de votre commission d'enquête, monsieur le président, monsieur le rapporteur. Nous attendons nous-mêmes avec beaucoup d'intérêt les résultats de vos travaux, car ceux-ci auront, d'une certaine façon, une résonance dans notre fonctionnement.

L'AFB va se saisir de l'ERC pour fournir aux parties l'aide nécessaire à sa bonne mise en œuvre, au cas par cas. Selon la technicité du projet et son importance, chaque cas, on le voit, peut être traité différemment. Cela me conduit à répondre à l'une des premières questions que vous nous avez adressées sur le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité au titre de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, ainsi qu'à la question subséquente des moyens financiers et humains dont dispose l'AFB pour la remplir.

La mission de l'AFB sur les mesures de compensation ne part pas de rien. D'une part, elle s'ajoute au suivi des maîtres d'ouvrage au titre des articles L. 122-1 et L. 122-3 du code précité pour vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre dans le cadre d'un projet. D'autre part, elle complète les autres missions de l'AFB. Je peux d'ores et déjà indiquer qu'un travail important interdirections et interservices, animé par la direction du contrôle des usages, a abouti à trois décisions qui concernent directement l'AFB.

Première décision : mettre à la disposition des agents de l'AFB un guide d'aide à l'expertise des mesures de compensation, qui sera bien évidemment diffusé tant aux maîtres d'ouvrage qu'aux bureaux d'études, avec un volet formation. Notre intérêt commun est de former un nombre de plus en plus important de personnes, avec le même niveau de connaissances, et il y aura des points de vigilance.

Deuxième décision : finaliser un modèle d'arrêté comprenant un chapitre spécifique relatif aux mesures de compensation des atteintes au milieu aquatique.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Dans le cadre de ses missions, l'AFB a la possibilité de participer à la finalisation d'arrêtés ?

**M. Christophe Aubel.** – L'idée est de fournir un guide pour la rédaction des arrêtés. L'un des constats des équipes est que cela ne se passe pas quelquefois très bien parce que le cahier des charges – appelons-le ainsi – de l'arrêté d'autorisation qui liste les points n'est pas forcément bien rédigé pour aider à la mise en œuvre du triptyque ERC. L'idée est d'avoir un modèle. Il s'agit, non pas de les rédiger, mais de fournir des éléments pour élaborer une sorte d'arrêté-type pour lister les points, afin de faciliter le suivi et le contrôle.

**M. Philippe Martin.** – Ce modèle a en quelque sorte une vocation documentaire, car c'est un point de faiblesse.

Troisième décision : élaborer un protocole spécifique de contrôle des mesures de compensation, qui sera, lui aussi, mis à la disposition des agents de l'AFB.

Concernant les moyens humains et financiers, la mission est transversale. D'ores et déjà, beaucoup d'agents de l'AFB se préoccupent de ces questions, de près ou de loin. Notre rôle est de centraliser la connaissance, de développer les méthodes d'aide à la conception, à l'instruction et au contrôle des projets d'aménagement du territoire. La mission, avec cette entrée réglementaire et technique parfois un peu forte, sera coordonnée, au sein de l'AFB, par le pôle d'ingénierie et d'appui technique de la direction contrôle des usages avec un équivalent temps plein travaillé (ETPT), complété par un deuxième équivalent temps plein pour s'occuper spécifiquement des mesures de compensation.

Vous nous avez demandé ensuite si la loi avait confié d'autres missions à l'AFB. Nous avons identifié cinq axes de mission dans le cadre de l'ERC.

Premier axe : la connaissance des milieux bien sûr, avec un travail sur la hiérarchisation des enjeux.

Deuxième axe : le financement des travaux de recherche sur les mesures de réduction et de compensation.

Troisième axe : la mise à disposition d'outils d'aide à l'instruction des projets ; nous venons, d'une certaine façon, d'en parler.

Quatrième axe : des actions de prévention. Nous pourrions en parler dans le détail, il s'agit souvent de l'organisation de journées de formation, de sensibilisation, un appui à la réalisation de documents, des appuis techniques par les services instructeurs de l'État *via* des expertises, en lien avec à la fois la loi sur l'eau et les espèces protégées.

Cinquième et dernier axe : un contrôle, sur le terrain, de la bonne mise en œuvre des mesures et une mission de veille juridique.

Concernant les actions de formation et de communication – cette question est revenue dans le débat à plusieurs reprises –, l'AFB participe avec des organismes à de très nombreuses formations, des séminaires, des colloques, des journées d'information et de sensibilisation. Son offre de formation est complémentaire de celle du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Les agents de l'AFB, en lien avec le service instructeur de l'État, notamment les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études.

Pour être très précis, en 2017, l'AFB assurera, dans le cadre des missions relatives à la formation et à la communication, au niveau national, au moins une formation généraliste portant sur la séquence ERC et trois formations spécifiques sur les mesures de compensation. Elle contribuera à la mise en place d'une formation des formateurs, qui sera pilotée par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ainsi qu'à l'organisation de séminaires concernant un point spécifique, à savoir l'évitement.

À titre indicatif, l'AFB organisera le 28 septembre prochain à Lyon un séminaire avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), sur le thème de la compensation des atteintes aux cours d'eau, avec les collectivités territoriales, les maîtres d'ouvrage et les syndicats de rivière.

Nous interviendrons également les 30 et 31 mars prochain dans le cadre d'un colloque organisé par le Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive-CNRS sur un thème qui se rapproche de celui de votre commission d'enquête : les impacts des aménagements sur la biodiversité. Nous participerons enfin à l'organisation, avec le CGEDD, d'un séminaire concernant les mesures d'évitement, ainsi qu'à de nombreuses interventions des services territoriaux déployés sur tous les territoires, aux niveaux régional et départemental.

À cet égard, vous avez posé la question de savoir comment s'organise la présence de l'AFB au niveau régional.

Vous le savez, il y a la possibilité, sur la base du volontariat, de créer des agences régionales de biodiversité (ARB). D'ores et déjà, des initiatives ont été prises un peu partout. Il n'existe pas de modèle unique. Nous voulons laisser l'intelligence des territoires s'exprimer pour mettre en place ces agences. Mais les missions de l'AFB à l'échelle territoriale s'exercent à trois niveaux, qui vont un peu dépendre de la difficulté et de la technicité de la demande.

Au niveau départemental, pour ce qui concerne la connaissance des milieux – j'en sais quelque chose –, les départements sont bien armés pour pouvoir répondre à cette question. Au niveau régional, les agences peuvent apporter un appui technique au service instructeur de projets un peu complexes. Au niveau national, l'AFB intervient lorsque l'instructeur est le ministère de l'écologie – on est là dans le cadre de quelques projets à grande échelle et de très grande complexité.

Lorsque vous demandez si la région peut exercer un rôle pilote – une question que nous nous sommes posée –, la réponse est un peu double.

Nous avons le sentiment que, pour les dossiers les plus complexes et pour le pilotage de certaines missions propres à la compensation, comme la définition des mesures et leur mise en œuvre, cela doit rester au niveau national. Nous voulons éviter des jurisprudences hétérogènes selon les territoires pour des projets qui, pourtant, seraient similaires. Peut-être est-ce une méfiance, mais c'est la raison qui nous a conduits à penser qu'il revient à l'AFB de traiter ces questions pour éviter ces disparités.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ce matin, nous avons eu précisément ce débat avec des bureaux d'études et des défenseurs du rôle des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN).

Nous sommes dans une recherche, autant que faire se peut, de consensus car celui-ci permet de faire fonctionner les choses sur le terrain - c'est un point sur lequel nous pouvons tous nous rejoindre. La question est de savoir si, concernant un certain nombre d'espèces, il revient au Conseil national de la protection de la nature (CNP) ou aux CSRPN de trouver un consensus et de prendre des décisions. Pour les espèces rares, cela peut se faire au niveau national, mais des espèces peuvent être très présentes dans certaines régions. Les agences régionales ne sont-elles pas mieux placées pour gérer ?

**M. Christophe Aubel.** – Ce n'est pas contradictoire avec ce qui vient d'être dit, car il s'agit d'avis techniques des experts. Faire intervenir le CSRPN pour mieux coller au territoire, plutôt que d'avoir une vision nationale, comme vous venez de le dire, concernant une espèce globalement en danger, mais qui peut être perçue différemment à l'échelle des territoires, n'est pas choquant. En revanche, « régionaliser » trop, si je puis dire, induirait des

méthodes différentes, et des problèmes pourraient alors se poser. Il n'y a pas de contradiction en soi, me semble-t-il.

**M. Philippe Martin.** – Les régions doivent jouer un rôle majeur quant au retour d'expérience, c'est-à-dire dresser un constat. Il nous semble très important que les collectivités locales et les maîtres d'ouvrage fassent un retour d'expérience sur la mise en œuvre des mesures de compensation, peut-être par grands types de milieu – terrestre, aquatique et marin – et assurent le suivi des sites de compensation. Ce suivi est important dans la mesure où les régions pourraient, en raison de leur retour d'expérience, participer à une forme d'inventaire en quelque sorte des sites potentiellement éligibles à la compensation.

Tel est, brièvement décrit, le rôle de l'AFB. Pour tout dire, les membres du conseil d'administration ou nombre d'entre eux sont très intéressés par ces questions : ils se posent les mêmes questions que les membres de votre commission d'enquête sur la façon de faire. C'est à l'évidence un sujet qui peut permettre d'avancer, et l'agence a vocation à jouer un rôle fédérateur sur ces questions.

Je laisse la parole à Christophe Aubel pour répondre aux autres points évoqués dans vos questions.

**M. Christophe Aubel.** – En complément des propos du président de l'AFB, permettez-moi de faire un bref rappel : l'agence a été créée le 1<sup>er</sup> janvier. Nous avons une grande expérience du sujet parce que l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), qui a intégré l'agence, travaillait déjà beaucoup sur la question de la compensation, mais sous un prisme particulier, les milieux humides, avec la loi sur l'eau. Vous avez d'ailleurs auditionné des membres de cette entité : ce qu'ils ont dit vaut aussi pour l'AFB, dans la continuité.

Dans le même temps, l'AFB a des missions nouvelles. Notre agence étant encore en construction, les réflexions que nous vous livrons aujourd'hui sur la façon dont nous nous saisissons de ces nouvelles missions sont susceptibles d'évoluer. Elles le feront peut-être, d'ailleurs, sur la base des conclusions de votre commission, comme l'a souligné notre président, mais aussi sur la base ce que dira notre conseil scientifique. Nous avons déjà évoqué avec eux l'idée qu'il serait peut-être intéressant qu'il réfléchisse au sujet, non pas dans l'absolu – il y a déjà de nombreux avis scientifiques sur la compensation –, mais sur la manière dont nous pourrions intelligemment mettre en œuvre nos missions. Notre action montera aussi sans doute en puissance parce que le sujet est posé et que l'AFB a plus de missions que n'en avait l'ex-ONEMA.

Je préciserai ce qui a été dit sur les moyens humains.

Nos investissements en moyens humains se déclinent au niveau national : une cinquantaine d'ETPT supplémentaires ont été attribués à l'agence, dont de nombreux dans les parcs marins. Philippe Martin a souligné la présence d'un équivalent temps plein au niveau de la coordination et d'un deuxième prochainement.

Nous essayons de coordonner les services qui assurent sur le terrain le contrôle et le suivi, de façon à avoir une doctrine commune pour les aider à appréhender le sujet et être efficaces ensemble. Pour ce qui concerne la recherche, même si aucun ETPT n'est dévolu spécifiquement à cette question, des personnes, au sein de la direction de la recherche, pilotent

des programmes liés notamment à la politique foncière à mettre en œuvre dans le cadre de la séquence ERC. Ces questions sont examinées par tous nos ETPT recherche.

Au niveau national, on essaie de produire de la doctrine tant interne, pour que nous fassions bien notre travail, qu'externe, pour aider les pouvoirs publics – Philippe Martin a parlé de l'arrêté modèle – ou les maîtres d'ouvrage, pour qu'ils aient des réflexes, des méthodes.

Au niveau régional, les services départementaux de l'AFB, outre leur mission de police – globalement, 50 % de leur temps est consacré à cette mission –, assurent le contrôle et le suivi des mesures compensatoires de projets ou formulent des avis techniques à la demande des autorités instructrices des dossiers – on répond à la demande, on ne se saisit pas directement. Cela représente entre 15 % et 25 % du temps de travail des services départementaux ; ce pourcentage peut varier en fonction de l'importance des projets dans la région concernée. Chaque année, 130 ETPT réalisent le suivi et le contrôle des mesures de compensation, à comparer aux 325 ETPT assurant la police de l'eau, d'une manière générale.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des missions de l'AFB, car elles ont été exposées par notre président. Permettez-moi simplement d'ajouter, concernant la question de la formation et de la sensibilisation, que l'AFB pourrait se saisir à l'avenir de la pédagogie du sujet vis-à-vis du grand public. D'une manière générale, on n'explique pas assez au grand public les politiques de biodiversité et celles-ci en pâtissent. Par exemple, lorsque la séquence ERC est traitée dans la presse, c'est souvent sous un angle quelque peu conflictuel, ce qui est dommage. Il faut donc faire œuvre de pédagogie en la matière à l'égard du grand public, en rappelant de façon simple ce que signifie la séquence ERC ; nous allons y réfléchir.

**M. Philippe Martin.** – Sur ce sujet, nous envisageons – cela a été exprimé lors du premier conseil d'administration de l'AFB – de mener une action assez massive de communication sur l'enjeu de la biodiversité d'une manière générale. Avec la mise en place de cette agence, il est un peu compliqué en ce moment de faire des communications sur des sujets de fond, mais nous essayons malgré tout d'avoir une action grand public sur l'enjeu de la biodiversité. Souvent, la biodiversité, et sa préservation, devient un enjeu pour des territoires et des professions qui, parfois, n'étaient pas concernées au début. L'artificialisation des sols interpelle, par exemple, les jeunes agriculteurs.

**M. Christophe Aubel.** – Les missions génériques de l'AFB contribuent à la séquence ERC. Je pense notamment à la connaissance. La connaissance des milieux humides, des zones humides que nos agents de terrain mettent en évidence dans les territoires est souvent utilisée par les maîtres d'ouvrage pour connaître l'état initial. Leur travail n'est pas quantifié en termes de séquence ERC, mais il permet d'alimenter le système d'information sur l'eau. J'insiste sur ce point parce que notre expérience montre que l'accès à la connaissance au moment de la réalisation des projets est insuffisant. Cela va bouger, puisque la loi pour la reconquête de la biodiversité a introduit des dispositions sur ce sujet, avec le versement des données issues des études d'impact. Si l'on connaît mieux la situation en amont, le projet pourra être mieux mis en place, en planifiant la séquence ERC et en budgétisant les mesures de compensation. Quand on n'a pas suffisamment de connaissances, le porteur de projet a tardivement connaissance de la mise en place de la séquence ERC pour des espèces protégées, par exemple, et n'a pas anticipé le coût.

Vous avez posé la question de l'articulation du travail de l'AFB sur la séquence ERC avec celui qui est exercé par le Commissariat général au développement durable (CGDD).

Des points sont déjà fixés et d'autres sont en cours de construction pour les raisons que j'évoquais précédemment : dans un certain nombre de domaines, nous sommes en train d'établir ce que nous appelons « la ligne de partage » entre le ministère de tutelle et l'AFB. Je rappelle que le CGDD traite de la compensation, toutes thématiques environnementales confondues, alors que l'AFB travaille sur la compensation relative à la biodiversité. Nous venons plutôt en appui à la réflexion qu'ils pilotent, notamment parce qu'ils essaient de mettre en œuvre la base de données géo-MCE – nous avons participé aux travaux relatifs à cette base de données, qui est très importante.

Je veux mettre cela en perspective avec le rapport de Romain Dubois sur la séquence ERC qui préconisait de mettre en place un centre de ressources ERC. Cela me donne l'occasion de bien insister sur deux points concernant le suivi de la compensation.

Il y a, d'une part, le suivi-contrôle de chaque projet : il faut veiller à ce que les engagements pris soient mis en œuvre, et c'est le rôle de nos agents de terrain que de contrôler la bonne mise en œuvre et, éventuellement, de verbaliser en cas de dérives sur la conduite des travaux notamment. Il y a, d'autre part, le suivi-retour d'expérience, un suivi-capitalisation des expériences, un suivi-partage des expériences de façon à ce que nous progressions tous collectivement. C'est, à mon sens, l'intérêt de la base de données géo-MCE qui est en train de se mettre en place, mais qu'il faudra sans doute muscler encore pour qu'elle donne accès à plus de données et qu'elle soit l'embryon du centre de ressources. L'AFB est prête à contribuer à la constitution de ce centre parce que tout le monde y sera gagnant, y compris les porteurs de projets.

**M. Philippe Martin.** – Il est hautement possible que, dans la feuille de route de l'AFB pour 2017, nous mettions en place des actions en ce sens. Celle-ci devrait être présentée au prochain conseil d'administration, qui aura lieu le 29 mars prochain.

**M. Christophe Aubel.** – L'article 70 de la loi pour la reconquête de la biodiversité mentionne que l'AFB réalise un inventaire national des sites potentiels de compensation. Nous envisageons d'agir progressivement en réalisant, dans un premier temps, une étude d'opportunité et de faisabilité visant à préciser les conditions d'éligibilité des milieux à la compensation. Une véritable compensation doit permettre un véritable gain pour la nature. Il faut donc raisonner en termes de qualité des milieux et ne pas tomber dans le travers suivant, comme cela peut être le cas quelquefois : alors que certains milieux écologiques fonctionnent très bien, on les choisit comme sites de compensation, sauf qu'il n'y a pas de vrai gain pour la biodiversité.

Il importe également de réfléchir aux méthodes permettant de réaliser les inventaires, en lien avec les parties prenantes. Nous nous inscrivons totalement dans le travail réalisé par le CGDD : nous participons à chaque réunion de ce que l'on appelle « le COPIL ERC », qui a travaillé à l'élaboration de la doctrine ERC, mais qui doit continuer à fonctionner parce que nous avons besoin d'un partage avec les parties prenantes pour avancer sur ces sujets.

Vous nous demandez si un système de labellisation ou de certification des bureaux d'études serait une solution adaptée.



À cet égard, je dirai deux choses qui peuvent paraître contradictoires, mais qui, en réalité, ne le sont pas. Labelliser ou certifier, par défaut, des bureaux d'études, alors qu'aucune méthode ne peut être appliquée concernant l'ERC, ne me paraît pas une bonne idée. C'est pour cette raison que nous essayons de travailler sur des méthodes standard. Je prendrai pour exemple le travail réalisé par l'ONEMA sur le diagnostic des fonctionnalités de zones humides, de façon à avoir un état initial qui permette de quantifier la compensation. Quand on aura des méthodes robustes, on pourra alors entrer dans un système de labellisation ERC des bureaux d'études.

Pour autant, à titre personnel – je veux être clair, nous n'avons pas encore eu ce débat au sein de l'agence –, une labellisation des bureaux d'études sur les inventaires écologiques me semble une idée intéressante. Instaurer une labellisation ERC dans les conditions actuelles serait prématuré, mais je ne voudrais pas que mes propos soient interprétés comme une opposition de principe, car il y a là un véritable enjeu, notamment pour ce qui concerne les questions de connaissance et d'inventaire. La charte mise en place par le CGEDD est une première étape qui permettra, le cas échéant, d'aller vers une labellisation, cela reste vrai.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il n'y a pas *a priori* de désaccord avec les bureaux d'études que nous avons reçus ce matin.

**M. Christophe Aubel.** – Tant mieux !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ils ne ferment pas la porte à la certification, insistant beaucoup sur la nécessité de normaliser les inventaires – cela va vous donner du travail ! –, car c'est aujourd'hui l'un des points faibles de la séquence ERC.

**M. Christophe Aubel.** – L'AFB doit sortir des éléments un peu standardisés. Les puristes diront que c'est un peu simplificateur. Mais, à un moment donné, il est préférable de standardiser un peu certaines méthodes plutôt que d'avoir des choses tellement floues que la polémique s'auto-entretient. Si l'on a des méthodes robustes scientifiquement, ce sera bien. Certes, la biodiversité est un sujet complexe, mais, du fait de cette complexité, on n'a jamais d'indicateur parfait ni de méthode parfaite et on se retrouve sans rien. Il faut donc progresser sur ce point, et l'agence doit y contribuer.

Pour répondre à une autre de vos questions, la pérennité des mesures de compensation est une vraie question. Si cinq ou dix ans après la création d'un site de compensation, un autre projet est mis en place, cela pose problème ; c'est évidemment un sujet.

Définissons d'abord ce que l'on entend par « pérenne ». Le temps de certaines actions écologiques ? La durée de concession ? Un temps plus long encore ? Faut-il des éclaircissements juridiques en la matière ? Nous nous posons la question. Quoi qu'il en soit, il serait souhaitable de disposer d'une base de données – celle qui se met en place n'est pas encore assez précise –, pour géolocaliser parfaitement les sites. Dans de nombreux cas, si l'on connaissait les enjeux, on ne développerait pas certains projets ; les aménageurs savent les éviter. On abîme de la biodiversité dans beaucoup de cas par manque de connaissance ; mais on progresse en la matière.

Concernant la question du foncier, j'ai parlé précédemment de notre idée de lancer un appel à manifestation d'intérêt pour la recherche pour voir comment, avec des outils liés au

foncier, on pourrait améliorer les choses. Certains disent qu'il faut confier la mission à des conservatoires. Autant pour le conservatoire du littoral, il y a une certaine pluralité de ses propriétés, autant pour les conservatoires d'espaces naturels, il y a encore des progrès à faire. Ils y réfléchissent, je le sais. Mais est-ce la nouvelle solution ?

Un nouvel outil a été introduit par la loi, qu'il va falloir expérimenter : l'obligation réelle environnementale. Est-ce de nature à aider à la pérennité ? Je n'ai pas encore la réponse, mais c'est ce que l'on espère et on doit y travailler. À cet égard, nous copilotons avec le ministère un groupe de réflexion sur les obligations réelles environnementales et nous espérons pouvoir faire des expérimentations de terrain pour voir la pertinence et l'efficacité de cet outil.

Vous avez posé la question de la compensation par l'offre. L'établissement a peu d'expérience sur le sujet ; il n'a pas été partie prenante dans l'expérience de la préservation du coussoul. La loi permet la compensation par l'offre, qui doit faire partie du panel d'outils, mais qui ne peut pas être la seule solution. L'un des dangers - ce n'est plus le cas avec le texte de loi - était de penser que si l'on faisait appel à de la compensation par l'offre, acceptée par un opérateur, cela induisait la disparition d'un certain nombre de règles dans l'instruction des dossiers, ce qui nous semblait très dangereux. Si, dans le cadre d'un projet, on fait le choix de la compensation par l'offre, les règles de contrôle de mise en œuvre doivent être les mêmes que pour les autres. Il ne faudrait pas non plus déresponsabiliser les porteurs de projets. En tout cas, nous espérons être associés de près à la façon dont sera mis en place le contenu de la loi sur ces aspects, notamment concernant la désignation des opérateurs. Pourquoi pas un outil supplémentaire en effet ? Mais il faut le cadrer, comme ce fut le cas pour la compensation prise en charge par le maître d'ouvrage lui-même.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je rebondis sur la question de la préservation du coussoul. L'AFB venant d'être créée, sa doctrine n'est pas, on le comprend bien, totalement figée. Se pose une vraie question pour le coussoul, car il s'agit vraiment de reconquête de manière relativement spectaculaire, même si, au niveau de la flore, on n'y est pas encore. On en est conscient, il ne s'agit pas de reconstruction de milieux totalement à l'identique. Mais, sur ce milieu extrêmement rare, à peu de choses près unique au monde, la compensation locale ne fait pas sens. Il faudrait aujourd'hui conserver la quasi-totalité du coussoul qui reste, et procéder à une reconquête sur d'autres parties du coussoul. Cela signifie financer le coussoul sur un périmètre plus large et autrement. Se pose donc une question tabou – mais nous sommes là pour aborder ces tabous – : peut-on compenser autre chose que du coussoul, avec la remise en cause potentiellement du principe de proximité, sachant aussi que, à l'inverse, d'autres milieux rares ne sont pas compensables ? On ne compensera pas la tourbière, ni les prairies oligotrophes – ou très difficilement. L'AFB réfléchit-elle à des équivalences qui permettraient sur des milieux extraordinairement rares de trouver des souplesses, y compris des flux financiers pour la restauration ?

**M. Christophe Aubel.** – A ce stade, la réponse est non. On n'a pas vraiment engagé en interne cette réflexion. C'est un vrai sujet. À titre personnel, j'estime que les questions que vous posez sont les bonnes. Sur ce cas très particulier, le travail qui a été fait relève vraiment de la reconquête écologique : par rapport à l'offre, l'opération est intéressante. Là où ils sont intervenus, la biodiversité va mieux, et la situation va progresser encore ; c'est un plus. En revanche – et les polémiques sont nées de là –, si l'on dit que c'est pour compenser des atteintes à ce qui reste de coussoul dans la Crau, il y a un problème, parce que ce n'est pas ce que l'on a fait.

Cela dit, dans le pourtour méditerranéen, pour m'en tenir à une zone de proximité, il y a des atteintes à des espèces protégées sur le type de biodiversité qu'ils sont en train de reconquérir. La compensation pourrait donc servir à cette zone. Il s'agit vraiment d'un cas très spécifique. Le coussoul ne se trouve que dans cette zone en France, voire quasiment en Europe. On est là sur quelque chose de très spécial.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Se pose en filigrane une autre question. L'AFB va aussi hiérarchiser les milieux, comme vous l'avez dit, même si vous n'échapperez pas à une question sur la biodiversité ordinaire, qui est aussi l'une des questions liées à la compensation.

S'agissant de ces milieux extrêmement rares – il y en a quelques-uns en France –, faut-il trouver un mécanisme pour que la compensation ordinaire restaure de la biodiversité extraordinaire ? C'est une question.

**M. Christophe Aubel.** – Je n'ai pas la réponse. C'est effectivement une question. Il faut intégrer la question de la rareté et approfondir cette réflexion.

C'est effectivement le genre de questions sur lesquelles l'AFB doit se pencher pour lancer des appels à projets de recherche notamment. De façon très honnête, je vous le dis, nous devons mener notre réflexion ; la trajectoire des appels à projets de recherche que soutient ou que soutiendra l'AFB est souvent pluriannuelle. Nous nous trouvons actuellement au terme d'un certain nombre de recherches qui avaient été lancées auparavant par l'ONEMA et qui avaient donc été fléchées vers les milieux humides. On réfléchit à la manière d'infléchir les choses dans le cadre actuel. La question de l'équivalence écologique est majeure, et nous devons progresser sur ce point.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cela renvoie à la question de la souplesse.

À partir du moment où l'on est plus précis sur les équivalences, un point qui semble aujourd'hui assez consensuel, se pose la question de savoir si l'on se donne un peu plus de souplesse sur la proximité. En clair, si je prends l'exemple d'une plaine : fait-on de la proximité au pied de l'ouvrage, au risque de taper de la terre agricole très productive et d'avoir des coûts très élevés pour recréer du milieu, alors qu'à quarante ou cinquante kilomètres on trouvera une terre agricole moins productive et plus riche en biodiversité, où l'impact sera plus fort ? Comment peut-on accompagner une souplesse à ce niveau-là sans que ce soit une manœuvre de contournement des obligations et sans perte de biodiversité ? C'est une piste sur laquelle il nous faut avancer. Où acter le consensus, puisque cela ne peut se faire que par consensus, voire la médiation en cas de désaccord ? À défaut de pouvoir nous répondre, peut-être pouvez-vous nous donner quelques pistes. Toutes ces questions sont aujourd'hui au cœur de notre réflexion.

**M. Christophe Aubel.** – Voilà de vastes questions auxquelles je n'ai pas de réponse.

L'un des intérêts de la compensation par l'offre est la proximité temporelle : il y a tout de suite un gain pour la nature puisque le projet est déjà engagé.

Il faut que les choses soient à la fois très encadrées, avec des règles, tout en ayant une certaine souplesse. Sur ce type de sujet – ne serait-ce que parce qu'il est conflictuel –, si les lignes guides sont trop strictes, on ne sortira jamais de la polémique, qui est préjudiciable.

Comme l'a rappelé Philippe Martin au début de son intervention, la séquence ERC est tout sauf un outil pour opposer économie et biodiversité. Cet outil a été précisément mis en place pour concilier. Si, aux États-Unis, cela fonctionne plutôt mieux que chez nous, c'est sans doute parce qu'elle est de nature à favoriser la conciliation. Jusqu'à preuve du contraire, les États-Unis sont une puissance économique importante. Si cette séquence était totalement contraire au développement économique, je ne suis pas sûr qu'elle se serait autant développée. Ils ont de véritables résultats en la matière.

Concernant la proximité telle que vous venez de l'évoquer, il faut des méthodes un peu standardisées, qui rappellent un peu ces guides. Oui, on peut s'extraire un peu de la proximité, mais sans aller à l'autre bout de l'hexagone. Je verserai au débat – je ne suis pas certain de le simplifier ! – les questions sociales et d'aménité. Créer une zone humide à cinquante kilomètres de la zone qui était un lieu de loisirs pour un certain nombre d'habitants...

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ou pour la chasse !

**M. Christophe Aubel.** – Je n'ai pas de problème avec la chasse ; se pose là aussi un vrai sujet. À quatre-vingts kilomètres, on recréera certes un site, mais les habitants ne bénéficieront plus du premier lieu. Tout cela n'est donc pas si simple.

S'agissant du lieu de consensus, il faut d'abord faire progresser les méthodes, mais des instances comme le Comité national ou les comités régionaux de la biodiversité doivent permettre d'avancer sur cette réflexion. L'autorité environnementale a un rôle à jouer pour ce qui concerne les procédures. On le voit bien, lorsque des projets donnent lieu à polémique, c'est parce qu'il y a eu des ratés dans les procédures. L'instauration de l'Autorité environnementale au niveau national a permis de progresser ; elle se met maintenant en place au niveau des territoires. Ceux-ci peuvent aider à sortir des polémiques, en vue de faire évoluer un certain nombre de règles. N'oublions pas non plus la charte de la concertation. Tous ces outils peuvent nous aider, car il me semble que la compensation est quelquefois instrumentalisée. On prend ce prétexte parce que la concertation n'a pas été bien mise en place sur un certain nombre de projets.

**M. Raymond Vall.** – Je suis impressionné par le fait que vous ayez déjà défini une stratégie politique, alors que l'agence vient d'être mise en place. On peut peut-être s'inquiéter de l'aspect répressif que cette dernière va présenter. Comme en médecine, ne pourrait-on pas, à l'image de la médecine préventive, imaginer une politique à l'égard de ceux qui vivent sur le terrain ? On parle toujours de transition. Mais, on le sait, sans adhésion, il n'y aura pas de transition.

Je suis toujours traumatisé pour la ruralité, qui va au final jouer un grand rôle en la matière. Ne pourrait-on pas imaginer un rapport avec le terrain ? Dans le cadre du volontariat, ne pourrait-on pas, dans les communes, trouver une assermentation, sans revenir au garde champêtre ? Pourquoi ne pas impliquer les territoires, en envisageant une forme de récompense quand ils consacrent du foncier à la préservation de la biodiversité ? On attribue bien des certificats d'économie d'énergie. Pourquoi ne pourrait-on pas trouver une forme de soutien à des initiatives locales, qui seraient évidemment encadrées, mais qui permettraient de valoriser les territoires ruraux, péri-urbains, lesquels joueront un rôle essentiel en termes de respiration, de communion avec les habitants des métropoles ? Ce sont les personnes avec un potentiel fiscal très faible qui devront assumer la préservation de la biodiversité. N'y a-t-il pas

là une politique à mener ? Je pense que le président Philippe Martin y a pensé. Pouvez-vous nous faire part de vos réflexions ?

**M. Philippe Martin.** – Je m’exprimerai brièvement, car je ne veux pas que ce soit un échange Gerso-gersois. Je vous rejoins complètement, je connais d’ailleurs l’engagement qui est le vôtre, dans un territoire où vous vous impliquez depuis fort longtemps sur ces questions de biodiversité. Vous avez même mis en place des outils d’éducation : des collèges arrivent à devenir des enclaves de biodiversité, notamment à Fleurance. Christophe Aubel aura peut-être plus de recul que moi pour vous répondre.

Je comprends bien l’idée. Le but, c’est que l’AFB soit quelque chose de positif ; elle ne doit pas être simplement une instance de police. Elle l’est de fait dans la mesure où elle intègre l’ONEMA, qui, elle-même, a une vocation de police, parfois d’ailleurs contestée sur le terrain. Je connais mieux que quiconque les difficultés rencontrées parfois par le monde agricole sur les questions et les problématiques de l’eau : la police armée peut quelquefois les traumatiser. Avec mes différentes casquettes, comme ministre de l’écologie, comme rapporteur d’un rapport sur la gestion quantitative de l’eau en agriculture visant à essayer de créer ce que l’on a appelé « les projets territoriaux » pour faire en sorte que les personnes entrent dans une logique de conciliation, je connais bien la situation.

**M. Christophe Aubel.** – Je n’ai pas de difficulté avec cette question.

Hier, lors d’une visite à l’une des équipes de terrain en Bourgogne-Franche-Comté, la responsable d’un service départemental m’a confié qu’elle vit chaque verbalisation comme un échec. Voilà une réflexion intéressante. Les services du terrain vivent cela comme un échec, parce que l’on n’a pas pu ou pas su faire de la prévention.

On parle ici du prisme ERC. L’ONEMA, sur ce sujet, rendait, à la demande des services instructeurs, un certain nombre d’avis techniques et faisait des contrôles : la police est menée sous l’égide du préfet ou du procureur, y compris sur ces aspects. Il ne faut pas confondre le suivi au sens du contrôle, qui existe, et le suivi-centre de ressources. Dans la perspective d’élaborer un centre de ressources ERC, on est là dans l’accompagnement des acteurs et la prévention, pas du tout dans la police. Il faut expliquer pour que tout se passe bien et éviter ensuite de verbaliser. Votre question dépasse le cadre de la séquence ERC.

L’AFB assume ses missions de police, des missions régaliennes, mais celles-ci ne sont pas une fin en soi : c’est l’aboutissement de la mise en œuvre de toute une chaîne des politiques publiques qui commence par la connaissance et l’explication des textes en vigueur. C’est un élément clé à mes yeux. Il est évident que c’est cet aspect des choses que l’on doit développer.

Il faut valoriser les initiatives positives et développer dans un certain nombre de domaines des labels, des valorisations. L’AFB co-organise le prix de la capitale française de la biodiversité. Évidemment qu’il faut valoriser toutes les actions en ce sens.

Pour en revenir à la séquence ERC, il faut arriver à expliquer suffisamment le sujet pour que les personnes ne la vivent plus comme « un empêchement de », mais bien comme quelque chose qui contribue à la qualité de vie de nos territoires. C’est pour cette raison que j’ai parlé de la question sociale. À un moment donné, on ne peut pas uniquement raisonner en équivalence écologique pour une zone humide, il faut aussi intégrer les aménités. C’est en agissant ainsi que l’on répondra aux critiques les plus vives.

Oui, l'AFB doit faire émerger le sujet de la biodiversité dans la société : il faut que les gens se l'approprient et, pour ce faire, il faut expliquer ce que c'est, mais il faut aussi le partager, montrer les services rendus et valoriser toutes les bonnes initiatives. Ce sera là l'un des enjeux des ARB ; l'AFB en tant qu'entité nationale ne pourra pas dialoguer avec chacune des 36 000 communes de France. Mais on arrivera *via* les ARB à mettre en place des dispositifs pour aider les communes qui œuvrent en faveur de la biodiversité, pour valoriser. Nous lançons un appel à projets sur les atlas de la biodiversité communale ; certains, je le sais, se développent dans le Gers, mais il y en a aussi ailleurs. À mes yeux, c'est typiquement l'outil qui permet une appropriation du public et une valorisation des actions menées. Un atlas de biodiversité communale n'est pas un inventaire de la faune et de la flore, c'est un inventaire des enjeux et opportunités pour le territoire de la biodiversité.

C'est une évidence, l'AFB ne veut surtout pas être, y compris en matière d'ERC, une instance qui ne fait que contrôler. C'est pour cette raison que l'on plaide pour l'élaboration de méthodes : si l'on a de bonnes méthodes pour calibrer la compensation, il y aura, c'est clair, moins de sanctions. On détendra donc un peu l'ambiance générale.

Comme je l'ai dit rapidement précédemment, j'en reviens aux questions de concertation, qui ne dépendront pas que de l'AFB. Je reste convaincu que, dans un certain nombre de cas, quand une polémique se met en place sur des sujets de compensation – je parle là des grands projets –, c'est parce que la concertation n'a pas eu lieu. C'est la concertation, la charte de la concertation, le respect des procédures qui peuvent résoudre ces polémiques. L'AFB peut faciliter les choses en expliquant, mais elle n'a pas la main sur la façon dont on mène la concertation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – On l'a bien compris, l'AFB se veut un outil facilitateur dans la société, c'est une évidence. Mais sera-t-elle aussi parfois en situation de dire que telle chose n'est pas possible : soit les méthodes de compensation ne fonctionnent pas, soit ce n'est pas compensable.

**M. Christophe Aubel.** – En fait, elle le fait déjà, mais dans le cadre des avis qu'elle rend aux services instructeurs. L'AFB, comme établissement public, ne pourra pas s'exprimer publiquement si on ne lui demande pas de le faire. Mais elle dira vraiment les choses, comme le faisait l'ONEMA, quand les services instructeurs lui demandaient des avis techniques. Des avis sont rendus, et le service instructeur prend ensuite ses responsabilités. Il arrivera peut-être que l'Autorité environnementale sur certains sujets d'aménagement demande au Muséum national d'histoire naturelle (MNHM) de faire une étude complémentaire sur des aspects présentant des lacunes dans le dossier, comme cela s'est déjà produit. L'AFB pourrait être saisie plus tard dans un tel cas. En l'espèce, le Muséum rend son rapport public puisqu'il s'agit d'une commande.

**M. Philippe Martin.** – On demande des avis à l'AFB de manière classique. Nous aurons bientôt à rendre un avis sur la création d'un parc marin en Martinique. Dans notre esprit, nous avons l'idée d'étendre cette notion d'avis, mais encore faut-il que nous soyons sollicités. À cet égard, quel sera son rôle contraignant ?

Comme l'a dit Christophe Aubel, l'AFB pourra faire part de son avis, avec l'indépendance qui est la sienne dans le cadre d'études complémentaires. L'enjeu pour l'agence est de démontrer son indépendance pour que l'avis soit bien pris en compte.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment fait-on en situation de conflit ? Cette question incontournable nous importe.

Dans le cadre des auditions que nous avons organisées, deux exemples ont été cités sur les quatre projets qui nous occupent. Concernant l'outarde sur la ligne LGV, c'est le Muséum qui a été, au final, juge de paix. Il y avait un désaccord profond sur les mesures compensatoires ; les uns et les autres se sont entendus sur le fait de demander un avis au Muséum, qui, de mémoire, a proposé près de 1 500 hectares : l'accord final porte sur 700 hectares de mesures compensatoires. À votre avis, est-ce une fonction que l'AFB pourrait reprendre ?

**M. Christophe Aubel.** – Oui, elle pourrait la reprendre, mais pas pour la retirer au Muséum : il faudra se répartir la tâche en fonction des compétences de chacun. Sur certains sujets, le Muséum pourra faire mieux que nous. Sur d'autres, on pourra agir en commun puisque nous allons créer une unité mixte de service, PATRINAT, avec le Muséum sur l'expertise. Souvent, l'avis sera demandé à cette unité mixte. Sur d'autres sujets liés à la loi sur l'eau par exemple, l'AFB, ex-ONEMA, a une expertise propre. Il ne faut surtout pas agir à la place d'un organisme. Mais oui, ce sera possible.

C'est moins médiatique, mais, au quotidien, l'ONEMA était sollicité par les maîtres d'ouvrage qui rencontraient des difficultés pour mettre en place des mesures de compensation : des conseils leur étaient alors donnés.

Nos statuts sont tels qu'il n'est pas possible de nous autosaisir, sauf si le conseil d'administration le décidait un jour. Mais nous répondons aux appels du ministère ou des parties prenantes, la DREAL faisant remonter les demandes.

Je le redis, plus nombreuses seront les doctrines, des bonnes doctrines, avec des validations scientifiques, plus on arrivera à séparer le bon grain de l'ivraie dans un certain nombre de méthodologies. Il faut vraiment parvenir à imposer, par la force de la conviction et de la qualité des études, des méthodes, pour éviter les polémiques. Il faut essayer d'avoir des standards. Concernant les zones humides, on en est très proche grâce au travail réalisé par l'ONEMA.

**M. Philippe Martin.** – Avouons aussi que l'AFB ne pourra pas régler seule les questions relatives au conflit. La réflexion est plus globale sur la manière de déclencher une démocratie continue, qui n'est ni une démocratie participative ni une démocratie représentative. C'est la capacité pour les citoyens à être informés. L'AFB peut apporter une expertise technique, en donnant des éléments objectifs, qui permettront de susciter le débat. Elle jouera pleinement son rôle, mais elle ne peut pas à elle seule résoudre les conflits dont on parle.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certes, mais il faut, à un moment donné, qu'une autorité scientifique, qui n'est pas remise en cause, aide à les démêler. On le voit bien, il est nécessaire de construire quelque chose entre l'AFB, intégrant le Muséum et l'ex-ONEMA, mais qui n'a pas été associé sur tous les projets. Les membres de l'ONEMA nous ont clairement dit que personne ne leur avait demandé leur avis sur l'aéroport, alors que l'on est au cœur des zones humides.

**M. Philippe Martin.** – Absolument !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Cet exemple prouve que tout cela n'est pas systématique.

Par ailleurs, il y a le CNPN, l'Autorité environnementale et l'AFB. Comment ces trois niveaux vont-ils s'articuler ? Peut-être pouvez-vous nous le préciser par écrit. Il faut sortir de la problématique : cela marche ou cela ne marche pas.

**M. Christophe Aubel.** – Sur ce triptyque – CNPN, Autorité environnementale et AFB –, les avis sont effectivement différents, mais le juge de paix final doit être, selon moi, l'Autorité environnementale. Pour notre part, nous produisons une expertise. L'Autorité environnementale s'en saisit et rend son avis. Je crois vraiment en l'Autorité environnementale dite indépendante, telle que prévue par les directives européennes. Si le dossier fait état d'un manque d'expertise, il lui reviendra - elle l'a déjà fait – de se tourner vers le Muséum ou l'AFB pour demander une expertise complémentaire. Nous rendrons ensuite notre avis : soit on notera que tout est réglementaire, soit on pointera un manque.

Dans vos exemples, vous avez pointé un manque d'avis. Mais il faut qu'à un moment l'Autorité environnementale ait le pouvoir de dire qu'il manque des choses dans le dossier, et c'est ce qui est de nature à apporter un peu de sérénité. Si rien n'est organisé, l'AFB produira son avis, tel autre institut ira chercher un autre avis, et on ne s'en sortira pas. Le CNPN, de son côté, avec son champ d'intervention limité, doit rendre lui aussi son avis. De ce point de vue, le « nouveau CNPN » peut gagner du poids : il peut plus ressembler à une autorité dite indépendante du fait de sa composition et de son mode de fonctionnement, qu'il faut mettre en place.

**M. Philippe Martin.** – Permettez-moi de compléter le propos, le débat que nous avons ici, nous l'avons eu au sein du premier conseil d'administration, à savoir la question de l'articulation, de l'autorité et de la manière d'avoir une instance incontestable – il n'y a rien de pire que d'essayer de créer une autorité dont on contesterait ensuite l'avis en le jugeant partiel, partial. Toutes les questions que nous reprenons ici – cela prouve qu'elles sont bien au cœur du sujet – ont trait à la coordination et à l'articulation entre des organismes existants et cette nouvelle instance qu'est l'AFB, créée par la loi, en vue de mutualiser.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pouvez-vous nous exposer par écrit l'état de votre réflexion sur cette articulation ? Cela nous aidera grandement.

Nous avons peu parlé de la biodiversité ordinaire, un sujet important. Le nombre d'espèces protégées progresse, même si la progression est légère, alors que la biodiversité ordinaire s'effondre. Il vaut mieux être un grand rapace ou un ardéidé qu'un bouvreuil pivoine, pour faire simple.

**M. Christophe Aubel.** – Même s'il est protégé !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Certes !

**M. Philippe Martin.** – En Corse, le gypaète revient, alors que la biodiversité ordinaire est mise à mal !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment l'intégrez-vous dans votre stratégie ? Au travers de la protection des espèces parapluie, des grandes espèces ciblées dans les mesures de compensation, partez-vous de l'idée selon laquelle la biodiversité ordinaire



suivra ? Ou faut-il se poser aujourd'hui différemment la question, en prévoyant plus de compensation pour la perte de la biodiversité très ordinaire ?

**M. Christophe Aubel.** – Là encore, je vous livre un point de vue personnel.

Actuellement, il y a un cadre juridique. Si, dans les milieux humides, qui présentent une biodiversité ordinaire, des compensations sont prévues, c'est parce que la loi sur l'eau existe. Dans ces milieux, une protection est mise en place, y compris concernant la pérennité. Quand on fait de la compensation de ruisseaux, même si on ne géolocalise pas, on sait que la compensation est souvent pérenne : la protection est mise en place par les directives-cadre sur l'eau sur les cours d'eau, et on sait donc ce qui s'y passe.

Personnellement, j'estime que c'est une bonne approche. Le débat va porter maintenant sur les milieux marins : comment tout cela va-t-il se mettre en place avec la directive ? Je n'ai pas de réponse, mais je sais que pour les milieux marins, on part de plus loin encore en termes d'équivalences, d'état de lieux initial, etc.

Il y a une ambiguïté sur les espèces protégées, mais c'est là un sentiment personnel. Le fait de passer par le CSRPN peut être une bonne chose. En réalité, parmi les espèces protégées en France on peut trouver des espèces très rares comme des espèces communes, et cette catégorie ne règle pas la question des milieux ordinaires. Il faut y réfléchir.

Je me souviens un jour que, lors d'une table ronde, une personne d'une DREAL a fait remonter l'idée que l'on n'est peut-être pas dans le bon scope, en matière de compensation, lorsque des mesures de compensation fortes sont demandées pour un lézard des murailles, une espèce commune, mais protégée par la loi. L'état de conservation des espèces doit être une entrée très importante.

Par ailleurs, je pense qu'il faut effectivement progresser pour ce qui concerne les milieux. Je sais que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) travaille sur une hiérarchie des écosystèmes : c'est une sorte de liste rouge pour les espèces et de liste verte pour les milieux. Il faudra avoir une approche des milieux concernant quelques milieux importants, comme cela peut exister pour les zones humides, en vue d'avoir une connaissance globale.

Actuellement, on s'appuie sur les espèces protégées parce que notre système se fonde sur celles-ci. Mais, dans un certain nombre de cas, il serait souhaitable de raisonner en termes de milieux, qu'il faudrait définir, pour la compensation. Pour autant, pour les espèces en danger, il faut conserver notre système. C'est vrai, les réponses ne sont pas satisfaisantes, sans compter les cas particuliers de la compensation : des espèces protégées s'installent dans des carrières parce que le travail a été bien fait du point de vue de la conduite des travaux, mais elles partent ensuite. Certaines situations sont très compliquées, et cela mériterait un travail assez approfondi. Je suis assez partisan d'une approche par milieu, pour avoir une vision globale plus importante. Cela permet aussi d'avoir un lien avec les territoires et la vie des habitants. Quand on fait de la compensation dans les milieux humides, les gens qui y habitent peuvent aussi comprendre pourquoi on mène telle action de préservation de cet endroit : on est attaché à l'étang, à la prairie humide. Quand on parle des espèces, on est quelquefois plus loin de la vie quotidienne des gens, et cela n'aide peut-être pas à la compréhension : les gens peuvent le vivre plus mal.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous n’avez pas parlé de la trame verte et bleue ni du schéma régional de cohérence écologique.

À un moment, il faut mettre une stratégie fonctionnelle liée à des milieux qui se parlent, des corridors, avec une trame opérationnelle européenne, française, régionale. Je sais que vous en êtes convaincus, même si nous n’en avons pas parlé. Mais cela revient-il à dire qu’on devra essayer de faire cohabiter demain en France une trame d’aménagement, qui est nécessaire, et une trame fonctionnelle de cohérence écologique, avec de la compensation, ce qui peut aussi être l’occasion de rajouter des petits cailloux là où les corridors ont disparu, en recréant de la fonctionnalité, et de la stratégie foncière – on a beaucoup travaillé sur cette question –, avec la question des friches ? On a peu parlé de ce dernier point, alors que l’AFB a déjà travaillé sur le recensement des friches.

L’idée est-elle demain de mettre de la compensation dans cette dynamique pour arriver à une trame de biodiversité cohérente et fonctionnelle à côté d’une trame d’aménagement évidemment fonctionnelle ?

**M. Christophe Aubel.** – La trame verte et bleue est un élément essentiel, et j’y suis très attaché. L’expérience de l’AFB, c’est celle de l’ONEMA, qui concerne la trame bleue. L’enjeu est d’arriver à concilier les deux trames. Si on ne le fait pas, on ne pourra pas préserver la biodiversité. On peut faire tous les parcs nationaux et toutes les réserves naturelles que l’on veut, on ne répondra pas à l’enjeu s’il ne se passe rien dans l’interstice. Oui, il faut arriver à avoir ce raisonnement un petit peu systémique. Mais si la compensation doit servir à faire une trame verte et bleue, comme je l’ai entendu, au sens de préserver ce qui doit l’être dans le schéma régional de cohérence écologique, je ne suis pas d’accord.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Ma question était plus précise.

**M. Christophe Aubel.** – Oui, il faut renforcer. J’ai d’ailleurs oublié de dire que, quelquefois, dans le cadre des grands projets d’aménagement, on prend des mesures de compensation importantes, que l’on met en œuvre et, du fait du passage de l’infrastructure, l’aménagement foncier n’est pas fait en cohérence avec les mesures de compensation. Cela rejoint un peu ce type de raisonnement. Comment avoir une vision globale ?

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pour compléter ma question, je vous demande si, avec votre vision progressivement quasi exhaustive de l’état de la biodiversité en France, y compris des friches, qui auront un rôle stratégique dans la préservation ou la constitution de corridors nécessaires, comme l’a dit Raymond Vall, vous estimez que des terrains vont avoir besoin de reconquête, des terrains que nous ciblons dans une stratégie de compensation parce qu’ils vont jouer un rôle additionnel important ?

**M. Christophe Aubel.** – Cela fait partie, je l’ai évoqué, de l’inventaire des sites potentiels de compensation que la loi nous demande de réaliser. Il faut réfléchir sur la méthode. Les friches, les milieux un peu dégradés, peuvent être des milieux clés pour la reconquête de la biodiversité : l’inventaire sera intelligent si l’on diagnostique des milieux où la reconquête est vraiment nécessaire et où la compensation peut apporter une vraie plus-value. Cela renvoie par ailleurs au recyclage foncier des friches industrielles, mais c’est là un autre sujet.

**M. Raymond Vall.** – Je vois dans le rapport de réciprocité entre l’urbain et la partie périphérique quelque chose de très intéressant, un financement possible. En fonction

des zones d'aménagement des grands projets d'infrastructures des métropoles, on aurait l'obligation, dans un périmètre de réciprocité, d'un échange de financement concret par compensation.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Je voudrais aborder la question du monde agricole, dont nous avons assez peu parlé mais qui revêt un caractère stratégique.

Des territoires peuvent être de bonne qualité environnementale, avec des enjeux liés à la biodiversité. Si une LGV passe sur ces territoires, il y a compensation. Si le territoire change de vocation agricole, il n'y en a pas. Si la LGV passe dix ans après la transformation d'un système extensif en système intensif, les enjeux en termes de compensation et de biodiversité ne seront plus les mêmes.

Engagez-vous un dialogue avec le monde agricole sur la question de savoir comment on peut aujourd'hui préserver un certain nombre de territoires ? Certes, le système des mesures agro-environnementales (MAE) existe pour les zones Natura 2000, mais la situation est beaucoup plus compliquée pour les autres zones. Comment ressentez-vous l'attitude du monde agricole à l'égard de la compensation ? À cet égard, nous avons eu des sons de cloche extrêmement différents. Quel est votre sentiment sur cette question clé ?

**M. Christophe Aubel.** – De manière générale, le dialogue avec le monde agricole est évidemment essentiel. Sur les quarante-trois membres, notre conseil d'administration comprend deux représentants du monde agricole. Ils ne sont donc pas les plus mal lotis, et j'en suis ravi parce qu'ils sont des acteurs majeurs.

Oui, nous allons dialoguer et essayer d'être intelligents avec eux. Je ne puis répondre à la question très précise que vous avez posée, car nous n'avons pas du tout entamé le dialogue sous l'angle de la compensation spécifique.

J'entends bien le raisonnement selon lequel la compensation peut être très compliquée pour eux quand elle se fait sur les terres agricoles. Le fait d'avoir instauré dans la loi d'avenir pour l'agriculture une compensation agricole qui soit autre chose que de la compensation écologique crée un peu de confusion. Il faut en discuter avec eux. Mais outre les obligations environnementales, liées au foncier, nous devons être capables de travailler avec eux pour mener des expérimentations.

Je ne comprends pas - mais j'espère parvenir à faire bouger les choses -, qu'il soit plus compliqué de parler biodiversité avec les agriculteurs qu'avec tous les autres acteurs économiques. Nous traitons les mêmes sujets du vivant. Il est vraiment possible de dépasser cela. Je m'y suis employé modestement, car la structure était petite, dans le cadre d'un autre métier. Si, par l'exemple, on parvient à faire des choses ensemble sous forme d'expérimentations, j'en serai ravi. Il y a là une véritable marge de progression, tout cela peut se concilier de différentes façons. Les choses ont bougé. Les représentants du monde agricole présents au sein du conseil d'administration sont aussi allants que les autres dans leur envie d'AFB, si je puis dire. On va donc y arriver.

**M. Philippe Martin.** – Je connais bien le monde agricole, et je connais aussi les réticences – elles existent tout de même, monsieur le directeur, mais je me félicite de votre optimisme. Les réticences ne portent pas sur l'analyse selon laquelle la biodiversité doit être préservée, parce qu'elle participe à leur action. Mais c'est parfois un petit peu difficile et nous

avons des débats au sein du conseil d'administration. C'est effectivement par l'exemple et l'expérimentation que nous pourrions arriver à faire bouger les choses.

Nous avons présenté au Président de la République voilà une semaine les techniques d'agroforesterie, un secteur où le département du Gers est à la pointe : une technique agricole qui, tout en ayant des rendements particulièrement bons, a une vocation de préservation des auxiliaires de culture que sont les insectes, de captation de l'eau pour éviter les ravinements. Cela montre, par l'exemple, que l'on peut parvenir à des techniques différentes. Je ne parle pas de l'agriculture bio, qui est aussi très largement diffusée chez nous. Mais, avec l'agroforesterie, en expliquant qu'un kilo de cœur de bois crée 400 grammes d'eau qui ne sont jamais tombés sur la terre, on en revient à la vocation grand public de l'AFB. Et les agriculteurs font partie du grand public, avec lequel nous devons travailler. Nous devons nous présenter non pas comme une police et une contrainte, mais comme une voie d'évolution de l'agriculture, qui préservera de toutes les façons la biodiversité.

C'est ainsi que je vois ma mission, en instaurant un dialogue très sincère et très objectif, en connaissant les contraintes d'une agriculture qui souffre, par ailleurs, et qui, bien évidemment, va être parfois plus intéressée par les objectifs à court terme qu'à long terme.

Pour autant, le dialogue existe et doit exister.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie, monsieur le président, monsieur le directeur général.

*La réunion est suspendue à 16 h 10.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

**Audition de M. Nicolas Forray, président de la section "Milieu, ressources et risques" et M. Philippe Ledevic, président de l'Autorité environnementale et M. Christian Barthod, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)**

*La réunion est ouverte à 16 heures 15.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures par l'audition du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Un certain nombre d'entre vous le savent, le CGEDD est chargé de conseiller le Gouvernement, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires. Dans ce cadre, il mène les missions d'expertise, d'audit, d'étude, d'évaluation, d'appui et de coopération internationale que lui confie le Gouvernement.

Il siège également en formation d'autorité environnementale pour émettre des avis et rendre des décisions sur la qualité des évaluations et la prise en compte de l'environnement par les projets et les plans et programmes qui sont soumis à son examen.

C'est sous ces deux aspects que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre aujourd'hui.

Je rappelle que nous travaillons sur les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau.

Mais ces exemples doivent nous permettre d'identifier, de manière plus générale, les principaux obstacles qui empêchent aujourd'hui une bonne application de la séquence éviter-réduire-compenser, et de faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre concrète, l'efficacité et le suivi des mesures compensatoires en France.

Nous entendons donc M. Nicolas Forray, président de la section « Milieu, ressources et risques » du CGEDD, M. Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale, M. Christian Barthod, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et membre du CGEDD.

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fait l'objet d'une captation vidéo, et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Nicolas Forray, Philippe Ledenvic et Christian Barthod prêtent successivement serment.*

Messieurs, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les projets concernés par notre commission d'enquête ?

**M. Nicolas Forray, président de la section « Milieu, ressources et risques » du Conseil général de l'environnement et du développement durable.** – Je n'ai pas de lien d'intérêts avec les sociétés ou les investisseurs des quatre projets mentionnés. En revanche, en qualité de directeur de la Direction régionale de l'environnement (DIREN) Centre, puis de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Centre - de mai 2007 à avril 2014 –, j'ai eu à connaître le dossier d'enquête publique « loi sur l'eau » et le début de mise en œuvre des mesures compensatoires pour l'un d'entre eux. Dans le cadre de mes fonctions au CGEDD, il m'a été demandé, avec deux collègues, d'étudier les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest, sur une base exclusivement bibliographique.

**M. Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale.** – Je n'ai aucun lien d'intérêts avec les projets mentionnés. Je précise néanmoins que j'occupais la

fonction de directeur adjoint du cabinet du ministre de l'écologie au moment de la signature de la déclaration d'utilité publique (DUP) de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Dans le cadre de ces responsabilités, je n'ai pas eu à intervenir sur le dossier.

**M. Christian Barthod, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.** – Je n'ai aucun lien d'intérêts avec ces projets.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous donne la parole, messieurs.

**M. Nicolas Forray.** – Nous interviendrons à deux voix : je traiterai certaines questions, mon collègue Philippe Ledenvic d'autres, et nous pourrions parfois présenter deux points de vue différents, les positions de l'Autorité environnementale et du CGEDD n'étant pas forcément les mêmes.

Les conditions d'intervention du CGEDD, que vous avez fort bien rappelées, monsieur le Président, sont énoncées dans le décret n° 2015-1229 et l'arrêté du 2 octobre 2015.

Nous travaillons exclusivement sur commande de nos ministres – le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer ou le ministre du logement et de l'habitat durable –, du Premier ministre et des ministres pour lesquels nous sommes mis à disposition.

Nous ne jouons aucun rôle dans la mise en œuvre ou dans le contrôle des projets, mais nous pouvons être mobilisés pour évaluer une politique. À titre d'exemple, a été validée, au titre de notre programme d'activités 2017-2018, une mission sur les études d'impact, les mesures compensatoires et la séquence ERC en mer, sujet sur lequel il n'existe pratiquement aucune référence alors que les projets se multiplient.

Nous pouvons donc être saisis sur des sujets généraux, des évaluations ou des projets précis.

Par ailleurs, nous avons une fonction particulière, consistant à rendre un avis sur les bilans au titre de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) effectués trois à cinq ans après la mise en service d'une infrastructure. Ces dispositions sont codifiées aux articles R. [1511-8 à R. [1511-10 du code des transports, qui précisent que l'avis du CGEDD est obligatoirement publié.

Il nous a notamment été demandé de procéder à l'évaluation du bilan LOTI de l'autoroute A65. Le rapport n'est pas achevé et devrait être publié sous un mois, mais j'ai pu prendre connaissance des éléments – non définitifs – rassemblés par mon collègue travaillant sur le dossier.

Cette évaluation a été étendue, en 1992, au volet environnemental. À ce titre, elle peut intéresser votre commission d'enquête.

En résumé, le CGEDD, dans sa mission générale, intervient essentiellement sur la partie terminale des projets d'infrastructures de transport d'une certaine taille et je peux d'ores et déjà signaler que le volet environnemental n'est pas le point fort de ces bilans LOTI.

**M. Philippe Ledenvic.** – Le rôle de l'Autorité environnementale est défini dans le code de l'environnement. Il consiste, à partir de l'analyse des études d'impact ou des évaluations environnementales, à déterminer comment l'environnement est pris en compte

dans un projet donné, et ce en amont de la consultation publique. Les avis que nous rendons visent à éclairer le débat, à permettre à tous les participants de s'exprimer en connaissance de cause. Il ne s'agit, en aucun cas, d'avis en opportunité, c'est-à-dire d'avis favorables ou défavorables au projet.

L'Autorité environnementale n'est pas une autorité administrative indépendante. Pour autant, elle dispose d'un statut particulier : adossée au CGEDD, elle est régie par des règles propres, visant à garantir l'indépendance totale des avis qu'elle rend.

Les conditions de cette indépendance sont de plusieurs types. Tous les membres de l'Autorité environnementale sont nommés par le ministre en charge de l'écologie, de façon permanente s'agissant des membres issus du CGEDD, pour une durée de trois ans s'agissant des membres associés. Nous effectuons tous des déclarations d'intérêts annuelles. Les missions de rapporteur sont assurées par des membres de la structure. La délibération est collégiale – j'en ai décrit le processus dans la note que je vous ai adressée en amont de cette audition. Depuis ses débuts, l'Autorité environnementale a rendu pratiquement tous ses avis de manière consensuelle, l'avis étant validé au mot et à la virgule près. Certains membres peuvent être amenés à se retirer de la délibération s'il y a un risque de conflit d'intérêts. Sitôt délibérés, les avis sont publiés sur Internet et sont, en conséquence, directement accessibles à tous. Ce n'est qu'à ce moment-là, à l'issue de la délibération, qu'ils sont portés à la connaissance de la vice-présidente du CGEDD, du ministre ou de son cabinet.

Tel est le processus d'ensemble permettant de garantir que les avis de l'Autorité environnementale sont bien élaborés de manière indépendante.

J'attire également votre attention sur la taille modeste de notre structure : nous sommes une vingtaine, dont certains ne travaillent qu'à 50 % pour elle. Pour analyser des dossiers comprenant plusieurs centaines ou milliers de pages, il peut nous arriver de faire appel à des contributions et expertises extérieures, mais l'instruction des dossiers et la mission de rapporteur sont bien assurées par un membre de l'Autorité environnementale.

S'agissant du thème qui vous occupe, je retiendrai trois idées importantes, tout en précisant, à nouveau, que nous intervenons généralement à un moment bien particulier de la procédure, en amont.

Premièrement, on constate très rarement un bon traitement du volet « évitement » dans la démarche ERC. Le plus souvent, les études d'impact justifient *a posteriori* un choix effectué en amont et n'ayant pas pris cette dimension en compte. Un bon fonctionnement exigerait que celle-ci soit intégrée dès la conception, en tout cas le plus tôt possible.

Deuxièmement, si les avis de l'Autorité environnementale, y compris les avis en opportunité, s'intéressent au caractère satisfaisant, pertinent et fondé des mesures de compensation proposées dans le dossier, celles-ci ne seront définitivement retenues qu'à l'issue du processus d'enquête publique. Or, on voit bien qu'en dépit des efforts réels déployés par les maîtres d'ouvrage pour apporter des réponses satisfaisantes, un écart demeure entre les mesures de compensation retenues en pratique et les critères fixés, notamment dans le cadre de la loi.

Parfois, le volet « compensation » est presque inexistant. Alors qu'on sait faire de la compensation de CO<sup>2</sup> depuis un certain temps, pratiquement aucun dossier ne présente de

mesures en ce sens. On se focalise sur la compensation de la biodiversité, qui n'est pourtant pas maltraitée dans les dossiers. Nous pouvons encore progresser dans ce domaine.

Troisièmement, nos avis intéressent les maîtres d'ouvrage car ils leur permettent d'intégrer un regard extérieur à leur propre réflexion et de devancer les questionnements qui leur seront posés sur le contenu de ces avis, durant l'enquête publique ; ils sont également destinés au public et aux commissaires enquêteurs, avec qui nous sommes en contact depuis deux ans et qui peuvent s'en servir durant les enquêtes publiques. En revanche, il est plus difficile d'appréhender les effets réels de nos avis vis-à-vis des autorités décisionnelles, qu'elles soient ministérielles ou préfectorales. Notre visibilité est faible quant aux suites données à ces avis et nous avons parfois le sentiment que c'est à ce niveau que la prise en compte de nos recommandations pose les plus grosses difficultés.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Effectivement, j'ai sous les yeux votre avis sur le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, qui englobe le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Vos recommandations sont nombreuses ; vous demandez, par exemple, une cartographie plus précise des zones humides. Au vu des réponses que nous avons obtenues en fin de matinée, au cours d'une autre audition, nous n'avons pas vraiment l'impression que l'on ait progressé sur ces questions de cartographie, ni que votre avis ait été suivi d'effet...

**M. Philippe Ledenvic.** – Nous émettons un avis simple et, respectant le cadre qui nous est fixé par le code de l'environnement, nous nous interdisons d'intervenir à nouveau, une fois cet avis rendu. Celui-ci vise à éclairer le débat public. Ce qu'il advient ensuite relève du processus démocratique.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Si vos observations n'entraînent aucune modification du projet soumis à l'enquête publique, le CGEDD peut-il envisager de se saisir du dossier ?

**M. Nicolas Forray.** – Le CGEDD n'agit que sur saisine ministérielle ou dans le cadre d'un programme d'activités portant sur des sujets de fond, comme la séquence ERC en milieu marin que j'ai précédemment mentionnée. Si un ministre nous demandait d'évaluer la prise en compte des avis de l'Autorité environnementale, nous remplirions cette mission. Mais nous ne pouvons pas le faire tant qu'on ne nous le demande pas ! Nous ne nous auto-saisissons que sur des sujets très particuliers.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Les avis de l'Autorité environnementale sont-ils lus par d'autres acteurs, comme, par exemple, la Commission européenne ?

**M. Philippe Ledenvic.** – Les commissaires enquêteurs nous ont indiqué à plusieurs reprises qu'ils appréciaient notre travail, notamment sur les questions environnementales. Ce sont les premiers destinataires de nos avis. Les représentants du grand public les étudient également, ainsi que la Commission européenne dans le cadre de procédures contentieuses ou précontentieuses. Enfin, j'y insiste, ces avis sont disponibles sur Internet, sitôt délibérés : tout le monde peut donc les consulter, et ce sans délai.

**M. Nicolas Forray.** – J'en reviens aux quatre projets qui vous intéressent.



Le CGEDD a conduit une mission sur le financement de l'autoroute A65 au moment du passage de la concession. L'avis est ancien et ne portait pas sur les questions environnementales. Un bilan LOTI est en cours.

Cinq missions ont été conduites, sur les thématiques du financement, pour la LGV Tours-Bordeaux et son prolongement. Une d'entre elles portait sur le contournement de Saint-Jean-de-Luz, une autre sur les améliorations environnementales à apporter dans le secteur de Bordeaux. Toutes deux remontent à 2010 et 2012 ; elles sont donc relativement anciennes et antérieures aux opérations d'utilité publique.

Aucune demande ne nous a été soumise concernant la plaine de la Crau.

S'agissant de la mission qui nous a été confiée sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, il nous a été demandé d'évaluer toutes les alternatives possibles, et ce exclusivement à partir d'une mise en perspective des documents existants, qu'ils aient été rédigés par le maître d'ouvrage, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), la Commission nationale du débat public (CNDP), les partisans du projet ou, au contraire, les associations qui s'y opposent, ainsi que d'autres documents de nature diverse.

Dans ce cadre, nous n'avons pas émis d'avis sur le caractère suffisant ou insuffisant du document d'incidences ou de l'étude d'impact – vous avez d'ailleurs auditionné des membres de la Commission du dialogue, qui a creusé certaines de ces questions. Une commission scientifique *ad hoc* a expertisé l'étude d'impact et la proposition de méthode d'évaluation de la compensation. Nous avons considéré ces points comme des acquis.

En revanche, j'ai le sentiment que le volet « évitement » n'a pas constitué une étape majeure de la démarche.

L'aéroport de Nantes a été imaginé dans les années 1970. Sa vocation était internationale et il devait accueillir le Concorde, ce qui impliquait qu'il dispose obligatoirement de deux pistes, dont une de 3 600 mètres de long. Quand le projet a été repris, ces deux caractéristiques ont été conservées, sans que la question de l'évitement ne soit posée. Or aucun des avions atterrissant aujourd'hui à Nantes n'a besoin d'une piste de 3 600 mètres de long, étant précisé qu'il en existe une à Brest. De plus, si l'on a avancé des arguments de réduction de l'impact sonore pour justifier le maintien de deux pistes, force est de constater qu'une piste suffit largement à des trafics d'aéroport deux à trois fois plus importants que celui de Nantes.

Pour autant, notre rapport ne conclut rien. Il précise simplement quels seraient les avantages, inconvénients et points d'attention si une modernisation de l'aéroport actuel était décidée, et insiste sur le volet « évitement » en cas de construction d'une nouvelle infrastructure à Notre-Dame-des-Landes, en recommandant une réduction de 40 % de l'emprise.

Cet exemple montre à quel point le « E » de la démarche ERC est insuffisamment pris en compte, même si, encore une fois, il est facile de juger, à l'aune des critères de 2016, des décisions prises dans les années 1970.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous n'entendons pas non plus rentrer dans la problématique de l'opportunité du projet et considérons, comme vous, que l'évitement, en dépit de l'importance de cette question, n'est pas placé au cœur des démarches d'instruction

des dossiers. Toutefois, vos propositions pour réduire l'emprise ne se réduisent pas à la question des deux pistes, sur laquelle la position des élus locaux est tranchée. Je pense, par exemple, au parking en silo, mentionné par les représentants de la Commission du dialogue en audition. À notre grande surprise, aucune des propositions, plutôt consensuelles, que vous formulez n'a été reprise. Comment analysez-vous le si faible impact de vos préconisations ?

**M. Nicolas Forray.** – Nous essayons d'avancer des propositions réalistes et cohérentes, apportant un plus, mais nous ne sommes pas décideurs. Les décisions incombent au Gouvernement, qui prend certainement en compte d'autres paramètres que les nôtres.

**M. Philippe Ledenvic.** – Votre question renvoie à la notion de temps. Les gens déplorent souvent la longueur des délais nécessaires à la mise en œuvre de ce type de projets. Mais le principal obstacle à la prise en compte, par les maîtres d'ouvrage, de nos recommandations, c'est qu'ils sont enfermés dans un calendrier de projet contraignant. Ils voudraient bien, mais ils ne peuvent point ! Au-delà du contexte général du dossier – dans quelle mesure un certain nombre d'options, que le maître d'ouvrage est tenu de respecter, ont-elles déjà été arrêtées ? –, se pose donc la question de l'articulation de la démarche ERC avec le calendrier du projet.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous sommes convaincus que la question environnementale est prise en compte bien trop tard. Sur ce point précis, avez-vous des suggestions d'amélioration ?

**M. Philippe Ledenvic.** – Je m'interroge sur une sorte d'obligation de moyen pour que le « E » soit enclenché dès la conception du projet. Toute la clé est là : si le maître d'ouvrage se préoccupe de préparer son évaluation environnementale et son étude d'impact environnemental à la fin du processus de conception du projet, c'est déjà trop tard. Je n'ai pas d'idée précise sur la forme que pourrait prendre cette obligation, mais la seule solution repose sur l'enclenchement, le plus en amont possible, de la démarche ERC.

**M. Nicolas Forray.** – Je m'exprime ici à titre strictement personnel, sans engager le CGEDD, fort de l'expérience que j'ai acquise en menant un certain nombre de missions en urgence, notamment sur le barrage de Sivens.

Selon moi, le problème n'est pas de l'ordre de la procédure. Celle-ci est suffisamment étoffée.

En revanche, il serait souhaitable que les maîtres d'ouvrage définissent les besoins, avant de définir les projets. À un même besoin peuvent répondre plusieurs projets, et toute discussion sur les moyens de satisfaire ce besoin n'est en rien inutile.

Par ailleurs, ressortir un dossier mis en sommeil durant plusieurs années implique de le rouvrir complètement. Le projet du barrage de Sivens, tiré de près de dix ans de sommeil, a été actualisé, mais n'a pas été révisé. Or, le débit moyen de la rivière ayant baissé de 40 % sur trente ans, les conditions de remplissage du barrage n'étaient plus du tout les mêmes. Le monde change, les besoins et les usages évoluent. Il faut en tenir compte.

Enfin, la pratique du bilan est intéressante. Le bilan LOTI couvre un large éventail de grands projets, que l'on pourrait peut-être envisager d'étendre encore. Mais son volet environnemental mérite d'être travaillé autant que d'autres volets, comme l'évolution du trafic, la rentabilité financière ou la dérive des coûts.

**M. Philippe Ledenvic.** – Je partage parfaitement la remarque concernant la nécessité de définir les objectifs des projets. Nous constatons régulièrement que les études d'impact ne mentionnent pas les objectifs que l'on cherche à atteindre, ni ne démontrent en quoi le projet présenté permet de les atteindre. Le code de l'environnement, dans sa rédaction actuelle, prévoit en outre que le maître d'ouvrage choisit les variantes présentées dans son dossier. Or lors de nos examens, nous imaginons souvent des variantes qui auraient pu répondre au besoin et n'ont manifestement pas été étudiées. Les raisons pour lesquelles ces solutions ont été écartées ne sont pas explicitées.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous posez aussi la question de la durée d'instruction de ces grands projets. L'autorisation environnementale unique permettra-t-elle un gain de temps ? Peut-on concevoir une autre forme de construction de la décision, reposant sur moins d'autorisations et plus de procédures suspensives ?

**M. Philippe Ledenvic.** – L'Autorité environnementale a soutenu le principe de l'autorisation environnementale unique. De nombreux projets donnent lieu à une succession de procédures focalisées sur un seul sujet : l'eau, la pollution de l'air, le bruit, etc. Nous considérons que cette autorisation environnementale unique, qu'elle survienne au moment de la DUP ou après, offre un deuxième moment privilégié pour discuter de l'ensemble du projet. Elle devrait permettre de détecter plus tôt les questions environnementales qui, dans un ensemble, sont susceptibles de poser les problèmes les plus cruciaux.

**M. Nicolas Forray.** – Sur la question des délais, je ne mettais pas en cause les délais d'instruction. Les vicissitudes d'un projet sont simplement un facteur de vieillissement important.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous vous remercions d'avoir insisté sur le volet de l'évitement. Nous y sommes aussi sensibles et partageons, sur le sujet, vos conclusions. Mais la question de la réduction ne semble guère plus présente. Lorsque l'on examine les arbitrages de l'État sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, on a le sentiment qu'elle n'est pas encore entrée dans la culture des aménageurs.

**M. Philippe Ledenvic.** – Le volet « réduction » est tout de même plus souvent traité, même s'il ne l'est pas systématiquement, notamment dans les dossiers anciens. On constate généralement que les démarches ont été entamées à ce stade-là. Le saut est assez net.

**M. Nicolas Forray.** – J'interviens, encore une fois, à titre personnel. Sur les ouvrages hydrauliques, voilà quelques années, on ne regardait pas vraiment les impacts hydrauliques en amont ; désormais, l'exigence de transparence est totale en la matière. De nombreuses mesures de réduction, aujourd'hui implicites, ont été très longuement discutées par le passé et, oui, certaines pratiques sont entrées dans la culture.

Toutefois, on ne peut pas tout réduire. Sur une 2x2 voies, il faut disposer de la place suffisante pour entretenir les accotements. Un travail a été mené sur le rayon de giration des diffuseurs pour essayer de réduire la consommation d'espace, mais cela implique de réduire la vitesse des véhicules pour limiter le danger. Nous sommes là dans des équilibres, qui exigent des arbitrages et évoluent dans le temps.

Cela étant, j'ai le sentiment que la question de la réduction est moins problématique et plus audible que celle de l'évitement.

S'agissant des variantes, dans le cas du barrage de Sivens, il n'a été question que de déplacer le barrage de 200 ou 300 mètres, alors que nous avons pu étudier cinq à six autres solutions techniques, faisant figure de variantes véritables, répondant plus ou moins bien au besoin.

Besoin, variantes : ce sont là des éléments clés sur lesquels nous pouvons progresser, sans conséquence sur le rythme du projet.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il reste le troisième volet. Les maîtres d'ouvrage ont compris tout l'enjeu lié à la compensation. Le CGEDD a-t-il travaillé sur les compensations surfaciques ou sur certaines méthodes ?

**M. Nicolas Forray.** – Aucune inspection générique n'a été menée sur le sujet, mais nous avons pu nous poser certaines questions à l'occasion de l'examen de projets précis.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il nous semble que le système de dette écologique commence à s'imposer, même s'il reste encore des marges d'évolution au niveau du calcul de cette dette. Pensez-vous que le dispositif sera de plus en plus intégré par les maîtres d'ouvrage ?

**M. Nicolas Forray.** – Ici, nous sortons du domaine scientifique pour aller vers la pratique. Une méthode a été proposée dans le cadre du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. C'était la première fois qu'il fallait compenser de telles surfaces – il était question de 1 600 hectares –, et elle valait ce qu'elle valait.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En clair, cela signifie que la méthode habituelle de dette surfacique était inopérante...

**M. Nicolas Forray.** – Pour moi, elle a toujours relevé de la simplification, l'examen sur les fonctionnalités m'apparaissant plus satisfaisant sur le plan intellectuel. Voilà dix ans, on procédait au « doigt mouillé », mais aujourd'hui, par exemple, il existe une méthode commandée par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et préparée par l'université de Montpellier, la méthode MERCIe, qui commence à être utilisée pour déterminer les équivalences sur les zones humides et qu'il faut désormais frotter à la réalité de terrain.

Sur la compensation, les scientifiques n'ont pas tant de solutions que cela. Ils s'inspirent de travaux de recherche anglais et américains, mais ceux-ci n'ont pas toujours trouvé toutes les solutions à des questions qui demeurent complexes.

**M. Philippe Ledenvic.** – Ce sont bien les équivalences fonctionnelles que nous essayons d'apprécier dans les dossiers, mais il est assez compliqué de dépasser les dires d'experts.

Dans certains cas, nous en venons même à douter de la pertinence des ratios réglementaires. Je me souviens d'un débat sur un projet qui concernait un polder : l'application d'une équivalence surfacique n'avait pas grand sens sur un territoire où il y avait des zones humides partout ! Je pense également à ce cas de figure très fréquent, l'arrachage d'arbres isolés abritant des habitats d'insectes. Ces arbres étant généralement très vieux, toute mesure de compensation doit s'inscrire sur une durée de 80 ans !

Donc il faut approfondir la question au travers de travaux de recherche. Mais passer de la recherche à la déclinaison pratique, puis à la démonstration d'équivalences fonctionnelles, ce que l'on attend théoriquement des études d'impact, exigera du temps. Nous ne disposerons pas d'une méthode indiscutable d'ici cinq ans.

**M. Nicolas Forray.** – La réhabilitation de certains milieux « jeunes » se mesure en quelques années. Dans le cas du remplacement d'une mare, avec les transferts adéquats, une demi-douzaine d'années suffiront pour obtenir un écosystème de richesse avoisinante. Avec une génération par siècle sur les peuplements boisés, on change d'échelle ! En outre, il faut tenir compte de la vision de l'homme, dont la mémoire se déforme.

**M. Christian Barthod.** – On finit toujours par une traduction en termes de surfaces, mais derrière celle-ci, il faut garder en tête quatre considérations.

Premier facteur, l'équivalence fonctionnelle. Pour certains milieux, les approximations sont suffisamment opérationnelles pour pouvoir être considérées comme crédibles, mais ce n'est pas le cas pour tous.

Deuxième facteur, le résultat des effets cumulés. En regardant les projets de manière totalement indépendante, on s'interdit de voir les seuils de fragilité à partir desquels un basculement peut se produire. Des projets prévoyant chacun des mesures de réduction ou de compensation, vont se dérouler correctement jusqu'au moment où un phénomène se déclenche dans la population : c'est alors le porteur du projet sur lequel on pressent que le basculement peut se manifester qui supportera la charge la plus importante. Ces effets cumulés sont l'un des aspects les plus complexes à traiter dans les études d'impact, alors que leurs conséquences en termes de compensation peuvent être très fortes.

Troisième facteur, les projets misent sur une réussite garantie de la mesure compensatoire. Or, sur nombre de mesures compensatoires, nous ne disposons pas du suivi et de l'évaluation *a posteriori* qui nous assurent de cette réussite.

Quatrième facteur, déjà mentionné, le délai. Le fait que la mesure compensatoire ne soit pas opérationnelle instantanément constitue un véritable problème pour certaines populations. J'ai été rapporteur sur plus de 120 dossiers à l'Autorité environnementale, je n'en ai vu que deux qui prévoyaient une mesure compensatoire opérationnelle au moment où le dégât était constaté, alors même que certains guides interprétatifs des directives communautaires encouragent cette concomitance.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – L'obligation de résultat inscrite dans la loi risque-t-elle de modifier l'attitude des maîtres d'ouvrage, y compris celle de l'État ?

**M. Philippe Ledenvic.** – Il est difficile de répondre, mais ce sont des références que nous pouvons rappeler aux maîtres d'ouvrage. À deux reprises dans des avis rendus en décembre dernier, nous avons évoqué la question de la durée des mesures compensatoires par rapport à celle des atteintes, telle que prévue par la loi biodiversité.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci Messieurs pour toutes ces informations.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## **Audition de Mme Françoise Lavarde, secrétaire générale de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous terminons notre journée d'auditions en entendant la Commission nationale du débat public (CNDP).

Après avoir effectué un grand nombre d'auditions, tant généralistes que spécifiques, sur les projets que nous étudions, ainsi que des déplacements sur le terrain, il nous est en effet apparu que la question de l'information du public, mais aussi, de manière plus large, de l'appropriation de cette question technique de la compensation par la société civile méritait une attention particulière.

Notre objectif est d'identifier les points de difficulté et les obstacles à une bonne mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser, ainsi que de faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre des mesures compensatoires ainsi que leur suivi dans la durée.

Nous recevons donc Mme Françoise Lavarde, secrétaire générale de la CNDP. La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Françoise Lavarde prête serment.*

Madame, après votre introduction, je céderai la parole à Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, pour vous interroger, ainsi qu'aux autres membres de la commission, qui vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

**Mme Françoise Lavarde, secrétaire générale de la Commission nationale du débat public (CNDP).** – Je n'ai aucun intérêt sur ces quatre projets.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie.

Vous avez la parole.

**Mme Françoise Lavarde.** – Comme je l'ai indiqué dans le document que je vous ai adressé, la CNDP se trouve très en amont, lorsque le dossier est souvent à l'état d'avant-projet. Nous essayons d'identifier les effets sur l'environnement. Mais il n'y a jamais d'étude d'impact précise à ce stade.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Vous semble-t-il raisonnable que l’impact environnemental de grands projets ne soit pas dans le débat public, qui est pourtant le moment le plus structurant ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Ce reproche est souvent adressé. De deux choses l’une : soit le débat public est organisé sur un projet déjà bien avancé, pour lequel il y a eu d’importants investissements, notamment sur l’étude d’impact, et le grand public a tendance à considérer qu’il ne sert à rien, puisque tout est déjà ficelé ; soit il intervient à un stade préliminaire, par exemple sur une grande question de choix ou de tracé d’infrastructures, et il n’est pas possible de demander une étude d’impact environnementale précise sur chaque option possible.

Il y aurait deux solutions. D’une part, les techniques modernes de numérique pourraient permettre de développer des logiciels de modélisation. Mais ce n’est pas toujours évident. D’autre part, il faudrait mieux valoriser les retours d’expérience des projets d’infrastructures similaires qui ont déjà été réalisés ; il y en a beaucoup. Certes, chaque situation est différente. Mais on peut déjà analyser quels ont été les impacts et les mesures compensatoires de la traversée d’une zone inondable ou d’un bois remarquable ailleurs par exemple. Cela supposerait d’avoir une grande base de données. Peut-être l’Autorité environnementale, dont vous venez d’auditionner le président, a-t-elle les moyens de disposer de telles informations.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Nous connaissons l’impact d’un certain nombre de projets.

Par exemple, nous avons des données précises sur l’impact de l’éolien *offshore* au large de Saint-Nazaire, mais pas sur son impact environnemental, alors que l’emplacement des futurs équipements était assez bien connu.

N’est-ce pas d’abord un problème culturel que de considérer la dimension environnementale non pas comme un élément du choix, mais comme un problème à traiter après le choix ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Les associations de protection de l’environnement ont effectivement dénoncé la méconnaissance de l’impact sur la faune benthique de l’installation de parcs éoliens – en l’occurrence, je parle d’un autre cas que celui de Saint-Nazaire – tant pendant la phase de construction que pendant celle d’exploitation.

La CNDP, ayant entendu ces attentes, a souhaité qu’une expertise complémentaire puisse être réalisée. Nous avons identifié les laboratoires spécialistes du sujet. Ils nous ont adressé une synthèse de l’ensemble des travaux scientifiques qui existaient à l’époque sur les différents règnes animaux concernés par l’impact des éoliennes. L’étude, très complète, comporte toutes les références scientifiques ; tous les promoteurs de projets peuvent désormais y avoir accès. Je suppose qu’elle pourra être actualisée si nécessaire.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Quels éléments environnementaux avez-vous introduits dans le débat sur les lignes à grande vitesse en Bretagne-Pays-de-la-Loire, sachant que vous avez tout de même une idée assez précise du tracé ?

**Mme Françoise Lavarde.** – De bonne mémoire, il y avait quatre tracés possibles. Nous ne pouvions pas demander une étude précise sur chacun d’eux. Mais nous avons identifié des risques d’inondations et des problèmes de zone humide à gérer.

Dans la phase de concertation *post*-débat public, SNCF Réseau a mis en place un système de simulation où chacun pouvait tester les différentes options. La dimension environnementale faisait partie des facteurs pris en compte. Certaines solutions étaient visiblement impossibles pour des raisons environnementales.

Nous avons donc certaines informations au stade de l’avant-projet. Nous savons que tel tracé devra tenir compte de la présence de zones naturelles d’intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), ou intégrer la problématique de la loi sur l’eau. En revanche, on ne sait pas forcément si, en fonction du tracé, on trouvera tel ou tel animal.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – SNCF Réseau avait mis en place un modèle intégrant toutes les zones humides ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Pas toutes.

En fait, le modèle informatique permettait aux citoyens de simuler quel tracé serait le meilleur. Le citoyen en choisissait un, et le logiciel intégrait les contraintes environnementales, économiques et sociales, ce qui permettait à chacun de disposer d’un certain nombre d’indicateurs. C’était possible, car on a un certain nombre d’éléments, comme la carte des ZNIEFF ou celle des zones importantes pour la conservation des oiseaux, les ZICO. En revanche, lors du débat public, il est difficile de savoir quelles espèces animales seront concernées, quelle part de ZNIEFF sera retranchée et si l’habitat le plus sensible sera directement impacté : le projet est alors à un niveau relativement général, pour pouvoir examiner toutes les variantes possibles.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En matière de prise en compte de la dimension environnementale dans le débat public, par exemple pour la poursuite d’une LGV, est-on resté au même point qu’il y a dix ou quinze ans – on sait que le projet aura un impact en la matière, mais sans aller plus loin – ou a-t-on tout de même un peu progressé ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Il m’est difficile de vous répondre, puisque je ne travaillais pas à la CNDP à l’époque.

Pour engager le débat public, il faut avoir un document support : le document du maître d’ouvrage, validé par la CNDP préalablement à sa publication. La Commission est évidemment très sensible à la prise en compte du volet environnemental. S’il manque des informations, nous renvoyons la copie au maître d’ouvrage, en lui demandant de la compléter. Cela avait par exemple été le cas pour les lignes Ouest Bretagne.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Comment avez-vous fait pour la consultation relative à Notre-Dame-des-Landes, eu égard à la crispation absolue qu’il y avait sur les aspects environnementaux ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Je ne suis pas la mieux placée pour vous répondre. Le dossier a été traité au fond par le président de la CNDP, M. Christian Leyrit.

Il avait été demandé à la CNDP de faire, non de nouvelles expertises, ce qui aurait été difficile dans les délais impartis, mais une synthèse transparente et équilibrée de



l'ensemble des documents alors disponibles. Elle a travaillé très en amont. Le débat public a eu lieu en 2003-2004. Le président et les membres de la CNDP qui ont travaillé sur le dossier se sont évidemment inspirés de toutes les études récentes et des rapports commandés par les ministres, qui mettaient l'accent sur l'aspect environnemental.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – À quels rapports faites-vous référence ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Je pense par exemple à l'étude commandée au Conseil général de l'environnement et du développement durable, le CGEDD.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Elle portait peu sur la biodiversité.

**Mme Françoise Lavarde.** – Le président Christian Leyrit et sa commission se sont véritablement attachés à réunir toute la matière disponible et l'ensemble des documents existants pour en faire une synthèse.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – La difficulté est de trouver les juges de paix. Des sujets très contentieux finissent parfois chez le juge, auquel on demande une expertise scientifique... qu'il n'a pas forcément non plus. Ce qui marche, c'est quand on arrive à recréer du consensus ; il y a de beaux exemples en la matière.

Quel est le rôle exact de la CNDP ? Éclairer le débat en essayant de créer un consensus scientifique ou se contenter, comme ce fut le cas pour l'aéroport, de mettre les avis favorables dans la colonne de droite et les avis défavorables dans la colonne de gauche ?

**Mme Françoise Lavarde.** – La CNDP ne doit pas se prononcer sur le fond des projets. Sa mission est d'organiser la participation du public. Le bilan que dresse son président ou le compte rendu que dresse le président de la commission particulière du débat public fait simplement état de l'ensemble des informations qui sont remontées sur le projet.

L'objectif est que le maître d'ouvrage ne puisse pas dire qu'il ne savait pas. Les différentes parties prenantes et le public se prononcent, expriment leurs opinions et argumentent sur un projet. Tous ces éléments sont compilés dans le compte rendu. Le maître d'ouvrage, ainsi que l'ensemble des décideurs ou des collectivités territoriales susceptibles de s'intéresser au projet sont informés qu'il y a une préoccupation environnementale, que telle option posera plus de problèmes que telle autre, etc.

Mais il n'appartient pas à la CNDP de donner des conseils sur le fond ou d'appeler à trouver un compromis.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Pourtant, en 2003, il y avait bien eu un avis sur l'opportunité de l'aéroport.

**Mme Françoise Lavarde.** – C'est au maître d'ouvrage d'émettre un avis sur l'opportunité du projet, compte tenu de ce qu'il a entendu au cours du débat public.

La CNDP ne se prononce jamais sur le fond du dossier. Les recommandations qu'elle émet concernent les modalités d'association du public, afin qu'il puisse continuer à participer et à donner son avis tout au long du processus.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – En 2003, M. Jean Bergougnoux, président de la commission particulière du débat public, avait émis un avis favorable sur le projet.

**Mme Françoise Lavarde.** – L'article L. 121-1 du code de l'environnement indique clairement que la CNDP et les commissions particulières du débat public ne se prononcent pas sur le fond du projet. Cela vaudra aussi pour les garants de la concertation préalable.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous le sentiment que les préoccupations relatives à la biodiversité progressent dans le débat public ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Je ne travaille à la CNDP que depuis 2014. Je n'ai donc pas suffisamment de recul pour vous répondre.

Lorsque le président de la commission particulière du débat public organise un débat, il consacre un temps important, environ quatre à six mois, à rencontrer tous les acteurs qu'il a identifiés sur le territoire, souvent en bilatéral, pour repérer les questions importantes. Il peut également faire un atelier préparatoire pour que les citoyens indiquent quels sont, selon eux, les points à traiter dans le débat public. C'est sur cette base qu'il structure le débat public, organise les ateliers thématiques, programme les déplacements et visites de terrain à effectuer.

Le traitement de ces éléments ne se limite plus à quelques grandes réunions. Il s'agit beaucoup plus de dispositifs participatifs diversifiés.

Mon sentiment est que le public est de plus en plus sensibilisé aux questions environnementales depuis une quinzaine d'années ; les présidents des commissions particulières ont vu apparaître ces questions lors des phases préparatoires et sont amenés à mettre en place des ateliers ou des réunions qui y sont spécifiquement consacrés.

**M. Alain Vasselle.** – J'ai bien noté que la CNDP enregistre les observations, notamment du public, sans se prononcer sur le fond du dossier.

Mais, pour l'organisation du débat public, connaissant les sujets sensibles susceptibles d'être soulevés, vous entourez-vous de spécialistes et d'experts ? Certains aspects du dossier, notamment les données scientifiques, nécessitent des avis qui ne sont pas forcément ceux du commun des mortels, dont la perception des enjeux est parfois déterminée par ce qui se dit ou s'écrit dans la presse...

**Mme Françoise Lavarde.** – Un débat public est organisé avec une commission particulière du débat public, dont la composition est plurielle, avec des intervenants ayant des expériences professionnelles et des compétences diverses. Cela a été le cas, par exemple, pour les débats publics sur les problématiques liées au tourisme.

Il arrive que des éléments sur lesquels le maître d'ouvrage ne peut pas répondre apparaissent au cours d'un débat. Or nous devons veiller à faire en sorte que les citoyens obtiennent des réponses à leurs interrogations. La commission particulière du débat public a alors la possibilité de demander à la CNDP d'organiser une expertise complémentaire.

Lors du débat public sur le projet EuropaCity, grand complexe touristique et culturel au nord de Paris, plusieurs études circulaient sur l'impact socioéconomique du projet, notamment en termes d'emploi. Le maître d'ouvrage avait la sienne ; des opposants, qui avaient sollicité d'autres experts, avaient la leur. Il a donc été demandé à un expert indépendant et neutre d'apporter un avis complémentaire.

Lors du débat sur le métro à Toulouse, un certain nombre de participants considéraient que le modèle de simulation utilisé n'était pas adapté au projet et que les hypothèses socioéconomiques retenues étaient fausses. Un groupe d'experts composé, entre autres, de Français spécialistes des transports, mais aussi d'un cabinet ayant l'habitude de travailler en Allemagne a donc été sollicité. Il a remis un rapport concluant que le modèle était adapté et que les hypothèses socioéconomiques n'étaient pas aberrantes.

Lors d'un débat sur un projet d'autoroute, le maître d'ouvrage déclarait ne pas pouvoir aménager sur site et devoir faire une déviation. Les opposants considéraient qu'il était parfaitement possible d'aménager sur site. La CNDP, qui n'a pas de spécialiste en génie civil en son sein, a fait appel à des experts. Ceux-ci ont conclu que la déviation serait inévitable à moyen terme, mais qu'elle n'était peut-être pas indispensable à très court terme. Ils ont donc proposé, constatant qu'il n'était effectivement pas possible d'aménager sur site à un coût raisonnable, d'autres techniques de gestion du trafic, comme la réduction de la vitesse, pour faciliter la circulation et éviter l'engorgement. L'expertise n'a donc pas donné raison ou tort aux uns ou aux autres. Une troisième solution a été proposée au maître d'ouvrage et mise en débat.

**M. Alain Vasselle.** – Un débat peut être organisé à charge ou à décharge. Pour l'exercice de vos fonctions, recevez-vous une lettre de mission avec des orientations ? Votre objectivité et votre indépendance sont-elles garanties ?

**Mme Françoise Lavarde.** – En tant que secrétaire générale, je suis chargée de l'administration de la CNDP ; je n'en suis pas membre. C'est une autorité administrative indépendante, conformément à la volonté du législateur.

Autrefois, il y avait une commission administrative qui dépendait d'un ministère ; il fallait savoir si les ministres concernés par le projet étaient ou non d'accord pour qu'un débat public soit organisé.

Depuis 2002, la CNDP, en tant qu'autorité administrative indépendante, est entièrement souveraine. La loi précise les projets dont elle doit être saisie. Le maître d'ouvrage lui envoie le dossier. Les membres décident en séance plénière, en toute indépendance, de la meilleure solution pour associer et organiser la participation du public : débat public, concertation, voire, dans certains cas, constat de l'absence de nécessité d'un débat lorsque les actions prévues par le maître d'ouvrage sont jugées adaptées.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Il est difficile de trouver des consensus pour savoir qui, au niveau scientifique, peut valider des mesures de compensation. Si l'on vous demande une contre-expertise de la stratégie de compensation proposée par le maître d'ouvrage, vers qui aurez-vous spontanément tendance à vous tourner ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Tout dépend du projet. Pour un problème de bois avec des espaces remarquables, j'essaierai de trouver les experts forestiers les plus qualifiés. Sollicitée à propos de l'impact de la construction d'un parc éolien marin sur la faune marine, j'ai trouvé sur internet un réseau de laboratoires en France spécialisés en la matière. Nous cherchons au cas par cas, sans *a priori*.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Avez-vous le sentiment que les termes du débat sont aujourd'hui mieux posés sur la séquence « éviter », qui est la véritable dimension

du débat public ? Sommes-nous aujourd'hui plus capables de juger de la nécessité d'un projet, y compris en intégrant l'aspect environnemental ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Certes, le maître d'ouvrage a tendance à vouloir mener son projet à bien. Mais il sait aussi que, compte tenu de toute une série d'évolutions législatives, il y a certaines choses qu'il ne pourra pas faire. En plus, le principe éviter-réduire-compenser, ou ERC, est entré dans les esprits.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Faites-vous appel à d'autres expertises lorsque des acteurs remettent en cause l'intérêt d'une nouvelle ligne à grande vitesse, en affirmant que la ligne actuelle peut fonctionner. Comment agissez-vous sur la séquence « éviter » ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Je peux difficilement vous répondre ; je n'ai pas une connaissance suffisante de tous les projets.

Par exemple, sur la LGV PACA, il y avait un gros problème dans la plaine du Var. Pour le moment, le projet est en *stand-by*. Je ne sais pas du tout comment le maître d'ouvrage le reprendra.

Dans un projet, il y a à la fois la dimension environnementale, et le coût global.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le CGEDD, que l'on ne peut pas accuser de partialité, nous a indiqué que la séquence « éviter » existe peu sur les grands projets décidés par l'État.

Le moment du débat public pourrait être le seul vrai moment pour la faire exister, en examinant les alternatives au projet envisagé, avec les mêmes moyens d'investigation, pour éclairer la décision. Est-ce le cas ? Le débat permet-il d'aller loin dans l'examen des alternatives ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Il m'est difficile de vous répondre.

Des opposants au projet EuropaCity jugeaient totalement aberrant de prendre autant d'hectares agricoles des meilleures terres de la région Île-de-France, les plus productives, pour un tel projet. Or le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, ou SDAURIF, avait prévu qu'il y aurait de l'urbanisation sur cette partie du triangle de Gonesse. La vraie question débat portait donc sur l'urbanisation, avec ou sans EuropaCity. Or il n'était pas possible d'en discuter lors du débat public sur le projet, puisque la décision d'urbaniser avait été prise dans le cadre du SDAURIF.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Le débat public porte donc plus sur l'accompagnement de projets qui sont sur la table que sur l'examen parallèle de solutions alternatives, ce qui est tout de même la question posée sur l'aspect « éviter » dans les projets d'infrastructure ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Sur les liaisons nouvelles Ouest Bretagne-Pays-de-la-Loire, que vous avez évoquées, il est vite apparu dans le dossier qu'il y avait un problème de zones humides et que certaines options de passage du train n'étaient pas possibles, car on allait se trouver dans le lit majeur du fleuve, avec des problèmes de préservation du milieu et des risques d'inondation.

Quand il y a plusieurs options – en l’occurrence, c’était le cas ; il y avait quatre tracés possibles –, on voit vite que certaines ont un impact environnemental plus fort que d’autres. Dans ce cas d’espèce, le maître d’ouvrage a déclaré que le débat public ne lui permettait pas de choisir entre les quatre tracés. Il s’est donc engagé dans une phase de concertation postérieure au débat public où il a continué à travailler sur les tracés. Je n’ai pas encore vu les résultats du système de simulation, mais il paraît qu’il y a des choses intéressantes. C’est peut-être à ce moment-là que l’aspect « éviter » est le plus ressorti.

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** – Que proposeriez-vous pour améliorer et renforcer le rôle de la CNDP dans la séquence éviter-réduire-compenser ?

**Mme Françoise Lavarde.** – C’est, me semble-t-il, au président Christian Leyrit de vous répondre.

Après la phase de débat public, où les études précises n’ont pas toutes été faites – on est donc très en amont dans l’élaboration du projet –, il y a toute une phase, qui peut durer quatre ou cinq ans, surtout pour les grands projets, avant d’arriver au dépôt des dossiers pour les demandes d’autorisation.

Pendant cette phase, il y a désormais obligatoirement une concertation *post*-débat public sous l’égide d’un garant. Celui-ci est une personne neutre, capable d’entendre les attentes exprimées par les différentes parties prenantes et d’attirer l’attention du maître d’ouvrage sur l’existence d’un problème. C’est souvent une personne de confiance pour les associations ou le public, qui ont parfois l’impression que le maître d’ouvrage est très fermé, mais qu’ils pourront faire passer une information ou obtenir une réponse précise en passant par le garant.

C’est donc plutôt dans la phase *post*-débat public que la CNDP peut avoir un rôle dans la problématique éviter-réduire-compenser.

Tous les acteurs concernés sont encore présents dans la phase de concertation. Il y a encore des réunions publiques et des ateliers. On reste dans une dynamique, mais avec un objectif différent : affiner le projet et voir en quoi les propositions des uns et des autres peuvent permettre de l’améliorer, dans une forme de coconstruction.

**M. Alain Vasselle.** – La compensation, qui est l’un des principaux objets de cette commission d’enquête, est-elle une nouveauté pour vous ? Est-ce que cela complexifie le débat ? Et comment réagit l’opinion ? Est-elle aussi exigeante que semble le vouloir le législateur ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Je ne suis pas en capacité de répondre à cette question, n’ayant pas eu accès à l’information dans les dossiers que j’ai été amenée à traiter.

La compensation est quelque chose de très ancien.

**M. Alain Vasselle.** – On n’a donc rien inventé avec la loi sur la biodiversité ?

**Mme Françoise Lavarde.** – Les choses allaient peut-être moins loin à l’époque, mais je me souviens que, quand un projet d’infrastructure faisait disparaître un hectare de forêt, je demandais qu’on en replante quatre ! Certes, nous n’avions alors pas autant d’informations sur le fonctionnement des écosystèmes... Mais la compensation existait déjà.

Bien entendu, il ne faut pas tomber dans le principe d'endroits sanctuarisés. La biodiversité, c'est un fonctionnement global : la présence humaine est même un facteur essentiel.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous vous remercions de votre contribution.

*La réunion est close à 18 h 00.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

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

**Mercredi 22 février 2017**

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 00.*

**Communication relative à l'organisation des travaux de la mission  
d'information**

**M. Henri Cabanel, président.** – Depuis la constitution de la mission d'information, nous nous sommes déjà retrouvés autour de neuf auditions en séance plénière et de onze auditions du rapporteur, qui sont ouvertes à l'ensemble des membres de la mission. Cette semaine nous avons encore devant nous quatre auditions plénières, ce qui démontre la densité de nos travaux. Après avoir entendu les différents points de vue, un consensus semble s'établir sur les sujets à traiter, la relation entre les élus et les citoyens ainsi que celle avec les salariés et les employeurs. Reste à définir les outils.

Je vous rappelle également que, comme cela avait été acté dès notre réunion constitutive, la mission d'information a ouvert un espace participatif sur le site internet du Sénat, permettant à chaque citoyen ou représentant d'un organisme de venir déposer une contribution sur le sujet de son choix. La date limite d'envoi des contributions est fixée au 31 mars prochain. Pour la suite des travaux, nous nous retrouverons pour des séances d'auditions sur une ou deux journées au cours des prochaines semaines.

Trois déplacements sont par ailleurs prévus ; tout d'abord le 7 mars, sur un chantier du Grand Paris Express. Je laisserai le rapporteur présenter plus en détail ce déplacement, ainsi que les deux autres qui auront lieu au cours du mois de mars. Nous prévoyons également un moment pour un échange de vues sur les orientations de travail du rapporteur, l'objectif restant un examen du rapport à la mi-mai.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Effectivement, nous avons jusqu'à présent concentré notre regard sur la représentation démocratique, ainsi que sur l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative avec plusieurs questions : sous quelle forme ? Comment éviter les inconvénients de la démocratie participative ? Comment utiliser les outils numériques ? Il faut trouver le bon équilibre entre ces formes complémentaires. On a vu aussi les risques lors l'élection américaine et dans notre pays avec les « *fake news* ».

Par ailleurs, nous avons commencé à aborder, plus spécifiquement, la question de l'amélioration de certaines procédures mises en œuvre, pour faire aboutir plus aisément des décisions publiques, sous deux angles d'analyse particuliers : celui des grands projets d'infrastructures et d'équipements et celui du « paritarisme de décision ».

Nous aurons ainsi trois auditions cet après-midi : tout d'abord, celle avec les représentants d'associations d'élus locaux sur le principe participatif et les infrastructures ; puis l'audition de la Commission nationale du débat public (CNDP) à l'occasion de laquelle pourra être abordée l'articulation entre la concertation, telle qu'issue des ordonnances du 3 août 2016, et les autres formes de participation ; enfin, les commissaires enquêteurs concernant la procédure de l'enquête publique, pour comprendre comment la rendre plus efficace et éviter la cristallisation de l'opposition.

Outre les auditions, comme le Président l'a indiqué, nous prévoyons trois déplacements plus ou moins éloignés. Le premier en France concerne le Grand Paris Express le 7 mars, avec un volet portant sur la future gare « *Fort d'Issy Vanves Clamart* ». Il s'agira de voir comment les dérogations permises pour cette opération sont utilisées, au-delà des outils de droit commun. Comment le Grand Paris gère-t-il ces chantiers hors normes ? Cela peut-il être une source d'inspiration ?

Un déplacement entre les 14 et 16 mars est également prévu en Isère, en Haute-Savoie et en Suisse, dans le canton de Genève, pour y étudier les dispositifs participatifs et les procédures concrètement appliquées à certains grands projets d'infrastructures et d'équipements.

Enfin, le Danemark semblerait être l'un des pays les plus aboutis sur les outils participatifs, notamment avec des jurys citoyens. Sa forte culture syndicale rend également intéressante la pratique de la démocratie paritaire. Nous nous y rendrons fin mars.

**Audition conjointe des représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles FOURNIER, vice-président du conseil régional de Centre-Val de Loire, pour Régions de France, Mme Alexandrine LECLERC, vice-présidente du conseil départemental du Loiret représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loïc CAURET, président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand PANCHER, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre TOUZET, maire de Saint-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous poursuivons avec l'audition des principales associations représentant les élus locaux et les collectivités territoriales que je remercie de leur venue. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Mesdames, messieurs, la mission d'information s'interroge principalement sur les blocages permettant d'expliquer les difficultés à prendre des décisions publiques qui ne soient pas remises en cause ou fortement contestées, y compris lorsqu'elles sont déjà très engagées.

La mission s'intéresse ainsi aux possibilités pour les pouvoirs publics de produire des réformes, par exemple dans le domaine du droit du travail, ou de mener des projets structurants pour notre pays, comme un équipement public de grande envergure, une ligne ferroviaire ou un aéroport, en recherchant quelles pourraient être les voies d'amélioration.



Par là-même, la mission d'information s'interroge sur les moyens permettant de renforcer le lien de confiance entre les élus, représentants légitimes pour prendre les décisions, et les citoyens.

Cette audition pourrait ainsi s'orienter autour de deux grands axes. Premièrement, quelle est votre analyse sur les procédures mises en œuvre dans le cadre des grands projets d'infrastructures et d'équipements ? Sont-elles efficaces ? Comment pourraient-elles être améliorées, à la fois pour garantir une décision légitime et éviter les blocages ?

Deuxièmement, constatez-vous un réel besoin exprimé par les citoyens pour participer davantage à la prise de décision publique, au-delà des dispositifs les plus anciens, comme les conseils de quartiers ? Quels dispositifs particulièrement efficaces vos collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale ont-ils éventuellement développés ? Qu'est-ce qui fonctionne le mieux sur le terrain ?

Compte tenu du temps dont nous disposons, il est important que chacun respecte un temps de parole raisonnable afin que tout le monde puisse s'exprimer et présenter sa position.

Je vous invite donc à la concision dans vos propos liminaires afin de laisser du temps pour les questions du rapporteur et des autres sénateurs.

**M. Charles Fournier, vice-président du conseil régional de Centre-Val de Loire, pour Régions de France.** – En ma qualité de vice-président d'un conseil régional, je suis en charge de la démocratie, des initiatives citoyennes, du développement rural, de la coopération et de l'égalité. Je passerai vite sur la description d'une situation qui vous a été présentée lors de vos précédentes auditions : nous connaissons une crise et une mutation démocratiques. Nous avons à la fois une crise de légitimité, des questionnements forts qui nous sont posés mais aussi un foisonnement d'initiatives dans nos territoires, l'avènement des *civic techs* et la mobilisation des citoyens.

Nous sommes dans une société communicationnelle qui permet à chacun de s'exprimer et de mobiliser cette information tandis que l'économie est collaborative. Il est urgent de regarder cette crise et ces mutations démocratiques.

Les régions ont longtemps été des collectivités territoriales stratégiques. Désormais, elles ont davantage de compétences connectées au territoire et aux citoyens, du fait des dernières évolutions législatives, que ce soit en matière d'économie, d'emploi, de mobilité, de transports, d'alimentation, de santé, etc. Quelle relation établir avec les citoyens dans la construction des politiques publiques ? Dans la région Centre-Val de Loire, ces questions sont d'autant plus fortes que, lors des dernières élections régionales, les résultats ont montré trois blocs représentant un tiers des voix, sans vainqueur, ni vaincu.

Dans les dispositifs de démocratie participative, souvent les politiques publiques sont mises au débat mais rarement la question de la démocratie elle-même est posée au citoyen. Nous avons fait ce choix complexe et expérimental d'ouvrir ce débat avec les citoyens. Plutôt que de démocratie représentative ou participative, nous préférons évoquer la démocratie permanente, en hommage à la formule du professeur Pierre Rosanvallon, pour dépasser l'opposition entre les deux formes de démocratie et la question de la parcelle de pouvoir laissée aux citoyens dans la démocratie participative.

Comment la démocratie vit-elle, entre deux échéances électorales, tout le temps et partout ? Comment est-elle inclusive et ne se limite-t-elle pas au cercle des « TLM » – « toujours les mêmes » ?

Nous avons lancé une démarche expérimentale et dense depuis un an, consistant en des « tournées citoyennes » d'une semaine pour aller à la rencontre sincère et réelle des citoyens : ceux qui innovent, ceux qui pratiquent, ceux qui inventent la démocratie de demain, mais aussi ceux qui contestent, ceux qu'on ne voit pas habituellement, dans certains quartiers comme dans les communes rurales. Ces « tournées citoyennes » dans chaque bassin de vie prennent du temps et me conduisent même à dormir chez l'habitant. Elles permettent notamment des échanges appréciés par les gens, dans l'intimité, sur la question démocratique. Elles produisent une « matière brute » transmise à des panels de citoyens choisis par tirage au sort dans chaque territoire, pour formuler ensuite des propositions qui prendront la forme de délibérations en faveur du progrès démocratique dans la région Centre-Val de Loire.

Davantage que les dispositifs eux-mêmes, l'engagement de la collectivité territoriale dans le processus de participation doit être sincère pour que ce dernier soit efficace. Ce « contrat de participation » est fondamental, sans quoi le sentiment d'inutilité pour les citoyens voue tous les dispositifs à l'échec. L'un des éléments de ce contrat est de soumettre à l'assemblée, en fin de processus, une délibération avec des propositions.

Nous manquons de recul mais une première « tournée citoyenne », voici quinze jours, a permis de retrouver des sujets, que l'on pouvait sans doute imaginer nous-mêmes mais qui prennent une autre dimension dès lors qu'ils sont portés directement par des citoyens. Il s'agit de l'éducation à la citoyenneté tout au long de la vie – comment faire vivre la démocratie avec l'éducation populaire, en renforçant l'accès à la connaissance et la capacité à participer ? –, ou de la posture, de l'attitude et du positionnement des élus. Ces derniers sont attendus sur cette question majeure pour retrouver de la proximité avec les citoyens de manière permanente, y compris hors des périodes de campagne électorale. Les élus doivent également se présenter comme une « chambre d'écho » et pas simplement comme des décideurs frappés d'un « coup de magie » du seul fait de l'élection. C'est ainsi reconnaître cette crise démocratique et tenter de la résoudre avec les citoyens.

Cela demande de déployer de l'énergie et de recourir à des acteurs comme le collectif « *Démocratie ouverte* », dont l'audition par votre mission serait utile. Ces acteurs nous accompagnent pour poser la question démocratique et tester des dispositifs afin d'aboutir à une délibération votée par notre assemblée et faire vivre le progrès démocratique en région.

Première surprise : cette question intéresse beaucoup nos concitoyens, le cercle s'élargit progressivement. Mes collègues conseillers régionaux, étonnés ou méfiants au départ vis-à-vis de cette expérience, retrouvent un certain plaisir dans cette nouvelle démarche de proximité, non pour expliquer mais pour poser des questions, ce qui est, à l'échelle de la région, prometteur.

**Mme Alexandrine Leclerc, représentante de l'Assemblée des départements de France.** – L'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative n'est pas spécifique aux fonctions que j'exerce en tant qu'adjointe au maire d'Orléans et vice-présidente du conseil départemental du Loiret en charge des politiques sociales, même si nous développons les comités des usagers. La démocratie participative doit être repensée en profondeur dans une société marquée par des mutations économiques et sociales, l'amélioration de la formation des citoyens, la révolution numérique et l'empilement des

réformes législatives. Dans son rapport de mars 2016 intitulé « *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe* », Claudy Lebreton rappelle que 74 % des Français estiment que les idées doivent venir des citoyens pour aider les élus à agir et décider. Ces derniers veulent participer aux décisions, être davantage consultés et prendre part à l'élaboration des projets locaux.

La démocratie participative s'est développée pour combler l'écart qui existe entre la conduite des projets et les attentes des citoyens. Mais les procédures de participation du public aux projets locaux, qui demandent beaucoup de temps et d'énergie, déçoivent parfois nos concitoyens en raison d'une mauvaise présentation, d'un manque de méthode ou d'une mise en œuvre défailante. Il est également difficile d'insérer ces procédures dans l'action publique locale tandis que leur pérennité n'est pas garantie.

Conscients des enjeux, des initiatives nouvelles se développent dans les départements, à travers l'organisation d'assises ou encore de consultations numériques. Alors que l'assemblée du conseil départemental du Loiret dont je suis membre a été renouvelée pour plus de la moitié en 2015 et l'exécutif pour les trois quarts, nous avons lancé des réflexions sur l'avenir de notre département dans les quarante prochaines années, organisé des consultations citoyennes et des ateliers de démocratie participative, ainsi que des rencontres avec des responsables politiques, tandis que des étudiants animent des consultations numériques et des cafés-débats. Nous avons également organisé les « *Assises de la solidarité* » et les « *États généraux de la ruralité* », auxquels de très nombreuses personnes ont participé avec enthousiasme. Le bilan est positif, les propositions sont nombreuses : à nous maintenant de les analyser.

Je salue la création de votre mission d'information, qui permettra d'identifier les blocages dans les décisions publiques portant sur des grands projets structurants et interroge le système pyramidal de décision qui caractérise notre pays. Les changements législatifs permanents paralysent l'action publique et entraînent une perte de confiance des citoyens à l'égard du législateur, mais aussi, dans une moindre mesure, des élus locaux. C'est par le développement de la démocratie participative, par l'adhésion du plus grand nombre aux règles élaborées que l'on restaurera la confiance des citoyens. J'ai la conviction que le département, échelon de proximité, est le bon niveau pour articuler démocratie représentative et participation du public.

**M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).** – Les intercommunalités, dont le nombre est passé de plus de 2 000 en 2016 à 1 266 en 2017, vont prendre une place croissante dans les années à venir, qu'il s'agisse des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou encore des communautés de communes. Toutes ces structures ont vu leurs compétences renforcées, même si elles ne bénéficient pas d'une clause de compétence générale.

Le débat sur la citoyenneté se pose au niveau intercommunal. Les organes de gouvernance des intercommunalités ne sont pas élus au premier degré. Le « fléchage » des élus intercommunaux au niveau des communes est un progrès réel. Je regrette que, lors des élections municipales, on ne se penche pas davantage sur le programme communautaire car le budget des intercommunalités est bien plus important que celui des communes, comme je le constate sur mon territoire. Le débat démocratique commence là : quelle est la légitimité des personnes élues au deuxième degré dans les organes de gouvernance des intercommunalités pour gérer des budgets de plus en plus importants ?

À mes yeux, il n'est pas normal que des personnes élues n'aient pas pu siéger dans des intercommunalités compte tenu de leur renouvellement : ce problème de fond constitue un déni démocratique et devra être réglé d'ici les prochaines élections. La réduction de la proportion du nombre de femmes dans les intercommunalités, déjà perceptible en 2014, est un autre sujet de préoccupation du point de vue de la représentation. Le troisième défi auquel nous sommes confrontés est de développer de nouvelles formes de débats démocratiques citoyens, pour tenir compte du renforcement des missions des intercommunalités. Nous devons changer de paradigme, en particulier pour les conseils de développement dans les intercommunalités dépassant vingt mille habitants – actuellement sous-estimés –, en privilégiant les expérimentations et la contractualisation. Si l'on ne souhaite plus administrer au sens étroit du terme, on doit davantage associer à la décision publique les corps intermédiaires, au premier rang desquels les associations. Au niveau intercommunal, le monde associatif est fondamental.

Plus globalement, il convient de définir une méthode pour associer les citoyens aux décisions des élus locaux, sans oublier les « publics invisibles » qui ne participent pas nécessairement. L'enjeu essentiel est de faire participer cette partie de la population. Organiser une concertation au sujet de l'installation d'un incinérateur en zone urbaine ne pose pas de difficulté particulière tandis que celle pour la réorganisation d'un plan d'eau au même endroit pourrait se révéler bien plus complexe. Il faut ainsi s'accorder sur les méthodes des dispositifs participatifs et les publics visés. Dans tous les cas, si l'on ne veut pas créer de déception chez nos concitoyens, les élus doivent clarifier leurs démarches en amont et s'y tenir.

S'agissant du rôle de l'État, le contrôle de légalité ne doit pas être négligé. Si l'on réalise une bonne concertation avec le public mais que le projet se heurte finalement à des obstacles juridiques, on décevra inévitablement tout le monde. Les intercommunalités doivent donc travailler en bonne intelligence avec l'État, les régions, les départements et les communes pour éviter ce genre de situations.

**M. Bertrand Pancher, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).** – Député-maire de Bar-le-Duc, je me suis spécialisé depuis une quinzaine d'années sur la participation citoyenne. Je préside en effet le *think tank* « *Décider ensemble* » dont l'objectif est de développer la culture de la « décision partagée » en France. Son conseil scientifique rassemble des sociologues et des personnalités qualifiées, tandis que les fédérations des élus locaux, les organisations patronales et les associations environnementales sont présentes à son conseil d'administration.

En quinze ans, les mentalités ont beaucoup évolué : les élus qui refusaient par principe la concertation, au nom de la légitimité exclusive que leur conférait l'élection au suffrage universel, sont désormais très minoritaires.

Les collectivités territoriales de taille importante ont su se structurer pour répondre aux attentes des citoyens, en créant des services et des procédures spécifiques, tandis que les élus dans les petites communes sont, par définition, proches de leurs administrés. En revanche, les collectivités de taille moyenne ont plus de difficultés pour développer la participation des citoyens. J'ai pu notamment le constater il y a un mois à Bordeaux à l'occasion des « *Rencontres de la participation* », manifestation organisée par notre association et qui a rassemblé plus de cinq cents personnes, essentiellement des collaborateurs dans les collectivités territoriales. Les participants souhaitent que ce genre de rencontres se multiplie afin d'échanger sur leurs pratiques.

Au niveau national, la concertation est satisfaisante, notamment en raison de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui s'applique au volet environnemental des projets. L'ordonnance « Richard » du 3 août 2016 vient compléter la législation en renforçant les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Cette ordonnance prévoit des concertations plus en amont et vise également les petits projets. Ne modifications pas dans l'immédiat ces nouvelles règles, qui pourront ensuite être évaluées et ajustées si nécessaire.

Je voudrais toutefois apporter deux bémols à la législation actuelle. Tout d'abord, la période qui s'écoule entre la validation d'un projet et sa réalisation atteint parfois dix à quinze ans, voire davantage. Comme on le voit pour l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et la liaison ferroviaire Lyon-Turin, un projet peut être amené à évoluer pendant cette période en raison de l'existence de nouvelles infrastructures ou d'autres projets. Il faut donc raccourcir les délais pour éviter les controverses. Ensuite, si la concertation est très bonne sur le volet environnemental des projets, tel n'est pas le cas pour les autres volets, notamment en matière d'urbanisme. C'est pourquoi je plaide pour une convergence des mécanismes de concertation en cette matière.

Je souhaiterais également une meilleure diffusion et coordination des pratiques et des méthodes de concertation. Les exemples étrangers peuvent être riches d'enseignement : ainsi, l'Office de concertation publique de Montréal favorise les débats publics en confiant leur animation à des personnes indépendantes. Enfin, en raison du développement de l'*open data*, nous devons réfléchir à la portée de la notion de transparence et des informations qui sont mises en ligne, en prenant en compte les contraintes des collectivités territoriales de petite taille.

Je me félicite de la création de votre mission dont la réflexion est bienvenue.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Je tiens à remercier les intervenants pour leurs propos. Nous travaillons tous dans la même direction et cherchons à répondre à la perte de confiance que nous constatons envers les élus.

Je souhaiterais approfondir le thème de l'expérimentation dans les politiques publiques : l'expérimentation constitue-t-elle un assouplissement permettant de mieux répondre aux besoins des citoyens ? Ne crée-t-elle pas des régimes juridiques hétérogènes entre les collectivités territoriales ?

**M. Charles Fournier.** – Nous sommes favorables aux expérimentations si leurs conditions de mise en œuvre sont suffisamment claires : qu'expérimente-t-on ? Comment évalue-t-on les résultats de l'expérimentation ? Quelles sont ses impacts sur la décision finale ?

Certaines expérimentations perdent en crédibilité car elles sont généralisées avant d'avoir été évaluées. Par ailleurs, elles restent souvent confidentielles ; nous devons nous interroger sur les procédures de publicité à mettre en œuvre lors des expérimentations.

Il s'agit aussi d'un problème de culture administrative et politique. Comment faire émerger une culture de la participation au sein de l'administration ? Je me souviens d'un courriel d'un agent public qui m'écrivait que, pour des raisons déontologiques, il n'était pas habilité à s'adresser aux citoyens et que ce rôle revenait uniquement aux élus.

**M. Loïc Cauret.** – Juridiquement, tout ce qui n'est pas interdit est possible et peut donc faire l'objet d'expérimentations lorsque c'est nouveau. Toutefois, nous sommes confrontés au blocage de nos administrations et des services de l'État qui n'aiment pas ce qui sort du cadre.

À titre d'exemple, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») du 7 août 2015 rend obligatoire la création d'un conseil de développement dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Des intercommunalités avaient créé des conseils de développement avant cette loi. Aujourd'hui, elles doivent refonder ces conseils d'un point de vue formel, alors qu'ils fonctionnaient déjà, pour respecter strictement le droit en vigueur...

Nous devons donner plus de liberté à nos territoires. N'oublions pas que l'innovation vient des territoires ! L'équité, ce n'est pas l'égalité, on doit laisser la possibilité de faire différemment.

Enfin, je suis d'accord avec M. Charles Fournier : la culture administrative ne facilite pas la mise en place d'expérimentations.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Concernant les procédures de conception et de réalisation des infrastructures et grands équipements publics, quel est votre avis sur l'autorisation environnementale unique prévue par l'ordonnance du 26 janvier 2017 ?

L'enquête publique est une procédure très encadrée. Présente-t-elle un intérêt en pratique ou participe-t-elle à la cristallisation des positions ?

De même, que pensez-vous des procédures de concertation préalable et de débat public ?

**M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF).** – Pour revenir sur les expérimentations, nous y sommes favorables car elles ouvrent de nouvelles opportunités à nos territoires. Il faut toutefois veiller à l'utilité concrète des procédures mises en œuvre et éviter d'ajouter des « couches » supplémentaires.

En ce qui concerne les infrastructures, nous soutenons l'unification des démarches administratives et appelons à éviter les « nids à contentieux » qui allongent inutilement les procédures.

L'enquête publique se déroule en fin de procédure, à l'inverse de la concertation préalable qui interroge non pas les modalités de mise en œuvre du projet mais ses objectifs.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Pourrions-nous nous passer d'une enquête publique lorsqu'une large concertation a été menée en amont ?

**M. Alexandre Touzet.** – Le commissaire-enquêteur remplit un rôle de « tiers » entre la maîtrise d'ouvrage et le public, ce qui me semble très utile dans un contexte de défiance envers l'investissement public. Ce « tiers » produit un discours différent de celui du maître d'ouvrage et traduit la pensée des personnes consultées, notamment sur les sujets les plus techniques. L'enquête publique permet ainsi de nourrir la réflexion collective et de vulgariser les sujets abordés.

Interrogeons-nous toutefois sur les personnes qui participent aux enquêtes publiques : comment inciter tous les citoyens à intervenir et pas uniquement ceux qui sont directement intéressés par le projet ou les minorités agissantes ?

**M. Bertrand Pancher.** – L'Allemagne a créé une agence fédérale de l'expérimentation, qui dispose d'un budget propre et collecte les résultats des expérimentations menées. En France, nous menons des expérimentations en catimini et nous n'en tenons jamais compte.

L'enquête publique permet d'informer les citoyens sur leurs droits individuels. Il me semble difficile de la supprimer. La procédure a été modernisée : les commissaires-enquêteurs ont désormais recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, et peuvent transmettre davantage d'informations à l'ensemble des citoyens.

Pendant trop longtemps, certains ont considéré que le débat public prenait trop de temps ; ils le voyaient comme un mal nécessaire et avaient déjà élaboré leur projet d'infrastructure avant de le soumettre à la consultation publique. Ils ne se souciaient guère des résultats du débat public. À l'inverse, il paraît aujourd'hui indispensable de respecter le point de vue exprimé par l'opinion publique et de prendre en compte les avis émis pendant le débat.

Le débat public a été renforcé avec les ordonnances du 3 août 2016.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Quel est, selon vous, le niveau de collectivités territoriales le plus pertinent pour organiser une expérimentation ?

**Mme Alexandrine Leclerc, MM. Charles Fournier, Loïc Cauret, Bertrand Pancher et Alexandre Touzet.** – Tous !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Pensez-vous utile que la mission d'information propose, par exemple en annexe de son rapport, un manuel de la concertation pour aider les élus dans leurs démarches et préciser les avantages et inconvénients de chaque procédure ?

**M. Bertrand Pancher.** – Oui. Il serait également souhaitable de rappeler le droit en vigueur.

**Mme Alexandrine Leclerc.** – Il convient, en effet, de rappeler le cadre législatif de la concertation et de préciser les différents cas de figure envisageables.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Pourquoi est-il de plus en plus difficile de réaliser de grands équipements ? Quelle est la place du droit ? Permet-il l'aboutissement des projets ou donne-t-il une prime à l'attaquant en lui offrant de nombreuses voies de recours ?

**M. Charles Fournier.** – Ces questions se posent parce que les citoyens sont de plus en plus « éveillés » d'un point de vue politique. Ce n'est d'ailleurs pas un problème : au contraire, le dialogue avec les citoyens favorise l'émergence de l'intérêt général.

Il manque aujourd'hui des outils de contre-expertise des projets d'équipement, surtout au niveau local. Nous avons également besoin de davantage de médiations.

Je siége au sein de la Commission nationale du débat public. Cet instrument me semble fort intéressant dès lors qu'il permet de s'interroger sur l'opportunité du projet. À titre d'exemple, le débat public relatif à la ligne à grande vitesse « *Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon* » se contentait, fin 2011, de proposer quatre options alternatives, sans possibilité de s'exprimer sur l'opportunité de cette nouvelle ligne. Ce type d'instrument devrait être mis en œuvre au niveau territorial.

Je ne constate pas tant de recours multiples contre les projets d'infrastructure. Les projets bien préparés fonctionnent sans que les questions de droit soient au cœur du processus !

**Mme Alexandrine Leclerc.** – La société française se judiciarise, c'est un fait. Éluée départementale chargée des affaires sociales, je constate une augmentation des recours en cette matière.

Je retiens toutefois de mon expérience personnelle que le droit n'empêche pas un projet d'aboutir lorsque ce dernier est bien construit et qu'il apparaît justifié aux yeux des élus, même si les procédures juridiques peuvent prendre du temps.

**M. Henri Cabanel, président.** – Mais qu'est-ce qu'un projet bien construit ?

**Mme Alexandrine Leclerc.** – Par exemple, dans le Loiret, nous souhaitons construire un pont traversant la Loire. Nous, les élus, nous pensons que ce projet aboutira car il a été correctement préparé.

**M. René Danesi.** – Les intervenants nous ont fait part de leurs expériences mais je trouve que, globalement, les présentations sont restées très théoriques. Je serais demandeur de plus d'exemples pratiques, notamment sur la mise en œuvre d'investissements, de services ou de réglementations nouvelles, qui ont été mis à l'épreuve par cette « démocratie permanente ». Comment les concertations se sont-elles déroulées ? Quel est le profil des participants ? Les projets initiaux ont-ils été modifiés à la suite des concertations ?

Pouvez-vous également donner l'exemple d'échecs, ceux-ci étant extrêmement formateurs ? En tant qu'élu local, je veille à faire connaître les causes de mes échecs à mes collègues pour qu'ils ne fassent pas les mêmes erreurs que moi.

Sur le fond, la démocratie participative a-t-elle désarmé les oppositions de principe sur les projets d'infrastructure ? Très souvent, il y a les citoyens qui essaient, en toute bonne foi, de comprendre les enjeux des projets et ceux qui s'y opposent par principe. Ce noyau dur d'opposants est constitué, pour reprendre les mots d'un intervenant, de « *minorités agissantes* » qui utilisent toutes les voies de recours disponibles. Lorsque tous les recours sont rejetés, ils menacent de s'installer illégalement sur les lieux. Ces situations ont tendance à se multiplier. Je pense par exemple au projet du grand contournement ouest de Strasbourg. Les outils de concertation, modernisés par les ordonnances d'août 2016, permettent-ils de régler ce type de problèmes ?

**Mme Françoise Gatel.** – Je tiens à remercier les associations d'élus locaux pour leur participation à cette audition.

Je regrette qu'il n'existe pas de solution miracle pour dépasser les blocages. Aujourd'hui, les élus doivent s'attacher à légitimer leurs décisions, au niveau local comme en niveau national.



Qu'attendez-vous, en tant qu'élus, de la démocratie participative ? Cette dernière a été conçue comme un moyen pour les citoyens d'intervenir dans la décision publique. Mais comment peuvent-ils se former un avis ? Certains citoyens ont une opinion sur tout, d'autres s'opposent à tous les projets. Certains savent s'exprimer en public, d'autres non. Que ce soit pour la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, d'un port ou d'un immeuble, les élus proposent un projet car un diagnostic préalable a été établi. Comment transmettre ce diagnostic au public et lui expliquer les éléments justifiant la mise en œuvre de ce projet ? Comment établir un diagnostic partagé ?

Je suis persuadée que l'élu a la légitimité nécessaire pour lancer les projets mais qu'il doit expliquer ses décisions au public.

**Mme Agnès Canayer.** – Éluë du Havre en charge des affaires sociales, je souhaiterais davantage d'exemples de concertation en cette matière.

Aujourd'hui, la concertation est souvent imposée, notamment dans la politique de la ville. Nous devons réunir, dans les conseils citoyens, des gens tirés au sort et qui, souvent, ne sont pas impliqués dans la chose publique, ce qui me semble inefficace. Pourtant, ces conseils citoyens ont fait l'objet de pratiques expérimentales. Elles ont pu être généralisées mais cela ne fonctionne pas. Pourquoi ?

**Mme Sylvie Robert.** – Beaucoup d'expérimentations sont menées au niveau local mais elles sont trop rarement évaluées.

Quelles sont les conditions de réussite d'une consultation publique ? Comment renouveler notre espace démocratique en le rendant plus efficace et plus contributif ?

**M. Loïc Cauret.** – Je prendrai l'exemple de la mise en place de la redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères qui a été, dans mon territoire, un échec sur le plan de la communication et de la concertation, puis une réussite. Nous avons réussi à dépasser les blocages, les élus ayant toujours soutenu le projet et le maître d'ouvrage. Nous avons été invectivés lors des réunions publiques mais nous avons surmonté les intérêts individuels. Comme nous nous y étions engagés, nous avons évalué le dispositif deux ans après sa mise en œuvre : et là, 95 % des personnes interrogées y étaient favorables.

Rétrospectivement, ce dossier a donc été une réussite technique et financière, mais un échec sur le plan de la communication. Nous nous sommes concentrés sur des canaux d'information trop classiques, et notamment sur la presse écrite. Des rumeurs ont couru et certains ont voulu refaire la campagne municipale.

Actuellement, nous travaillons sur un centre social intercommunal pour lequel nous nous attachons à recueillir l'avis de la population mais aussi des associations.

**M. Charles Fournier.** – Autre exemple de ce qui n'a pas fonctionné, les comités de ligne « transport express régional » (TER) qui nous ont posé des difficultés : ils sont devenus des lieux de catharsis pour les usagers qui rencontrent des problèmes.

Parallèlement, dans notre région, nous avons modifié les horaires des trains régionaux. Des collectifs de citoyens se sont constitués sur cette question, leurs membres devenant de véritables experts du transport ferroviaire. J'avais alors proposé d'organiser des « États généraux du ferroviaire » avec ces organisations qui tendaient à dépasser la défense d'intérêts personnels pour cheminer vers l'intérêt général. Cette proposition n'a pas abouti.

Selon moi, on a loupé le coche pour construire ensemble le service des TER ; on a conservé des lieux où on se contente d'exprimer ses désaccords. À mon sens, le régime démocratique nous impose de tenir compte des opposants.

**Mme Alexandrine Leclerc.** – Pour revenir sur les enjeux de la concertation dans les politiques sociales, je prendrai l'exemple de la ville d'Orléans. En 2010, elle a été la première commune du département à concevoir un « *contrat local de santé* », dont le diagnostic a été établi en concertation avec les professionnels de santé et les différents quartiers de la ville. Ce diagnostic ne comportait aucune préconisation. Une fois le diagnostic établi, nous avons réinterrogé les citoyens pour construire avec eux les axes d'action prioritaires.

De même, le centre communal d'action sociale d'Orléans a institué un conseil consultatif de la petite enfance, qui se réunit une fois par an pour établir un bilan de l'année écoulée et proposer des mesures à prendre.

Le conseil départemental du Loiret, quant à lui, est en train de renouveler son schéma de cohésion sociale qui traite de plusieurs problématiques (autonomie, insertion, jeunesse, etc.). Outre des dispositifs d'information sur Internet, il est prévu d'aller sur le terrain pour recueillir l'avis des citoyens.

**M. Alexandre Touzet.** – La place du droit dépend des niveaux de collectivités territoriales concernées. À titre d'exemple, les recours sont peu fréquents sur les politiques publiques des départements. Ils sont plus nombreux sur les décisions des maires qui touchent directement nos concitoyens. Cela pose deux difficultés : l'allongement des délais, d'une part, dans la mesure où attendre une décision de justice pendant plusieurs années est très pénalisant, notamment pour les acteurs économiques ; la responsabilité des personnes à l'origine des recours, d'autre part, des dispositifs ayant été créés en droit de l'urbanisme contre les recours abusifs mais étant rarement mis en œuvre. Or, la responsabilité du requérant constitue la contrepartie du principe général du droit (PGD) garantissant le droit au recours.

En tant que maire, j'ai essayé de créer une commune nouvelle en fin d'année dernière. À ce stade, le projet n'a pas abouti car nous avons manqué de temps dans la concertation. Nous avons également manqué d'outils : comment mener une réflexion de concert sur des sujets aussi sensibles ?

À l'inverse, nous avons réussi à élaborer un agenda 21 en concertation avec la population. Nous avons notamment mobilisé les écoles pour que les enfants sensibilisent leurs parents sur la question environnementale.

De manière générale, nous sommes face à une contradiction : les citoyens veulent être associés à la décision publique mais ils n'y participent pas spontanément. Il est nécessaire de solliciter leur intérêt.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## **Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous poursuivons les auditions en accueillant M. Christian Leyrit, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) depuis 2013.

La CNDP est une autorité administrative indépendante créée par la « loi Barnier » du 2 février 1995, qui veille à la participation du public dans le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Elle dispose de sept équivalents temps plein et son budget annuel s'élève à 2,3 millions d'euros.

Cette audition, qui sera complétée par celle des commissaires enquêteurs en fin d'après-midi, nous permettra notamment de mieux comprendre les dispositifs de participation dont la CNDP a notamment la responsabilité ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour éventuellement les améliorer et surmonter les blocages que nous rencontrons lors de la construction d'infrastructures et d'équipements de grande ampleur.

Cette rencontre est d'autant plus importante que ces dispositifs de participation ont été largement réformés par les ordonnances du 3 août 2016, inspirées du rapport de notre collègue Alain Richard, et dont le projet de loi de ratification n'a pas encore été examiné par le Parlement.

**M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public.** – Merci pour votre invitation, c'est un très grand honneur.

Comme vous l'avez rappelé, la CNDP est issue de la « loi Barnier » du 2 février 1995. En signant la convention d'Aarhus en 1998 avec une trentaine d'États, la France était tenue de respecter les engagements prévus et notamment de faire en sorte que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options sont encore possibles* ». C'est à ce stade, bien en amont de l'enquête publique, qu'intervient la CNDP. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ensuite qualifié la CNDP d'autorité administrative indépendante (AAI). La directive européenne du 28 janvier 2003, puis la charte de l'environnement de 2004, qui a acquis une valeur constitutionnelle en 2005, ont conforté le principe de participation du public ; enfin, la « loi Grenelle » du 12 juillet 2010 a étendu les missions de la CNDP. Ce sont donc trois lois successives, prises avec des majorités différentes, qui ont créé et conforté la CNDP. Plus récemment, les ordonnances d'avril et août 2016 ont considérablement développé les missions de la CNDP.

Un sondage datant de 2014 démontre la forte attente des Français envers la participation : plus de 90 % souhaitent être consultés directement avant toute décision publique. C'est le point qui arrive très nettement en tête parmi six propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie.

Cette demande de participation est d'autant plus forte que le modèle politique apparaît en crise. Les trois-quarts de nos compatriotes pensent que la décision est déjà prise lorsqu'un débat public est lancé. Les Français attendent aussi des garanties de neutralité : 89 % souhaitent que les débats publics soient organisés par une autorité indépendante du Gouvernement. Ainsi, y compris pour les collectivités territoriales, la structure qui organise les débats ne doit pas être partie prenante des décisions. S'agissant des experts, 64 % des

citoyens pensent qu'ils sont liés aux pouvoirs politiques, 69 % qu'ils sont liés aux lobbies. Selon le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, 70 % des Français considèrent que la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout, soit une augmentation de 22 points par rapport à 2009.

Il y a donc aujourd'hui un problème majeur de confiance et de légitimité des décisions publiques.

Les situations très conflictuelles enregistrées sur de nombreux projets d'aménagement et d'équipement – qui ne sont toutefois pas générales –, amènent aujourd'hui à s'interroger sur nos processus d'élaboration des projets, de consultation des citoyens et de décision.

D'un côté, certains affirment la légitimité de l'État de droit : dès lors que toutes les procédures en vigueur, y compris l'enquête publique, ont été menées, le projet doit être réalisé sans délai. De l'autre, des opposants expriment leur frustration, leur colère de ne pas être entendus par les porteurs de projet. Ces opposants considèrent que des décisions fondées en droit mais prises sans un fondement démocratique suffisant ne sont pas légitimes et doivent être combattues au nom de préoccupations de plus long terme (préservation de l'eau et de la biodiversité, changement climatique...).

Ces deux points de vue antagonistes sont renforcés par la longueur du processus de décision : dix ans, vingt ans s'écoulent entre la conception du projet et sa réalisation. Il arrive donc fréquemment que les besoins évoluent fortement pendant cette période, ce qui peut conduire, *in fine*, à des réalisations surdimensionnées ou inadaptées.

L'État de droit n'est donc pas suffisant pour légitimer les décisions publiques. À mon sens, la légitimité d'une décision dépend moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration. C'est la transparence, la rigueur, l'impartialité et la loyauté du débat qui fondent cette légitimité.

Mais pour que les citoyens retrouvent la confiance, il faut que le débat ait lieu suffisamment tôt, en amont des décisions, lorsque les choix ne sont pas arrêtés et que d'autres alternatives sont encore possibles. Les citoyens doivent aussi disposer d'éléments pluralistes et d'expertises indépendantes du maître d'ouvrage, que nous développons beaucoup ces derniers temps.

Par ailleurs, dans une décision publique, il y a toujours des « gagnants » et des « perdants ». Le débat public ne conduit que rarement à des consensus, mais il doit permettre d'identifier les « perdants ». Il faut s'assurer que ces derniers reçoivent une compensation et que soient prises en compte des préoccupations de long terme. D'ailleurs, une commission d'enquête du Sénat travaille actuellement sur les compensations en matière de biodiversité.

Enfin, les citoyens doivent être entendus, la devise de la CNDP étant : « *Vous donner la parole et la faire entendre* ». Le sociologue Michel Callon expliquait à propos du débat public : « *Ce qui s'y joue de plus profond, c'est la reconstruction du lien social à partir de l'existence reconnue des minorités* ».

Dans notre pays, on a multiplié depuis 20 ans les comités « théodules », mais, en réalité, la consultation directe des citoyens reste peu développée par rapport à d'autres pays. Il faut simplifier les procédures et développer le dialogue direct avec les citoyens.

Beaucoup de responsables politiques et de chefs d'entreprises disent que les procédures de consultation font perdre du temps et retarder les projets. C'est tout le contraire. Combien de projets ont été retardés de 5 ans, 10 ans ou plus parce que l'on n'a pas voulu consacrer quelques mois au dialogue avec les citoyens ? Ce dialogue n'est pas une perte mais un gain de temps. Certains chefs d'entreprises l'ont bien compris – l'un d'entre eux ayant négligé cette dimension sur un grand projet qui est occupé aujourd'hui par des « zadistes » m'a demandé d'organiser un débat public sur des projets de moindre ampleur, qui sont habituellement hors du champ de compétence de la CNDP. D'ailleurs, sans cette dernière, des débats auraient pu difficilement être organisés et des blocages auraient probablement été constatés pour des projets qui se situaient dans la même région.

L'efficacité économique exige des projets qui se réalisent. Pour cela, il faut qu'ils soient plus légitimes. Pour qu'ils soient plus légitimes, il faut plus dialoguer avec les citoyens avant que la décision ne soit prise.

La CNDP développe la culture du débat public pour qu'il devienne naturel de concerter avant de décider. Nous avons fait évoluer les débats que nous organisons. Nous tenons moins de réunions publiques, dans lesquelles la moyenne d'âge est relativement importante et où le profil des participants est plutôt masculin, et de catégories socioprofessionnelles élevées. Nous développons beaucoup les ateliers participatifs, les échanges par petits groupes, les « débats mobiles » dans les gares, les universités, les trains, ou encore les quartiers populaires, comme pour le projet EuropaCity dans le Val-d'Oise.

Parallèlement, nous multiplions les modes d'expression de tous les publics, notamment à travers les réseaux sociaux et les *civic techs* qui permettent l'implication de la société civile : forums participatifs, outils cartographiques, « jeux sérieux », « outils de réalité augmentée »...

Dans le cadre du chantier sur la démocratisation du dialogue environnemental lancé après le drame à Sivens en octobre 2014, nous avons fait de nombreuses propositions, dont la plupart ont été retenues dans les ordonnances du 3 août 2016 : la création d'un droit d'initiative citoyenne permettant à 10 000 citoyens de demander l'organisation d'un débat public pour les plus grands projets, mais aussi pour les projets de réforme de politique publique, avec une saisine de 500 000 citoyens ou 60 parlementaires ; l'organisation de débats publics sur les plans et programmes nationaux et pas seulement sur les projets individuels ; la création d'un dispositif de conciliation pour réunir les acteurs, rechercher un compromis et traiter des sujets conflictuels ; la mise en place d'un continuum de la concertation tout au long du processus pour maintenir la confiance ; enfin, la création d'un vivier national de garants de la concertation. Sur ce dernier point, nous avons reçu 515 candidatures ; nous formerons les candidats désormais sélectionnés, tous les maîtres d'ouvrage et responsables de collectivités publiques pourront puiser dans ce vivier.

Une autre ordonnance parue en avril 2016 est relative à la consultation des électeurs sur un projet d'équipement. Ces consultations existent dans plusieurs États : Suisse, Finlande, Land de *Baden-Württemberg*, etc. La première consultation de ce type a eu lieu le 26 juin 2016 sur le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. La Commission nationale du débat public a été chargée d'élaborer le document d'information à l'attention des citoyens.

Plutôt que de multiplier les sondages, il me semblerait préférable de développer les conférences de citoyens. Il s'agit de réunir une vingtaine de personnes, formées de manière contradictoire, et qui délibèrent ensemble sur une thématique donnée. Très développé

en Europe du Nord, ce processus a montré sa pertinence sur plusieurs sujets complexes comme le projet de centre industriel de stockage géologique (Cigéo) à Bures, qui concerne l'enfouissement des déchets nucléaires, et l'ouverture des données personnelles de santé. Les résultats sont proprement spectaculaires. Dans l'exemple de Cigéo, projet d'une complexité absolument considérable, les responsables de l'autorité de sûreté nucléaire ont insisté sur la pertinence de cette délibération de dix-huit personnes profanes qui ont travaillé sur ce sujet pendant trois week-ends. Nous avons également organisé un débat citoyen sur l'énergie et le climat, en marge de la Cop 21, qui a réuni le même jour des milliers de participants, avec l'organisation de 97 débats dans 76 pays.

Pour conclure, les questions que nous nous posons sur la place du citoyen dans la décision publique se posent dans tous les pays. Nous recevons des organisations internationales comme la Banque mondiale et des délégations étrangères, y compris de Chine, de Russie. Nous intervenons aussi à l'étranger – récemment en Corée du Sud, à Taïwan, en République dominicaine... En décembre 2016, j'ai lancé, dans le cadre du sommet du partenariat pour un gouvernement ouvert qui s'est tenu à Paris, un réseau d'échanges international « Esprit d'Aarhus » qui vise à promouvoir les bonnes pratiques de participation citoyenne et de gestion des conflits au niveau des États et des grandes villes.

Ce qui est en jeu, c'est la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance publique, fondée non plus sur des rapports de force, mais sur une capacité d'écoute, une « co-construction » de l'intérêt général, seule à même d'améliorer le fonctionnement de la démocratie et de redonner confiance à nos concitoyens.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Selon quels critères décidez-vous d'organiser un débat public ou une consultation préalable ? Vos choix sont-ils contestés ? Quel est le coût moyen d'un débat public et d'une consultation ?

**M. Christian Leyrit.** – Les critères sont l'intérêt national, les enjeux socio-économiques et l'impact environnemental du projet ; la loi prévoit une saisine obligatoire de la CNDP pour les projets supérieurs à 300 millions d'euros et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Pour les projets entre 150 et 300 millions d'euros, il existe une obligation de publication du projet par le maître d'ouvrage dans la presse avec possibilité de saisine par dix parlementaires – ce qui s'est d'ailleurs produit en 2015 –, une région, un département, un établissement public de coopération intercommunale, une commune, ou encore une association d'intérêt national. Pour les projets de plus de 150 millions d'euros, les ordonnances d'août 2016 ont également introduit le droit d'initiative citoyenne : 10 000 citoyens peuvent saisir la CNDP.

Le collège de la commission est composé de 25 membres. Son indépendance est garantie par son pluralisme puisqu'ils sont nommés par 19 institutions différentes.

Quand un débat public est décidé, nous mobilisons une équipe de 5 à 7 personnes, issues de la société civile, qui préparent et animent le débat. Depuis 2002, 9 recours ont été engagés contre nos décisions, que nous avons tous remportés. Il arrive que nous n'organisions pas de débat public ; dans ce cas, la concertation préalable elle-même est assurée par le maître d'ouvrage, avec la présence d'un garant.

Le coût d'un débat public est très variable. Il était compris entre 800 000 et un million d'euros quand j'ai été nommé à la présidence de la CNDP ; c'est peu quand on rapporte cette somme au coût d'une LGV par exemple, mais cela me paraissait beaucoup pour

un débat. J'ai voulu baisser ce coût moyen : aujourd'hui, nous faisons certains débats pour moins de 500 000 euros.

Jusqu'à présent, les maîtres d'ouvrage financent directement le débat. Les ordonnances d'août 2016 créent désormais un fonds de concours alimenté par les maîtres d'ouvrage et géré par la CNDP pour qu'il n'y ait pas ce lien financier direct avec le maître d'ouvrage. Un tel fonds existe déjà pour les commissaires enquêteurs.

- Présidence de Mme Sylvie Robert, vice-présidente -

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Combien de débats publics et de concertations préalables conduisez-vous ?

**M. Christian Leyrit.** – Nous avons fait l'objet d'environ 200 saisines depuis 2002, avec un peu plus de 80 grands débats publics.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Ce qui revient donc, en moyenne, à six débats publics par an.

Quel est le niveau de participation des citoyens, y compris de ceux qu'en appellent les « invisibles » ? Quelle est la proportion de la participation citoyenne ? Quelles sont ensuite les conséquences des débats publics ? Disposez-vous d'un taux de réussite ?

**M. Christian Leyrit.** – La participation est très variable. Environ 3 000 personnes ont assisté aux réunions publiques relatives au métro de Toulouse. Nous avons également organisé un très grand nombre de rencontres dans les entreprises et obtenu 5 000 réponses à notre questionnaire. Nous avons aussi créé des dispositifs d'information sur Internet : le site a été consulté par plusieurs milliers de visiteurs uniques.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – S'agissait-il de personnes que vous avez encouragées à participer ou de personnes déjà motivées, qui auraient participé de toute façon à une consultation organisée par la collectivité territoriale ?

**M. Christian Leyrit.** – Dans les 3 000 personnes ayant assisté aux réunions publiques, je ne compte pas celles ayant participé aux débats mobiles, dans les gares, sur les marchés... avec lesquels nous aurions des chiffres beaucoup plus importants. Je compte la participation à des réunions, notamment avec des experts. Un de nos impératifs les plus importants est d'aller au-delà du noyau dur des gens impliqués et se rendant aux réunions.

Sur le modèle du débat citoyen planétaire sur l'énergie et le climat, nous avons cherché, à Toulouse, à développer un dialogue à trois dimensions, avec des citoyens tirés au sort ou sélectionnés par un institut de sondage, représentant la population au niveau de la ville, de l'agglomération, de la région, dans la mesure où cette ligne de métro avait des impacts à tous ces niveaux du territoire.

Pour le projet EuropaCity, dont le montant s'élève à 3 milliards d'euros, le débat public a eu lieu, deux garants ont été désignés et 50 réunions à domicile de type « réunions Tupperware » vont être organisées. Ce continuum est essentiel à la suite du débat public et en attendant l'enquête publique. Précédemment, seul le maître d'ouvrage pouvait demander la nomination d'un garant. Désormais, cette nomination est systématique.

S'agissant des résultats, à la suite de débats publics, 8 ou 9 opérations ont été abandonnées : les contournements de Bordeaux, de Toulouse, de Nice, un terminal méthanier... Un tiers des projets est abandonné ou très fortement modifié ; un tiers ont été modifiés sensiblement ; un tiers très peu modifié.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – À partir de votre expérience, peut-on dire que les grandes réunions publiques, tenues sous l'égide de la Commission nationale du débat public, de l'État, du préfet de région sont des mécanismes lourds et conflictuels, qui ne font pas avancer les choses, et que vous préférez les panels de citoyens représentatifs – qui reprennent l'exemple danois ?

**M. Christian Leyrit.** – Pour reprendre l'exemple du métro toulousain, nous avons eu recours à plusieurs instruments participatifs. Seulement quatre réunions publiques ont été organisées : il en faut notamment pour le lancement du débat public, la conclusion et la restitution d'une étude. Ces réunions publiques sont utiles mais, quand il y a 500 ou 800 personnes, tout le monde ne peut pas s'exprimer de la même manière. Cela devient une tribune pour les *leaders* d'opinion. Nous développons ainsi d'autres moyens d'expression.

Il ne faut pas oublier non plus les moyens numériques. Il y a des projets de type cartographique. Pour les liaisons ferroviaires nouvelles, comme la ligne à grande vitesse (LGV) Ouest Bretagne-Pays de la Loire, les citoyens peuvent donner des informations localisées. Parfois, ils sont mis en situation d'arbitrer entre plusieurs scénarios. Dans les grandes réunions, nous avons affaire à une population plutôt âgée, plutôt masculine. Sur le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, il y avait 1 000 à 2 000 personnes dans la salle. Cette mobilisation est parfois le fait des collectivités publiques. Aujourd'hui, la participation moyenne ne dépasse guère 500 ou 600 personnes.

Pour le projet de voie ferrée Centre Europe Atlantique, avec des enjeux de transport de voyageurs et de fret, nous avons aussi préféré des réunions de quelques centaines de personnes sur tout l'itinéraire. Nous avons prévu des débats par petits groupes de six personnes, comme pour le débat citoyen planétaire.

À la Commission nationale du débat public, les maîtres mots sont la transparence, l'impartialité, la neutralité et l'équivalence : chaque citoyen a le même temps de parole. On me demande souvent si le numérique bouleverse le débat public. Je réponds que cela le fait évoluer fortement, mais attention : les échanges sur *Facebook* ou *Twitter* se font la plupart du temps entre personnes qui sont du même avis.

Dans le sondage que nous avons commandé, les réponses à la question « *le numérique améliore-t-il fortement la participation des citoyens à la décision publique ?* » ont été contrastées : 41 % de oui et 42 % de non. Le numérique permet un foisonnement d'expressions, mais il faudra toujours faire en sorte de solliciter les gens.

J'ai rencontré une *start-up*, qui propose un « *porte-à-porte 2.0* », avec une cartographie précise. Ils ont, par exemple, travaillé sur un débat relatif à l'installation d'éoliennes...

**Mme Sylvie Robert, présidente.** – Un grand cabinet situé à Paris propose cette prestation...



**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les grandes réunions sont donc nécessaires, mais elles pâtiennent, comme vous l’avez fait remarquer, d’un biais sociologique et d’une conflictualité naturelle. Les *civic techs* souffrent, elles aussi, de biais. Finalement, faut-il privilégier une approche qualitative, avec des panels ou des tables rondes ?

**M. Christian Leyrit.** – Les conférences citoyennes devraient se développer. La société est complexe. Un sondage par téléphone peut être pertinent, mais pas pour toutes les thématiques. Ce qu’il faut, c’est obtenir le point de vue de citoyens éclairés. Il ne s’agit pas de dire aux citoyens qu’ils vont décider et se substituer à la démocratie représentative. Mais, par exemple, la réforme territoriale se serait sans doute mieux passée si on avait organisé des conférences de citoyens dans chaque région, avec des historiens, des géographes...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – D’aucuns disent que, lorsque nous faisons cela, la conclusion est un moratoire dans trois cas sur quatre...

**Mme Sylvie Robert.** – ...ou qu’il ne faut rien changer !

**M. Christian Leyrit.** – Mon expérience m’amène à penser que, sur des sujets complexes, il faut informer de manière contradictoire les participants aux conférences de citoyens pour leur permettre de délibérer. Sur l’ouverture des données personnelles de santé, ce fut une réussite. En réalité, les citoyens informés sont assez ambitieux.

Dans le débat citoyen planétaire que j’ai précédemment évoqué, 80 % des citoyens interrogés ont déclaré qu’ils voulaient que leur pays prenne des mesures pour lutter contre le changement climatique, même si les autres États ne le faisaient pas. On est loin d’une telle attitude chez les dirigeants... Près de 80 % des personnes interrogées estiment ainsi que ces mesures ne sont pas une contrainte, mais une opportunité pour améliorer leur qualité de vie. Les citoyens sont plus ambitieux qu’on ne l’imagine, mais aussi très soucieux de l’utilisation des deniers publics. S’agissant des lignes à grande vitesse, ils considèrent souvent que dépenser 4 milliards d’euros pour que quatre trains franchissent le cap symbolique des deux heures ne les intéresse pas. Je ne propose pas de confier au citoyen le soin de décider, mais de fournir au décideur une information plus éclairante que les seuls sondages.

**Mme Sylvie Robert, présidente.** – Nous en sommes aussi persuadés. Mais il faut que le cadre de ces consultations publiques soit bien déterminé. La rigueur, la transparence sont fondamentales pour la réussite des grands projets. On est souvent passé outre...

**M. Christian Leyrit.** – Le débat public est effectivement très utile s’il est organisé avec rigueur. Sur l’exemple précité du projet Cigéo, nous n’avons pas pu tenir une réunion publique. Les opposants eux-mêmes ne veulent pas s’exprimer. Nous avons donc formé un comité de pilotage de six personnes, présidé par une juriste, avec des membres favorables et défavorables au projet. Nous avons créé un comité d’évaluation de trois universitaires, dont un étranger, qui a remis un rapport. Toute l’information est accessible sur le site de la commission nationale du débat public. Des universitaires ont même proposé que ce système soit inscrit dans la Constitution !

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Il existe de nombreuses procédures différentes : la concertation préalable prévue dans les ordonnances de 2016, le débat public, l’enquête publique, les enquêtes publiques complémentaires, la saisine des autorités environnementales ou financières... Comment ces différentes procédures s’articulent-elles ?

Quelles sont vos propositions pour simplifier ce processus décisionnel qui apparaît particulièrement complexe ?

**M. Christian Leyrit.** – Le dialogue avec les citoyens ne doit pas être perçu comme une procédure qui s’ajoute simplement aux autres, mais comme un élément fondamental si l’on veut faire avancer les projets.

Certes, le droit de l’environnement s’est complexifié de manière considérable et il faut le simplifier, mais le temps passé au dialogue n’est jamais perdu. Certains ont proposé de supprimer l’enquête publique, qui arrive une fois le projet élaboré et donc trop tard pour les citoyens. Mais l’enquête publique reste nécessaire pour les expropriations pour cause d’utilité publique.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Que penseriez-vous d’une fusion du débat public et de l’enquête publique ?

**M. Christian Leyrit.** – Cela me semble difficile. Nous en avons débattu au sein de la commission présidée par Alain Richard. En tant que président de la Commission nationale du débat public, je n’ai pas de compétences particulières pour proposer des simplifications au droit de l’environnement.

L’information en amont sur la description du processus de décision est également un élément de satisfaction pour les citoyens. Le processus est souvent trop complexe : pour le cas précité du projet Cigéo, le Parlement se prononce, de même que l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, l’Autorité de sécurité nucléaire... Les citoyens doivent savoir qu’ils seront entendus et comment la décision est prise. Mais il est vrai que c’est long : il peut y avoir un débat public, une enquête publique, une enquête prévue par la loi sur l’eau, laquelle est souvent menée quelques années plus tard...

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Absolument !

**M. Christian Leyrit.** – À titre d’exemple, le débat public d’un grand projet a eu lieu en 2003, l’enquête publique en 2008, l’enquête sur l’eau en 2013 et les travaux ne sont pas encore commencés.

Et au moment de cette enquête sur l’eau, les citoyens posent à nouveau la question de l’opportunité du projet !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Eh oui, en arguant que si le projet n’a toujours pas abouti après tout ce temps, c’est qu’on pouvait s’en passer...

Le rôle de conciliateur que les ordonnances d’août 2016 attribuent à la CNDP a-t-il déjà été mis en œuvre ?

**M. Christian Leyrit.** – Non, le décret n’a pas encore été pris.

Dans mes anciennes fonctions préfectorales, je devais parfois réunir tout le monde pendant des heures, pour des conflits d’entreprises où l’État n’avait pourtant aucune part. Certes ces conflits sont différents de ceux constatés dans le cadre des projets environnementaux. Mais la conciliation est une voie prometteuse. Il faut l’utiliser très en amont : je n’en proposerais pas sur des projets où le conflit est déjà vif.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous conseillez-vous d’œuvrer plutôt vers une fusion des codes de l’environnement et de l’urbanisme, ou plutôt vers une coordination ou une convergence de ces deux droits?

**M. Christian Leyrit.** – Dans la commission présidée par Alain Richard, je plaçais pour une prise en compte du droit de l’urbanisme, car les questions environnementales et urbanistiques sont très liées.

La ministre du logement et de l’habitat durable a donné une mission dans ce sens au Conseil général de l’environnement et du développement durable, j’ai d’ailleurs reçu les inspecteurs généraux en charge de ce dossier. Les champs d’application des droits de l’environnement et de l’urbanisme sont très proches et les maîtres d’ouvrage rencontrent, dans les faits, de nombreuses difficultés. Il semble nécessaire de traiter cette confluence, mais cela constituerait un autre chantier, assez vaste.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous êtes satisfait du travail de la CNDP sur les thèmes des nouvelles technologies, des données personnelles de santé ou des déchets nucléaires. Quel en a été l’impact ? Je constate, par ailleurs, que nous sommes aujourd’hui assez loin d’un apaisement sur le projet Cigéo... Le débat n’a pas été décloisonné.

**M. Christian Leyrit.** – J’ai rédigé un bilan de la consultation qui s’est tenue sur le projet Cigéo, qui rejoint d’ailleurs sur de nombreux points l’avis des citoyens interrogés. Beaucoup de préconisations ont été prises en compte par le maître d’ouvrage et par les pouvoirs publics, comme l’idée d’un dispositif expérimental pendant 5 à 10 ans avant de passer à la phase industrielle.

Il faudrait aussi aborder une autre question, celle des groupes de citoyens qui viennent d’ailleurs, extrêmement bien organisés, et qui combattent non les projets en eux-mêmes mais l’évolution de la société en général. J’ai organisé une réunion sur le thème « *comment réagir aux conflits environnementaux ?* ». J’étais directeur des routes au sein d’une préfecture dans les années 1990, il y avait déjà des oppositions très fortes. Mais les « zones à défendre » (ZAD) sont un phénomène nouveau.

**Mme Sylvie Robert, présidente.** – Je vous remercie pour cette audition, monsieur le Président. La consultation des citoyens évolue très rapidement et le numérique continuera à bouleverser ce champ.

En tant que membre de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), j’examine de plus en plus de demandes relevant de la « démocratie citoyenne ». Une nouvelle forme de démocratie doit se mettre en place pour répondre à la défiance des citoyens et à leur volonté de participer à la prise de décision publique. Certains dispositifs n’ont pas encore fait la preuve de leur efficacité. C’est un chantier passionnant dans lequel la CNDP est un acteur essentiel. Il reste toutefois de nombreuses questions sans réponse.

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

**Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Île-de-France**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous abordons à présent une autre procédure de concertation, les enquêtes publiques, en accueillant Mme Brigitte Chalopin et M. Jean-Pierre Chaulet, qui représentent la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs. Cette organisation fédère 3 700 commissaires enquêteurs et connaît donc particulièrement bien la manière dont les enquêtes publiques se déroulent sur le terrain.

Nous pourrions ainsi profiter de cette audition pour évoquer le cadre juridique de ces enquêtes, leur articulation avec les autres dispositifs de concertation et les moyens à mettre en œuvre pour inciter les citoyens à y participer. Il y a deux semaines, notre collègue Didier Mandelli mentionnait l'exemple du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de son territoire : 120 000 habitants et 14 réponses à l'enquête publique, ce qui semble très peu et nous amène à nous interroger sur cette procédure.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo avec diffusion en direct sur Internet. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame, Monsieur, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour quelques minutes avant de donner la parole à notre rapporteur.

**Mme Brigitte Chalopin, présidente de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE).** – Nous nous exprimons comme praticiens de l'enquête publique, à travers notre expérience de terrain et celle des 3 700 commissaires enquêteurs qui adhèrent aujourd'hui à la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE). Pour ma part, je suis inscrite sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur du Maine-et-Loire depuis 1995. Je précise que nous sommes tenus à une certaine réserve concernant les enquêtes publiques que nous avons conduites.

Les dernières années ont vu l'émergence de conflits d'une intensité renouvelée, opposant des citoyens à des porteurs de projet qui ne parviennent plus à faire partager les objectifs qu'ils se sont donnés, et plus encore à justifier de l'utilité de leurs opérations. Néanmoins, il me semble important de préciser que la majorité des opérations de création d'installations classées, des projets urbains ou des développements d'axes de transport aboutissent sans trop de conflictualité, particulièrement lorsqu'ils ont fait l'objet d'une bonne information et d'un dialogue transparent avec le public, ce qui favorise leur acceptation.

De nombreux maîtres d'ouvrage, y compris des collectivités territoriales, affichent de plus en plus une réelle volonté de « bien faire » en matière de consultation du public : ils deviennent de plus en plus sensibles à la bonne information et à la bonne exécution des procédures et ils cherchent à adapter leurs projets pour prendre en compte les réactions qu'ils suscitent.

À l'inverse, des autorités publiques, dont beaucoup d'élus, peinent à adapter leurs processus de décision pour permettre aux citoyens de ne plus être des spectateurs passifs ou critiques des différents étapes d'élaboration des projets, en devenant de véritables forces de proposition, des acteurs à même d'améliorer les caractéristiques d'un projet, voire d'en discuter l'opportunité en s'appuyant sur des bases raisonnables ou rationnelles.

Comment concourir à cette évolution ? Quelle place l'enquête publique occupe-t-elle aujourd'hui dans le processus de démocratisation du dialogue environnemental engagé ces deux dernières années et traduit dans l'ordonnance du 3 août 2016, par des mesures de nature à rendre plus effective l'amélioration de la participation du public ?

L'enquête publique remonte à l'Ancien régime. Elle était alors destinée à favoriser les relations entre les citoyens et l'administration. Elle a fait l'objet d'une adaptation continue au fil des évolutions sociétales et réglementaires, les plus marquantes étant issues de la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 et de la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, qui ont étendu considérablement le champ d'application de l'enquête publique et ont réglementé la fonction et le rôle du commissaire enquêteur.

Pour mémoire, le code de l'environnement définit ainsi cette procédure de concertation : *« L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions recueillies pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision »*. Pourtant, cette dernière disposition est-elle toujours mise en œuvre ?

Particularité française, l'enquête publique n'a pas d'équivalent dans les autres pays européens. Aujourd'hui, elle a atteint une maturité certaine, même s'il apparaît qu'elle ne bénéficie pas toujours de la juste reconnaissance qu'elle mérite.

Contrairement aux idées reçues, souvent relayées par la presse et de nombreux élus, l'enquête publique n'est pas une consultation obsolète, onéreuse, trop tardive qui ne servirait qu'à contrarier et à retarder les projets. Cette procédure cristallise de nombreuses critiques dans un contexte économique appelant de plus en plus à une simplification de l'action publique et alors qu'est attendue une mise en œuvre plus rapide des projets, tandis que ces derniers font encore l'objet de procédures souvent longues et complexes. Dans sa forme antérieure à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »), l'enquête publique permettait peut-être certaines de ces critiques, ce n'est plus forcément le cas aujourd'hui.

L'enquête publique existe depuis longtemps, est bien identifiée par le public et est devenue un véritable outil d'information et de recueil d'opinion qui permet, dans la majorité des cas, de mesurer l'acceptabilité sociale et environnementale d'un projet. L'enquête publique peut maintenant être suspendue pour tenir compte des réactions du public, voire complétée en cas de modification importante du projet. Toutefois, ces moyens sont très peu utilisés, voire très méconnus des maîtres d'ouvrage ou des autorités publiques, ce qui est dommageable.

Certaines procédures de démocratie participative n'aboutissent pas à un dialogue réellement constructif, à cause de leurs défauts ou en raison de l'esprit dans lequel elles sont menées. Dans ce cas, elles font naître, à l'inverse des objectifs poursuivis, une exaspération

des citoyens qui y participent loyalement et constatent qu'en réalité « les jeux sont faits » et que la démocratie participative n'est qu'un simulacre. Souvent, le public que nous, les commissaires enquêteurs, rencontrons, nous interpelle à ce sujet.

Le public a changé au fil des années : il est plus éduqué, il est mieux organisé, il est curieux, il s'informe par lui-même, il n'est pas forcément directement intéressé dans ses biens par le projet faisant l'objet de l'enquête publique, mais davantage concerné par son environnement, son cadre de vie ou une politique d'urbanisme, il devient beaucoup plus exigeant.

La généralisation de la dématérialisation de l'enquête publique, prévue par les ordonnances du 3 août 2016, devrait faciliter la mobilisation d'un plus grand nombre de citoyens en démultipliant l'information et en favorisant la prise en conscience du public et ses intérêts à participer.

Monsieur Jean-Pierre Chaulet va vous illustrer mon propos général par quelques exemples.

**M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Île-de-France.** – Au titre de mes fonctions, j'ai été amené à m'occuper de très importantes enquêtes. J'en évoquerai trois : le canal Seine-Nord Europe, l'autoroute ferroviaire Atlantique et la ligne 18 du Grand Paris Express, pour laquelle a été prévue une participation du public par voie électronique. J'ai d'ailleurs mené trois des sept enquêtes organisées autour du Grand Paris Express et j'ai donc pu réaliser des comparaisons entre les modes de participation utilisés.

S'agissant du canal Seine-Nord Europe, l'enquête avait été précédée d'une large concertation. Or, bien que celle-ci se soit produite en 2005 et 2006, soit quelques années après les attentats du World Trade Center, rien n'avait été prévu pour ce qui concerne la vulnérabilité du canal, qui devait pourtant franchir la Somme grâce à un pont-canal en béton d'une longueur de 1 200 mètres. Si, par hypothèse, quelqu'un avait fait sauter ce pont-canal, l'eau se serait déversée dans la vallée de la Somme. Les biefs, c'est-à-dire les écluses les plus proches, se situant à 30 kilomètres en amont et à 5 kilomètres en aval, tous les villages des environs auraient été submergés, risquant ainsi de conduire à de nombreuses victimes. Nous avons donc émis une réserve et préconisé, en nous inspirant du canal de Madgebourg, en Allemagne, la création de portes de garde, c'est-à-dire d'immenses portes métalliques qui, par dépression et surpression, se seraient fermées en cas de destruction du pont. Le maître d'ouvrage, en l'occurrence Voies navigables de France, nous a indiqué que de telles portes coûteraient 250 millions d'euros, alors que la construction totale du canal, alors évaluée à 4,3 milliards d'euros, n'était elle-même pas financée ; l'ouvrage n'est d'ailleurs pas encore construit, même si l'Europe vient de s'engager à contribuer au chantier. Il m'avait alors été indiqué que cette réserve ne pourrait être levée.

Je me suis alors interrogé sur le sens de la réserve. Revient-il à la commission d'enquête de dire quel moyen technique mettre en place ? N'est-il pas préférable d'indiquer l'effet devant être produit ? Voies navigables de France a finalement mis en place deux commissions, chargées respectivement d'évaluer la vulnérabilité du canal et de proposer des solutions pratiques. La première commission a remarqué que le pont-canal se trouvait en dehors des couloirs aériens, ce qui écartait le risque de chute d'un avion de ligne. Par ailleurs, pour détruire le pont-canal, il aurait fallu installer une tonne d'explosif près de l'un des piliers, alors que toute la structure se situait dans une zone marécageuse, difficile d'accès. La

première commission a donc conclu que le risque était très faible, tandis que la seconde préconisait la création d'un poste de contrôle spécialement dédié au pont-canal et la mise en place de caméras fonctionnant 24 heures sur 24.

J'en viens au cas de l'autoroute ferroviaire Atlantique. Celle-ci devait s'étendre sur 1 050 kilomètres, du nord de la France jusqu'au Pays Basque. L'enquête, prévue dans le « Grenelle II » de l'environnement, a fait l'objet d'un soin particulier, notamment de la part du ministère. Elle a mis en exergue un grave problème : cette autoroute ferroviaire devait traverser toute la région parisienne, déjà très fréquentée par des convois de voyageurs. Il aurait fallu procéder à des insonorisations considérables. Nous avons formulé une réserve importante : créer une voie dédiée au transport par ferroulage et contournant la région parisienne. Mme Ségolène Royal a entendu nos préoccupations, et cette autoroute ferroviaire n'a pas été construite.

Enfin, s'agissant de la ligne 18 du Grand Paris Express, il était prévu une participation du public par voie électronique. Pour la ligne 15 Ouest, moins sensible, nous avons reçu environ 600 observations et courriers. Sur la ligne 18, nous en avons reçu 4 695, dont 4 092 par courriels, accompagnés d'environ 11 000 pages de pièces jointes.

Avant d'être désigné comme président de cette commission d'enquête, j'avais assisté à certains des débats publics menés par la Commission nationale du débat public. Par exemple, à Versailles, pour réaliser la gare du Grand Paris Express, il fallait détruire une église protestante, ce qui suscitait une certaine émotion.

Surtout, un grave problème se posait au niveau de la liaison entre Saclay et Guyancourt : la ligne y était non pas enterrée, mais aérienne, ce qui suscitait une très forte opposition. Quand l'enquête publique a eu lieu, le dossier n'avait pas évolué. Aucune intégration paysagère n'était prévue et enterrer la ligne aurait coûté 700 millions d'euros de plus. Nous avons formulé des réserves sur l'insonorisation et l'intégration paysagère qui, selon moi, auraient déjà dû figurer dans le dossier. Aujourd'hui, le décret n'a pas encore été publié, mais la Société du Grand Paris s'est engagée à prendre en compte ces réserves, ce qu'elle aurait dû faire dès avant l'enquête publique.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Le modèle de l'enquête publique est-il propre à la France ? Est-il utilisé dans d'autres pays ? Sinon, comment procèdent ces derniers ? Comment trouvent-ils un équilibre entre les besoins de la collectivité et l'expression des citoyens ?

**M. Jean-Pierre Chaulet.** – Certaines procédures se rapprochent de l'enquête publique française, mais aucune n'est équivalente. En Suisse ou au Luxembourg, cette procédure n'existe pas. Au Royaume-Uni, les *public inquiries* sont menées par des magistrats. La procédure la plus proche de la nôtre est celle du Québec, où elle est confiée à des fonctionnaires, alors que, en France, le commissaire enquêteur est un tiers indépendant. Au reste, cette indépendance a été renforcée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : désormais, quand ils acceptent une enquête, les commissaires doivent signer une déclaration sur l'honneur affirmant qu'ils n'ont aucun intérêt dans l'opération en cours.

Je le répète, la procédure de l'enquête publique française remonte à la Révolution française. Elle était une conséquence de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et visait surtout à mieux compenser les atteintes à la propriété.

La loi Bouchardeau a entraîné un important développement des enquêtes publiques, en les ouvrant aux préoccupations environnementales. Cette dimension, qui concerne aujourd'hui 90 % des enquêtes, n'a cessé de progresser : avec la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – de façon significative, le mot apparaît –, l'on parle désormais explicitement d'enquête environnementale.

**Mme Brigitte Chalopin.** – Dans les pays anglo-saxons, la procédure d'enquête publique n'existe pas. Ces pays privilégient la concertation ou la mise à disposition des dossiers, pour susciter la réaction des citoyens. Ce n'est qu'au Québec qu'il existe une procédure aussi structurée que chez nous. Des professionnels étudient le dossier et y entendent les citoyens, ou du moins ceux qu'ils veulent bien entendre.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Combien d'enquêtes publiques sont-elles menées chaque année dans notre pays ? Quel est leur coût moyen ?

**Mme Brigitte Chalopin.** – En 2015, quelque 5 400 enquêtes ont eu lieu sur le territoire, contre 9 300 en 2013. La baisse vient de ce que de nouveaux textes ont relevé des seuils à partir desquels un projet doit faire l'objet d'une enquête publique, par exemple en matière d'autorisations d'installations classées ou d'élevages. Désormais, pour toutes ces opérations, il n'existe plus qu'un processus de consultation ou de simple mise à disposition des dossiers.

S'agissant du coût des enquêtes, je suis toujours agacée quand j'entends dire que celles-ci sont chères.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – On fait aussi ce reproche à la démocratie...

**Mme Brigitte Chalopin.** – Oui ! En fait, l'intervention du commissaire public, dont l'indemnité ne s'élève qu'à 38,10 euros l'heure, coûte en moyenne de 1 500 à 2 000 euros seulement. Certes, il faut ajouter à cette somme les annonces légales, dans deux journaux différents, qui atteignent vite 3 000 euros. La CNCE estime d'ailleurs qu'une seule annonce serait efficiente et suffisante pour informer le public – qui regarde les annonces légales tous les jours pour savoir si une enquête publique est organisée ? – et que, en contrepartie, l'on pourrait favoriser la publicité sur le terrain, par exemple, en installant des panneaux annonçant la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme ou la construction d'une installation classée. Il faut ajouter également, pour l'enquête publique, le coût considérable de la réalisation du dossier par des cabinets d'études.

Toutefois, si l'on compare avec les procédures de concertation qui accompagnent les infrastructures importantes, on se rend compte qu'un débat public, qui n'aboutit pas toujours à une conclusion positive, peut coûter de 700 000 à un million d'euros. Au total, il faut donc relativiser le coût de l'enquête publique et travailler à simplifier les dossiers présentés, qui sont trop complexes, trop foisonnants et trop difficiles à manipuler. J'aimerais que la dématérialisation permette d'avancer en ce sens.

**M. Henri Cabanel, président.** – Dans les enquêtes réalisées, quelle est la proportion des avis favorables, des avis défavorables et des avis favorables sous réserves ?

**M. Jean-Pierre Chaullet.** – Les avis défavorables ne représentent que 4 % du total, ce qui est très peu. Dans l'immense majorité des cas, sont rendus des avis favorables



avec réserves ou propositions d'améliorations. Le but de l'enquête est d'ailleurs d'offrir un regard extérieur qui permette d'améliorer le projet et d'accroître son acceptabilité sociale. Les grands porteurs de projet, qui ont été confrontés à des échecs retentissants, ont pris en compte cette dimension. Il y a vingt ou vingt-cinq ans, des sociétés comme EDF ou la SNCF se paraient de la puissance publique et passaient en force. Désormais, ils ont compris que le public pouvait paralyser un projet.

S'agissant du canal Seine-Nord Europe, nous avons proposé la création d'une passerelle réservée aux machines agricoles, pour éviter que les agriculteurs dont les terres étaient traversées par cette infrastructure ne soient contraints de faire de trop longs détours. De même, Voies navigables de France a accepté d'acheter une habitation qui, sans être dans le couloir d'expropriation, se situait à 25 mètres de celui-ci et aurait donc connu d'importantes nuisances. Toutes ces mesures ont permis une meilleure acceptation sociale du projet de canal, ce qui est tout de même l'objectif visé par tous les porteurs de projet. Elles ont représenté environ 100 millions d'euros, à mettre en regard des 4,3 milliards d'euros du coût total du projet.

Pourquoi les coûts des enquêtes ont-ils augmenté ? Autrefois, pour la réalisation d'un plan d'occupation des sols, par exemple, les communes étaient aidées par les services de l'État. Or les directions départementales se sont recentrées sur leurs missions étatiques et les collectivités territoriales doivent donc faire appel à des cabinets d'études. Il n'est pas rare que, pour un PLU d'une commune de 10 000 habitants, un cabinet d'études exige de 50 000 à 60 000 euros.

S'agissant de l'exigence de publicité, l'autoroute ferroviaire Atlantique traversait 22 départements. La loi obligeant à faire deux annonces quinze jours avant l'enquête, et deux autres dans les huit premiers jours de celle-ci, il fallait faire au total 88 annonces locales et 4 annonces nationales. C'était trois fois le coût de la commission d'enquête elle-même !

**Mme Brigitte Chalopin.** – Pourquoi les commissaires enquêteurs donnent-ils beaucoup d'avis favorables ? Un bon commissaire enquêteur doit aller au fond des choses, avec indépendance et en toute transparence, et examiner avec le porteur de projet ce qui peut être amélioré. Son objectif n'est pas d'arrêter un projet qui a déjà suscité beaucoup de frais et d'énergie. Quand un avis défavorable est rendu, c'est qu'il y a un problème grave et qu'aucune solution n'a été trouvée avec le porteur de projet. Le problème est que ces avis défavorables ne sont pas toujours suivis. Il arrive que le décideur choisisse de passer outre l'avis de la commission d'enquête, ce qui ne laisse pas de m'interroger.

**M. Henri Cabanel, président.** – Est-ce fréquent ?

**Mme Brigitte Chalopin.** – Cela le devient ! Le porteur de projet doit alors en assumer les risques et ne doit pas s'étonner des levées de boucliers contre l'opération.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Il arrive que la participation à l'enquête publique soit extrêmement faible, ce qui est gênant pour l'enquêteur comme pour la collectivité. Quelles propositions formuleriez-vous pour favoriser la participation aux enquêtes publiques ?

**M. Jean-Pierre Chautet.** – Ce problème agite la communauté des commissaires enquêteurs depuis une trentaine d'années, et il est réel. Quand très peu de monde participe à l'enquête, le commissaire doit malheureusement se fonder sur le seul dossier. Or, les

remarques qui lui sont faites par les citoyens lors de l'enquête peuvent susciter sa curiosité et le conduire à faire des découvertes. Dans le cas de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, par exemple, les gens qui se déplacent le font à 80 % pour un problème personnel. Les associations ont, quant à elles, une vision plus complète du projet. Elles ne sont pas les ennemies du commissaire enquêteur, au contraire.

À la vérité, nous n'avons pas vraiment la solution au problème de la faible participation. Quand il s'agit d'un plan local d'urbanisme, les choses ne se passent pas trop mal, car le maire a tout intérêt à en faire de la publicité. Quand plusieurs enquêtes publiques sont faites pour un même projet, on démobilise la population. La réglementation prévoit d'ailleurs la possibilité d'enquêtes conjointes. Par exemple, il y a eu, me semble-t-il, 14 enquêtes sur l'aménagement du Mont Saint-Michel. C'est trop ! Les gens ne savent plus pourquoi ils viennent.

Ensuite, les dossiers sont devenus d'une incroyable complexité. Pour la ligne 15 Sud du Grand Paris Express, le dossier pesait 80 kg. Il était intransportable ! Des dossiers qui, voilà une vingtaine d'années, auraient fait 500 pages, en font désormais 11 000. Les textes successifs ont ajouté de multiples strates, ce qui fait le bonheur des cabinets d'études, mais n'apporte pas grand-chose à l'enquête. Pour un problème d'insonorisation, par exemple, le dossier peut comporter jusqu'à plusieurs centaines de pages d'équations, alors que ce qui intéresse le public, ce sont les trois pages de conclusions. À cet égard, les associations jouent un rôle important car elles étudient le dossier et en font une synthèse pour leurs mandants. Ainsi, quand les gens viennent participer à l'enquête, ils ont les questions plus précises à poser.

**M. Henri Cabanel, président.** – S'agissant de la ligne 18 du Grand Paris Express, pourquoi la participation a-t-elle été si considérable ?

**M. Jean-Pierre Chaulet.** – Parce qu'il y avait une très forte opposition. Les enquêtes publiques ont cette particularité qu'elles mobilisent davantage les opposants que les partisans d'un projet...

**Mme Brigitte Chalopin.** – Sur ce point, la situation est peut-être en train d'évoluer, grâce à la dématérialisation des enquêtes publiques. Récemment, dans le cadre d'un projet d'éoliennes *offshore*, j'ai mené à Saint-Nazaire une importante enquête, pour laquelle la commission d'enquête avait souhaité créer un registre dématérialisé. Or nous nous sommes rendus compte que les personnes favorables au projet se manifestaient de cette façon, alors qu'elles ne seraient pas déplacées dans une mairie ou un lieu d'enquête. Nous avons reçu presque un tiers d'avis favorables, notamment de la part de jeunes.

Le numérique nous offre une ouverture intéressante et permet au commissaire enquêteur de développer un point de vue plus équilibré. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs promeut cette culture de la participation, qui doit se développer dans notre pays et être encouragée dès l'école.

**M. Jean-Pierre Chaulet.** – Cette dématérialisation touche une autre couche de la population, qui connaît bien les outils numériques et peut envoyer des observations depuis son *smartphone*. Si l'on organise des permanences en semaine, on touche essentiellement des retraités ; ceux qui travaillent ne viennent pas. Si on organise des permanences le samedi matin, ils ne viennent pas non plus, parce qu'ils font alors leurs courses. Grâce à Internet, les gens peuvent nous adresser leurs observations à n'importe quel moment, le soir ou le

dimanche matin. En outre, il arrive qu'ils nous écrivent depuis l'Allemagne ou le Royaume-Uni – la seule exigence est qu'ils le fassent en français !

**Mme Brigitte Chalopin.** – Pour accroître la participation du public, il faut aussi lutter contre toutes les formes de conflit d'intérêts. Le commissaire enquêteur et le porteur de projet doivent être crédibles.

Par ailleurs, les élus ne doivent pas hésiter à faire des réunions d'information préalablement à l'enquête publique. Très souvent, nous notons une insuffisante information du public au préalable. Dans la formation que nous offrons aux commissaires enquêteurs, nous essayons de valoriser cet outil qu'est la réunion publique, alors que certains étaient encore réservés.

**M. Jean-Pierre Chaulet.** – Il y a 25 ans, le commissaire enquêteur était un notable, qui avait fait auparavant une belle carrière. Aujourd'hui, il est plus jeune et il est devenu un professionnel de la procédure de l'enquête publique, qu'il doit connaître parfaitement, parce qu'elle a des conséquences juridiques et financières importantes pour le porteur de projet. Nous formons les commissaires pour qu'ils se sentent de plus en plus responsables.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Sous le contrôle des tribunaux administratifs.

**M. Jean-Pierre Chaulet.** – Naturellement ! C'est d'ailleurs pour nous une garantie d'indépendance que d'être désignés par le président d'un tribunal administratif.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Certains projets importants sont affectés par ce que je qualifierais de cumul des procédures. Pour un même dossier, il peut y avoir plusieurs phases de concertation, d'enquête publique, etc. Avez-vous des propositions de simplification à formuler dans ce domaine ?

**Mme Brigitte Chalopin.** – Pour les projets importants, notamment les infrastructures qui cristallisent les oppositions, il faut éviter le « saucissonnage » des procédures. On parle beaucoup aujourd'hui d'autorisation unique ou d'enquête unique, et nous y sommes tout à fait favorables. Pour être bien accepté, un projet doit être évalué globalement, sinon le public ne s'y retrouve pas. Si l'on multiplie les procédures, le public change d'une enquête à l'autre, et l'on revient donc sur l'opportunité du projet. C'est cela qui est dramatique !

**M. Jean-Pierre Chaulet.** – Chaque fois que l'on peut, il faut réaliser la déclaration d'utilité publique en même temps que l'enquête parcellaire, cette dernière pouvant sinon être l'occasion de contester l'utilité publique.

**Mme Brigitte Chalopin.** – L'ordonnance du 3 août 2016 part d'une bonne intention. Toutefois, elle va aboutir à « procéduraliser » en amont la concertation, ce dont je me suis inquiétée auprès de la commission présidée par Alain Richard. Ne va-t-on pas laisser passer trop de temps et susciter une force d'opposition alors que l'on recherchait une force d'initiative ? On va laisser les associations environnementales ou les élus demander de nouvelles études, ce qui risque de décourager le porteur de projet. Il serait préférable de mieux réfléchir en amont à l'opportunité de l'opération et interroger des collectifs de citoyens – il existe bien des formes de participation du public.

**M. Henri Cabanel, président.** – Madame, monsieur, je vous remercie.

**Mme Brigitte Chalopin.** – L'idéal serait que chaque possesseur de *smartphone* puisse réagir immédiatement grâce à une application dédiée aux enquêtes publiques. Nous partageons votre point de vue sur l'association des citoyens en amont dans l'élaboration de projets et sur le développement du numérique. Les réseaux sociaux sont incontournables ; nous devons faire avec eux.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est levée à 19 h 10.*

**Jeudi 23 février 2017**

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 35*

**Audition, sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte, M. Stéphane Vincent, délégué général de La 27<sup>e</sup> région, M. Cyril Lage, fondateur de Parlement et citoyens, et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de Regards citoyens**

**M. Henri Cabanel, président.** – Cette nouvelle audition de la mission d'information nous permet d'accueillir conjointement les représentants de quatre associations.

Démocratie ouverte, représentée par M. Florent Guignard, regroupe des acteurs ayant développé des outils numériques d'information et de participation des citoyens, comme l'application *Open dialog*, qui permet d'attirer l'attention de candidats à une élection sur une thématique donnée.

La 27<sup>e</sup> région, représentée par M. Stéphane Vincent, se définit comme « un laboratoire de transformation des politiques publiques et territoriales ». Elle gère notamment « Superpublic », un programme qui propose différents ateliers d'échanges autour de thèmes politiques. Cette approche, liée aux problématiques locales, nous intéresse également.

Parlement et citoyens, association représentée par M. Cyril Lage, propose une plateforme de consultation en ligne. Cet outil a notamment été utilisé par notre collègue Joël Labbé lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, ainsi que par M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, à propos des prisons.

L'objectif de Regards citoyens, association représentée par MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, est de « proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques ». Les sites qu'elle gère suivent tout particulièrement l'activité parlementaire.

Messieurs, depuis décembre, notre mission d'information s'interroge notamment sur les outils à mettre en œuvre pour répondre à une attente des citoyens ou, à tout le moins, d'une partie d'entre eux, en leur permettant d'être associés à la prise de décision publique.

Ce questionnaire général est complété par une analyse plus spécifique des procédures mises en œuvre pour mieux consulter le public lors de la construction d'infrastructures et d'équipements de grande envergure. Des auditions sont prévues précisément sur ce sujet. Hier, nous recevions ainsi la Commission nationale du débat public (CNDP) et la Commission nationale des commissaires enquêteurs. Un autre axe de réflexion concerne enfin la démocratie paritaire. Nous avons ainsi entendu M. Jean-Denis Combrexelle et nous recevrons prochainement des organisations professionnelles représentatives.

Selon vous, quels sont les dispositifs les plus efficaces pour permettre une participation des citoyens ? Le cas échéant, pouvez-vous aussi nous présenter leurs limites ? Quelle articulation ont ces outils avec la démocratie représentative, socle de notre système institutionnel ? Les expérimentations de consultation en ligne sur des projets de loi sont-elles concluantes ? Enfin, quelle doit être, selon vous, la place des *civic techs* dans le débat public ?

**M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte.** – Notre association regroupe des projets et des personnes extrêmement divers. Nous représentons des *civic techs* au sens large, c'est-à-dire des projets, numériques ou non, d'innovation démocratique. Notre collectif comprend aussi des chercheurs, comme M. Loïc Blondiaux, que vous avez entendu, et des citoyens engagés. Il n'est pas toujours simple de parler d'une seule voix au nom de notre collectif du fait de la variété des profils et des opinions de nos membres. Je m'attacherai à montrer ce foisonnement d'idées et à mettre en lumière certaines de nos initiatives.

Nous percevons chez les citoyens un désir très fort de participation, lié à une crise de légitimité des institutions. Une certaine défiance existe vis-à-vis de la démocratie représentative. Les citoyens désirent être associés à la construction des décisions politiques ; ils veulent plus de transparence et de décisions collectives. La manière dont la décision est prise est presque aussi importante que la décision elle-même : une décision adoptée sur un coin de table, sans participation, a tendance à être violemment rejetée.

L'outil numérique permet une forme d'intelligence collective beaucoup plus large que les autres méthodes. Des applications – par exemple, *Stig* ou encore *Gov*, laquelle ne fait pas partie de Démocratie ouverte – permettent de sonder la population en temps réel. Certaines permettent même d'associer, plus en amont, les citoyens à la prise de décision. Des mairies peuvent ainsi lancer des campagnes de financement participatif pour déterminer les commerces dont ils ont besoin. On peut aussi évoquer *Fluicity*, application notamment orientée vers l'urbanisme, ou encore *Demodyne*, qui est utilisée pour construire un projet numérique.

Ces outils sont souvent associés à des démarches et des méthodes d'animation non numériques. On peut citer à ce titre l'entreprise sociale et solidaire Kawaa, qui permet de créer du lien social autour de thématiques ou de projets variés. La dimension « hors-ligne » est aussi importante, car, si les outils numériques offrent bien des possibilités, ils peuvent également exclure ceux qui n'y ont pas accès et ne remplacent pas complètement les autres démarches.

Comment pousser les citoyens à s'engager ? Pour nous, cette question est cruciale. Ainsi, la Commission européenne avait mené une consultation en ligne sur la pêche en eaux profondes, qui avait reçu très peu de contributions ; en revanche, une pétition en ligne sur ce même sujet avait récolté plus d'un million de signatures. Il ne suffit pas de proposer des outils pour qu'ils soient utilisés et que les citoyens passent de l'attentisme à l'engagement ; un vrai travail d'explication est nécessaire.

De ce point de vue, certains adhérents de notre collectif développent des initiatives intéressantes. L'association Voxe, organisée autour d'un comparateur de programmes politiques, permet notamment aux jeunes de s'intéresser à la chose politique. Acropolis, une chaîne *YouTube*, commente les questions au Gouvernement et explique aux jeunes ce qu'est la politique. Enfin, à titre personnel, j'ai fondé *Le Drenche*, un journal de débats qui permet aux citoyens de se forger une opinion et de passer à l'action.

En fait, il est important de considérer chaque *civic tech* comme un maillon d'une chaîne permettant d'augmenter la participation. Ces outils inspirent une forte confiance, car ils sont créés par des citoyens et issus de structures de taille réduite et souvent personnalisées : on peut associer à chaque structure quelques visages. Ces outils sont souples, rapides et dynamiques, qu'ils soient le fait d'associations ou d'autres structures, voire même de projets sans statut juridique. Ils suscitent en conséquence un intérêt très fort.

En revanche, le financement de ces *civic techs* est un problème. Nombre d'acteurs de ce milieu peinent à trouver un modèle économique viable. En outre, leur définition même est parfois compliquée : certaines sources de financement de *civic techs* suscitent des questions éthiques.

**M. Stéphane Vincent, délégué général de La 27<sup>e</sup> région.** – L'action de notre association repose sur trois hypothèses.

Premièrement, selon nous, le désaveu démocratique est corrélé, avant tout, à l'échec des politiques publiques. Il faut donc s'intéresser de près à leur succès. La participation doit améliorer la qualité des décisions.

Deuxièmement, les modalités actuelles de fabrication des politiques publiques est obsolète. Ce point est tout à fait documenté par les chercheurs comme les praticiens. Les élus choisissent les problèmes auxquels ils souhaitent répondre, en tirent des programmes, puis évaluent les politiques menées. Cette démarche est aujourd'hui caduque.

Troisièmement, la marge de manœuvre pour l'amélioration de la construction des politiques publiques réside dans le fonctionnement des institutions elles-mêmes. Les collectivités territoriales ne peuvent pas demander sans cesse aux autres d'être plus démocratiques et innovantes sans appliquer ces exigences à elles-mêmes. Il est prioritaire d'accomplir cette transformation au sein des institutions. Notre association travaille surtout à l'échelon des collectivités territoriales.

D'après notre expérience, il serait intéressant de reprendre l'histoire de chaque problème politique, de son identification à l'élaboration de solutions, et de déterminer ainsi l'origine de ces difficultés. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, par exemple, il y a eu un malentendu au moment du diagnostic. Le manque de clarté dans le diagnostic peut aussi être un problème. Il est bien beau d'apporter des solutions aux problèmes, mais il faut d'abord prendre au sérieux le moment du diagnostic.

Il est temps de passer à une fabrique post-industrielle des politiques publiques. La société a changé depuis l'ère industrielle, durant laquelle nos institutions se sont formées. Il faut associer les usagers plus en amont et, peut-être, différemment.

Nous préférons parler de pistes, plutôt que de solutions. Il faudrait, selon nous, introduire plus de réflexivité, d'expériences et de dialogue avec les usagers, selon une pratique comparable aux départements de recherche et développement des entreprises. Par analogie, si Airbus construisait ses avions comme on construit nos politiques publiques, il y aurait beaucoup plus d'accidents aériens ! Comment réintroduire, dans la fabrique de l'action publique, les notions de tâtonnement, d'essai-erreur, communément admises dans le monde de l'entreprise ?

Il faut aussi un rôle accru pour la recherche. La sociologie, en particulier, est trop absente du processus de décision, alors qu'elle permettrait d'éviter bien des erreurs. Par exemple, les sociologues et les praticiens savent comment la police pourrait reconstruire sa relation avec les citoyens mais on ne le fait pas !

Il manque à la fabrique des politiques publiques des zones de test. Il faut construire un rapport « adulte » avec les citoyens, qui en ont assez du « marketing politique », dont la pauvreté symbolique est indéniable. L'impression dominante est que les politiques sont élaborées, pour ainsi dire, dans une « boîte noire » ; c'est devenu insupportable.

**M. Cyril Lage, fondateur de Parlement et citoyens.** – Notre plateforme permet aux parlementaires d'associer les citoyens à l'élaboration de la loi. Notre projet est issu d'un constat similaire à celui qu'a développé M. Vincent : les politiques publiques ne semblent pas répondre aux attentes de la population, laquelle exprime un sentiment de défiance très fort. Deux orientations sont possibles : soit on s'attaque aux maux et, éventuellement, on cherche les coupables, soit on s'adresse à ceux qui, à l'intérieur du système, sont prêts à expérimenter et à aller de l'avant. Nous avons choisi cette seconde voie et nous proposons donc un instrument aux parlementaires désireux de l'emprunter avec nous.

Nous nous sommes imposé une exigence d'indépendance vis-à-vis des engagements partisans ; nous nous sommes donc adressés à des parlementaires appartenant à chacun des principaux partis représentés au Parlement. Nous avons aussi fait le choix d'un engagement complètement bénévole, afin de ne dépendre de personne. Notre expérimentation, qui devait à l'origine durer un an, nous a finalement occupés deux ans et demi.

Notre idée était de réfléchir à une nouvelle méthode d'élaboration de la loi ; il nous fallait alors imaginer un processus complet. Nous avons pris garde à certains dangers : il fallait éviter d'éventuelles tentatives d'instrumentalisation de la part de divers groupes d'intérêts, mais aussi décourager les « trolls » qui sévissent sur Internet. Nous ne voulions pas faire croire non plus aux citoyens qu'il s'agissait du passage d'une démocratie représentative à une démocratie directe.

L'objet de notre démarche n'était pas de changer de matrice ou de contester la légitimité des élus à voter la loi. Nous entendions simplement faire sortir l'élaboration de la loi du huis clos, de manière à ce qu'elle se fasse à ciel ouvert.

Nous entendions aussi tirer la conséquence d'évolutions sociologiques majeures. En 1958, on ne comptait que 10 % de bacheliers par génération. Le minitel n'avait pas même

été inventé. Aujourd'hui, le taux de réussite au baccalauréat est de 85 % et nous disposons d'Internet !

Notre expérimentation a produit de bons résultats. M. Joël Labbé a notamment utilisé notre outil lors de l'examen de la loi du 6 février 2014, visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national. On peut aussi mentionner la consultation menée sur la loi du 9 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ou encore celle engagée par M. Dominique Raimbourg sur les prisons. Cette dernière en particulier a démontré que, quand le processus est maîtrisé et que des engagements sont pris, les problèmes les plus craints sur Internet disparaissent. Ainsi, nous n'avons eu à modérer que 17 contributions, sur près de 10 000. Quand l'ambition est de stimuler la discussion, les citoyens s'engagent dans cette démarche avec une attitude constructive.

Quant au modèle économique, nous avons pour ainsi dire mis le doigt dans un engrenage qui nous dépasse. Nous n'avons pas obtenu des assemblées les moyens nécessaires à la prolongation de notre entreprise. En revanche, des élus, des chefs d'entreprise et des responsables associatifs ont voulu utiliser notre outil. Nous avons par conséquent créé une *start-up*, indépendante de l'association, afin de pérenniser et de faire essaimer notre démarche. Mme la ministre Axelle Lemaire a utilisé ce dispositif pour le projet de loi pour une République numérique. Nous avons aussi participé à la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024. Enfin, nous travaillons aujourd'hui avec la CFDT, ce qui nous permet de réfléchir au rôle de la démocratie paritaire. Nos méthodes se diffusent dans l'ensemble de la société.

Dans cette perspective, cette mission d'information nous donne l'occasion de porter le message que la transformation de la démocratie est l'affaire de tous. Il s'agit de travailler ensemble, de prendre des engagements simples au début du processus participatif, puis de les tenir. Témoignage du potentiel de cette démarche, quand on demande aux participants de la consultation sur la loi pour une République numérique s'ils sont prêts à renouveler l'expérience selon les mêmes modalités, 92 % d'entre eux disent oui !

**M. François Massot, administrateur de Regards citoyens.** – Notre association rassemble des bénévoles qui militent pour la transparence des institutions publiques et une meilleure compréhension du travail parlementaire. Il s'agit de rapprocher les citoyens du Parlement.

Nous connaissons très bien les enjeux de la participation. Nous autorisons les citoyens qui utilisent nos sites à déposer des commentaires sur les projets de loi ou les amendements : à ce jour, 2 500 personnes ont déposé 8 500 commentaires, avec également quelques réponses de députés et de sénateurs. Nous expérimentons également la possibilité de suggérer des modifications sur un projet de loi. Enfin, nous avons récemment participé à un *crowdsourcing* des résultats de la consultation citoyenne relative à la politique publique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, menée par l'Assemblée nationale. Un important travail d'analyse était nécessaire ; nous avons aidé l'Assemblée nationale à le faire.

La participation citoyenne n'est pas quelque chose de nouveau dans notre démocratie. Les assemblées en sont très conscientes et notre présence aujourd'hui le prouve. Des concertations publiques existent : on peut participer aux études d'impact sur le site de l'Assemblée nationale. Existente en outre la Commission nationale du débat public et les « agenda 21 » des collectivités locales. En général, il est très difficile d'avoir des retours sur



les résultats des consultations. Il y a un effet de « boîte noire » très frustrant pour les citoyens et qui limite la participation.

Le numérique permet d'aller beaucoup plus loin qu'une audition comme aujourd'hui. La consultation sur la loi pour une République numérique l'a démontré. On a été surpris par la participation, mais aussi par la façon dont cette consultation a été utilisée. Alors que le Gouvernement a plutôt suivi les lobbys classiques, c'est le Parlement qui s'est plutôt saisi des propositions des citoyens. L'outil numérique est très puissant, mais ses bénéfices ne sont pas toujours là où on les attend.

**M. Benjamin Ooghe-Tabanou, administrateur de Regards citoyens.** – Cette consultation expérimentale sur la loi pour une République numérique l'a bien montré, le danger est que ces outils soient au final de simples « bacs à sable » : les citoyens pourraient s'amuser, mais cela ne changerait rien. Il faut veiller à ce que la participation soit effective et ait un impact.

Nous recommandons donc de ne pas systématiser les consultations. Du fait de la fracture numérique, cela risquerait d'entraîner une rupture d'égalité par rapport à ceux qui ne pourraient pas participer. Par ailleurs, il existe un danger d'épuisement : les citoyens ne seraient sans doute pas prêts à s'engager sur tous les textes que vous examinez, mesdames, messieurs les sénateurs, tant ils sont nombreux.

Il faut aussi qu'il y ait une obligation de réponse de la part des acteurs publics. Ce besoin de suivi est crucial dès lors que l'on permet aux citoyens de s'exprimer. Si ces derniers ne sont pas été entendus, il faut au moins qu'ils sachent pourquoi !

Il faut enfin apporter des garde-fous démocratiques. La démocratie, depuis toujours, repose sur la confiance, la transparence et la neutralité. Il est essentiel que les nouveaux outils numériques respectent ces principes. Lors d'une récente consultation sur la généralisation des consultations numériques pour les textes de loi les plus importants, des propositions étaient « épinglées » par Parlement et citoyens au-dessus des autres sur le site : cela crée une inégalité des acteurs qui est problématique. Le besoin de transparence est réel. Le dépouillement public des élections assure la confiance des citoyens dans le processus électoral ; en revanche, un outil numérique dont le fonctionnement est opaque ne peut susciter la confiance, car rien ne garantit que certains votes ne sont pas comptabilisés quatre ou cinq fois. Il existe des moyens simples pour garantir cette transparence dans le monde numérique : la transparence des programmes informatiques, par le biais du logiciel libre, et celle des données, l'*open data*. Tout outil utilisé dans le système démocratique doit reposer sur ces principes.

**M. Henri Cabanel, président.** – Notre mission d'information offre elle aussi un espace numérique ouvert aux citoyens.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Ma première question concerne le foisonnement des outils de participation : panels, conférences, pétitions en ligne, etc. Selon vous, existe-t-il un outil devant être privilégié, ou bien considérez-vous que le choix de l'outil doit dépendre de l'échelle ou de la nature des problèmes à traiter ?

**M. Florent Guignard.** – En tant que représentant d'un collectif, il m'est impossible de vous proposer une hiérarchie, forcément subjective, des outils numériques. Je pense, en outre, sincèrement que différents outils sont adaptés à différents objectifs ; une

commune n'aura pas les mêmes besoins qu'un ministre ou qu'un parlementaire : il faut laisser chaque acteur choisir ces outils. Le foisonnement même conduira, par une sorte de darwinisme, à la sélection des outils les plus efficaces et les plus pertinents.

**M. Stéphane Vincent.** – Il existe un risque de « fétichisme » des outils. On s'en entiche, alors que la pluridisciplinarité est utile. D'un côté, on a besoin de meilleurs outils d'observation des usages, tels que ceux utilisés par les sociologues ; de l'autre, il existe aussi de nouveaux outils de conversation et de signalement des usagers. On aura atteint une nouvelle étape quand on aura une meilleure compréhension de la diversité des usages de ces outils. Ainsi, on parviendra à ce que la participation se fasse, non pas pour elle-même, mais pour nourrir une meilleure compréhension des problèmes et pour parvenir à de meilleures solutions. Je suis donc favorable à une grande diversité des outils en fonction des usages.

**M. Cyril Lage.** – Je suis entièrement d'accord avec Stéphane Vincent. Il faut trouver les outils qui correspondent le mieux à chaque usage. Nous sommes moins dogmatiques que *Regards citoyens* de ce point de vue. Il existe aujourd'hui une très grande variété d'outils aujourd'hui. Les besoins des parlementaires sont assez définis, mais ceux des collectivités territoriales sont beaucoup plus divers : il appartient à chacun, par une procédure de marché public par exemple, d'établir des grilles de sélection des outils.

**M. Benjamin Ooghe-Tabanou.** – Respecter les valeurs démocratiques serait-il une position dogmatique ? Je suis plutôt d'accord avec les orateurs qui m'ont précédé : il est difficile d'établir une liste arrêtée, d'autant que les meilleurs outils sont encore à venir. Il faut surtout que les outils soient adaptés à l'action recherchée et au public ciblé. Il importe aussi qu'ils respectent les valeurs démocratiques : c'est pourquoi nous voulons privilégier des outils qui peuvent permettre à d'autres projets d'émerger ou de s'améliorer. Un outil bloqué fermé est un outil qui ne peut évoluer facilement ; sa réutilisation par un autre acteur public est par conséquent difficile.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Que pensez-vous, dans une logique de déblocage de la prise de décision, des référendums ? Je pense tant aux référendums français, où l'on pose une question de manière quelque peu dramatique, qu'au modèle suisse, où les référendums sont fréquents et quelque peu banalisés. Par ailleurs, que pensez-vous de l'expérimentation ? Existe-t-il des solutions pour la société française dans l'un ou l'autre de ces thèmes ?

**M. Florent Guignard.** – Je n'ai pas d'avis particulier sur les référendums, mais dans les pays où ils sont rares, ils deviennent des défouloirs, les citoyens ne répondant souvent pas à la question posée. Une pratique régulière du référendum, comme en Suisse, ou une association plus en amont des citoyens aux décisions changerait la donne.

Démocratie ouverte défend l'expérimentation : on a le droit de se tromper, d'expérimenter, pour voir ce qui est bon et ce qui l'est moins. Un peu comme le font les *start-ups* ! Elles testent, elles tâtonnent ; leurs produits réussissent rarement du premier coup : ils sont améliorés en fonction des réactions des utilisateurs. Pareillement, cela permet d'associer les citoyens à l'élaboration des outils.

**M. Stéphane Vincent.** – Nous passons beaucoup de temps à faire de l'expérimentation. Mais entendons-nous sur le terme « expérimentation » : à mes yeux, il s'agit de tester auprès des utilisateurs les politiques publiques. Le référendum, c'est la démocratie spectaculaire, mais bien d'autres expérimentations se déroulent plus discrètement,

au niveau local – sur l’avenir des services publics en zone rurale, par exemple : l’immersion sur le terrain fonctionne comme un travail en laboratoire. On part alors du terrain. Nous vivons dans un monde où les innovations publiques sont nombreuses, tous les États suivent d’ailleurs cette piste du recours aux « essais-erreurs ». Aujourd’hui, la règle a basculé : les problèmes sont complexes, les dirigeants n’ont pas la science infuse, et il y aurait des risques considérables à ne pas tester les politiques envisagées.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – C’est le pari de Pascal...

**M. Cyril Lage.** – Je suis très favorable à la logique d’expérimentation. Nous la pratiquons constamment depuis 2013. Depuis hier, nous expérimentons la co-construction du programme d’un candidat à la présidentielle : nous avons eu 10 000 contributeurs en deux jours, et le rythme s’accélère. Chaque nouvelle consultation est une expérience inédite malgré une méthode assez identique, car chacune repose sur une sociologie, une population, des objectifs différents. Aucun outil, aucun modèle n’est parfait dès le départ. Il faut tester, pour améliorer.

Je suis partisan d’un vrai référendum d’initiative citoyenne, comme en Suisse. Oui, les Français, lors d’un référendum, répondent, non pas à la question posée, mais à la personne qui la pose – le président de la République, en général. Il en irait différemment si la question était soulevée par les citoyens eux-mêmes. Le Parlement pourrait intervenir au préalable pour éclairer la consultation ; le processus d’expression des opinions serait ainsi complet.

Systématiser les consultations ne signifie pas que tout le monde doive y participer tout le temps, mais que tout le monde peut y participer, à égalité. Procéder en toute transparence est indispensable pour que les effets en soient bénéfiques.

**M. Benjamin Ooghe-Tabanou.** – Comment, avec des référendums à question fermée – réponse A ou B, oui ou non –, gérer la complexité ? Le sens d’un texte se joue souvent à la virgule près. Il est difficile de prétendre pouvoir prendre ainsi de grandes décisions. On peut plutôt décider de grandes orientations pour qu’ensuite, le Parlement élabore une loi qui va dans la direction ainsi définie.

En revanche, quelle est la signification d’un référendum organisé tous les dix ans et qui revient à soutenir ou non le Président de la République ?

**M. Henri Cabanel, président.** – C’est un vote sanction !

**M. Benjamin Ooghe-Tabanou.** – Exactement. Olivier Rozenberg avait proposé à François Hollande, après l’élection présidentielle, d’organiser un référendum à questions multiples, comme lors de certains scrutins américains. Interroger les citoyens en début de mandat sur plusieurs sujets (en l’occurrence, le vote des étrangers vivant en France, le mariage pour tous, etc.) nous aurait fait sortir du vote sanction.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Quels sont les avantages et les inconvénients du numérique pour la participation des citoyens ? Des universitaires que nous avons entendus ont souligné des biais de motivation : ceux qui ont une idée sur la question se mobilisent fortement, ceux qui n’ont pas de position *a priori* se trouvent marginalisés. Certains de nos interlocuteurs rappellent aussi que le numérique n’incite pas à l’esprit critique, à la recherche d’une information équilibrée. *Facebook* et les autres acteurs du

numérique s'interrogent sur leur responsabilité dans la propagation des « *fake news* » pendant la campagne présidentielle américaine. Je ne critique pas l'outil numérique ni les *civic techs*, mais il serait bon de définir plus précisément ce que l'on entend par intelligence collective et écouter quelles précautions il convient de prendre.

**M. Henri Cabanel, président.** – Notre réunion est retransmise en direct *via Facebook*...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – C'est le président de *Facebook* lui-même qui s'est exprimé sur la responsabilité des réseaux sociaux !

**M. Florent Guignard.** – Les bulles de filtres ont certes tendance à nous entretenir dans nos opinions. Avec le journal dont je m'occupe, nous poussons les personnes à lire des avis divergents. Le numérique est un outil ; il peut produire le meilleur ou le pire, tout dépend de la façon dont il est utilisé. Certains utilisent Internet non pour développer l'intelligence collective, mais pour la rentabilité économique, le *buzz*, la diffusion d'une idéologie. L'intelligence collective se travaille ; la faire émerger est un métier. L'exemple de la loi pour une République numérique nous rend optimistes. Lorsque l'on pose les bonnes questions et que chacun peut s'exprimer dans un cadre à la fois contrôlé et intelligent, les résultats sont extraordinaires. Des systèmes autogérés, comme Wikipédia, associant des millions de personnes, donnent des résultats remarquables !

**M. Stéphane Vincent.** – L'intelligence collective peut aussi se traiter à petite échelle. Loin de la course au volume, à la concertation avec la terre entière, nous nous rendons en immersion dans un village ou un quartier pendant quelques semaines : c'est la condition pour parvenir à une compréhension profonde de la situation. Cette démarche relève de l'ethnologie ou de la sociologie de terrain, elle est le contraire du *buzz* ! Nous allons à la rencontre de gens qui ne sont pas dans le système et nous construisons ainsi des contrefeux, aux côtés des moyens offerts par la technologie. Pourquoi des personnes ne réclament-elles pas le revenu de solidarité active (RSA) auquel pourtant elles ont droit ? Pour le comprendre, il faut aller les voir. C'est en créant la confiance que l'on peut poser la question et obtenir des réponses. J'appelle donc à un renouveau des sciences humaines et sociales. Elles doivent se réinventer, développer de nouvelles formes de « recherche-action ». Les solutions ne se trouvent pas exclusivement sur les supports numériques !

**M. Cyril Lage.** – Aucune *civic tech* ne vous dira que la solution se trouve dans l'Internet ! C'est un outil, une brique.

Je veux dire un mot des ateliers-relais que nous avons créés pour les populations éloignées des réseaux. L'une de nos premières expérimentations avec le Conseil national du numérique a également consisté à monter une plateforme numérique comprenant différents niveaux, dont un très simple, consistant à choisir entre « je suis d'accord », « je suis mitigé » et « je ne suis pas d'accord », sans nécessité de développer une thèse.

À mon sens, la question essentielle est : comment garantir un droit égal pour tous les citoyens à participer à la décision, quel que soit le mode par lequel chacun s'exprime ? Il importe de veiller à éviter le favoritisme, grâce à la transparence des contributions. L'intelligence collective peut sembler une expression de marketing ; il ne faut pas oublier l'intelligence individuelle, dans ces processus... Lors de la consultation menée par Joël Labbé, un individu a vu une faille dans le dispositif, les collectivités territoriales pouvant échapper à leur obligation par l'externalisation. Preuve que l'on construit à la fois

collectivement et individuellement. Ce qui compte, c'est le processus, ce ne sont pas les moyens.

**M. François Massot.** – Le numérique n'est effectivement pas la solution unique, il y en a beaucoup d'autres ! Un citoyen expert inconnu peut faire valoir sa connaissance, comme pour la loi pour une République numérique, et faire connaître ses réflexions. En outre, des communautés de personnes se créent à cette occasion autour de certains thèmes ; elles peuvent faire émerger des idées, qui pourront être retenues. Il y a aussi des garanties à donner, de neutralité et de transparence des plateformes.

À titre personnel, je pense que les *fake news* dépassent le cadre des bulles d'information et le numérique.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Combien de personnes ont-elles été consultées sur la loi pour une République numérique ? Vaut-il mieux demander des propositions anonymes ou signées ? Si de nombreuses contributions sont déposées, comment doivent-elles être traitées ? Avec un algorithme ? Et quel est le coût d'une consultation ?

**M. Michel Forissier.** – Vos initiatives sont très intéressantes. Vous avez montré que l'enjeu n'est pas l'outil, mais son usage. Je suis élu d'un territoire qui a connu la construction d'un aéroport, d'un stade de 60 000 places, de deux autoroutes et d'une gare TGV et nous avons à venir la construction de la ligne Lyon-Turin et le contournement ferroviaire. Ma commune est passée de 1 000 habitants au début du XX<sup>e</sup> siècle à 35 000 aujourd'hui et pourrait grossir jusqu'à 60 000 habitants dans l'avenir. J'ai accepté qu'y soient implantés un établissement pénitentiaire pour mineurs, puis une mosquée ; or j'ai été réélu au premier tour. Tout dépend de la confiance entre les citoyens et leurs élus ; tout est dans la manière dont on aborde un sujet.

L'école de la République ne règle pas la difficulté de l'égalité des chances à la sortie et nos compatriotes ne sont pas préparés à devenir des citoyens. Le périmètre de l'intérêt général est variable : l'autoroute qui traverse un territoire est supportable par la population si une sortie est prévue à peu de distance de leur domicile ; sinon, elle peut poser problème. Il faut régler tous ces détails. La concertation doit avoir lieu au stade de l'idée, très en amont.

J'ai participé à des débats publics. Ils débouchent sur de la frustration quand la décision est inchangée quelles que soient les opinions exprimées.

Comment former les Français à devenir des citoyens ? Je pensais jadis que la démocratie était naturelle. Je crois aujourd'hui qu'elle est un idéal impossible à atteindre.

**M. Michel Raison.** – Nous en sommes tous d'accord, la démocratie doit évoluer, comme évoluent aussi les méthodes de consultation, les médias et les réseaux sociaux. Le rapporteur vous a plutôt interrogés sur les outils, je me concentrerai sur les sujets. On observe une montée des populismes. En effet, les pétitions lancées ici et là sont parfois effrayantes, leur contenu témoignant d'un manque criant d'information. Sur une question d'urbanisme, il est facile de réunir les habitants d'une commune et d'améliorer les projets par les remarques de chacun. En matière scientifique, en revanche, sur les vaccins ou les organismes génétiquement modifiés (OGM), des avis renient les connaissances établies. À ce compte-là, l'invention de Pasteur resterait, peut-être, inexploitée aujourd'hui ! Les citoyens ne possèdent

pas toutes les données, ne les maîtrisent pas en profondeur. Comment s'éloigner des populismes ? Les médias peuvent vendre de la peur et les gens signent la pétition...

**M. Florent Guignard.** – Quelle est la place des médias dans le débat public : au service de qui, de quoi, sont-ils ? Forment-ils les Français à devenir des citoyens responsables, à s'engager ? Aujourd'hui, le système des médias est financé en partie par l'État ; de nombreux intérêts privés investissent également beaucoup d'argent, souvent à perte, pour des raisons idéologiques. Cependant certains médias innovants s'efforcent de contribuer à la formation et à la participation citoyennes, mais ils ont du mal à trouver les financements. Sans doute faut-il revoir les critères d'attribution des aides financières.

Quel est le coût d'une consultation ? C'est difficile à évaluer. Plus les participations seront nombreuses, plus le coût sera réduit. Au reste, je parlerais plutôt d'investissement pour la démocratie que de coût.

**M. Stéphane Vincent.** – Sur la formation des citoyens, vous auriez pu entendre des associations et mouvements telles que Pouvoir d'agir, dans la sphère de l'éducation populaire, qui apprend aux personnes à prendre la parole en public, à développer des arguments, etc. Hélas, ces mouvements reçoivent peu de soutiens financiers. Personne n'investit dans l'innovation démocratique.

Les pouvoirs publics doivent considérer les citoyens comme des acteurs capables, non comme des consommateurs de services publics et de politiques publiques. Le courant de l'innovation sociale reconnaît l'expertise des utilisateurs et des citoyens : le médecin doit admettre à présent que le patient se renseigne, teste des traitements, possède lui aussi un savoir. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, avec la notion de droits culturels, va dans le même sens.

**M. Cyril Lage.** – Je suis farouchement opposé à l'utilisation d'algorithmes pour traiter les contributions, au nom de la crédibilité du processus. Une machine traiterait les contributions des citoyens, tandis que les *lobbies* sont reçus dans le cadre d'auditions parlementaires ? Il faut le même traitement pour ceux qui ont la possibilité de vous rencontrer et ceux qui font une contribution par la voie numérique. Nous avons en revanche songé à un *back-office* qui cartographierait les contributions, en établissant des familles d'arguments. Cette cartographie serait ensuite rendue publique. Quant au coût, il est au moins cent fois inférieur aux charges salariales des collaborateurs qui répondent chacun, en silo, à tous les mails que vous recevez !

La démocratie est un système assez fou : personne n'est d'accord sur rien, mais l'on s'impose de voter une loi pour tous. Oui, c'est un idéal impossible à atteindre ! L'éducation, c'est apprendre à respecter les points de vue, même si l'on n'est pas d'accord. Dans les prochains mois, nous mènerons une expérimentation dans des collèges et des lycées pour faire vivre la citoyenneté, par la confrontation à la parole des autres et la recherche, ensemble, de solutions.

Les populismes naissent d'une distance qui s'est créée entre les élites et les citoyens, avec au milieu les médias, qui ne servent plus de relais pour faire remonter les attentes ou purger les *fake news*.

**M. François Massot.** – Les outils participatifs ont un rôle à jouer dans la formation des citoyens. Et ils sont à même de réduire la fracture entre les décideurs publics et

les citoyens, malgré le bruit des médias. La participation peut donc renouveler la démocratie... à quelques conditions. Car aujourd'hui, elle s'applique à peu de sujets : l'expérience autour du projet de loi pour une République numérique a causé beaucoup de déceptions, car l'exécutif a repris peu de contributions. Que de surprises aussi lors de la publication de certains décrets d'application, les citoyens n'ont plus leur mot à dire lors de leur élaboration...

**M. Michel Raison.** – C'est pareil pour nous !

**M. François Massot.** – Dans ses fonctions de contrôle, également, le Parlement pourrait solliciter la participation des citoyens experts. Cela les formerait et les rapprocherait de la décision publique.

Le minimum est de répondre à ceux qui s'expriment. Si l'on prend le temps de présenter une contribution, ne recevoir aucune réponse entraîne une défiance, voire une révolte. Car la participation est un investissement !

**Mme Sylvie Robert.** – Place aux femmes, enfin, dans cette réunion d'hommes... Les objectifs de notre mission se multiplient. Au-delà de la participation des citoyens, la question est posée de l'efficacité des politiques publiques. J'ai apprécié à cet égard les propos de M. Stéphane Vincent.

Dans un monde complexe, on ne peut pas tout simplifier, il faut gérer la complexité. Il n'y a pas de recettes, par exemple pour ce qui concerne les collectivités territoriales. Une grande rigueur méthodologique est indispensable. La méthode est une question de fond, une question politique.

*Quid* de l'éthique ? Vous avez parlé d'indépendance, de garanties... J'ajouterai la protection des données. Ce qui se passe aux États-Unis est très dangereux, les Français, eux, ont heureusement un vrai souci de la protection des données.

Il est temps de faire en sorte que les expérimentations sur les projets aient un réel impact dans nos collectivités territoriales. Au plan national, la belle démarche sur la loi pour une République numérique a toutefois donné lieu à une traçabilité et à un *feed-back* insuffisants.

Faut-il changer structurellement l'organisation de nos institutions, afin que l'élaboration et l'application des lois soient rendues plus transparentes et plus efficaces ?

**Mme Corinne Bouchoux.** – Je tenais à vous remercier, le groupe écologiste a profité de votre expertise d'usage ; grâce à vous, nous avons augmenté notre force de frappe. Cela n'a pas toujours été agréable, mais le Parlement a globalement bénéficié de vos travaux, notamment pour la dotation parlementaire ou l'établissement des statistiques sur l'absentéisme. Le 26 septembre, je serai heureuse de travailler de nouveau avec vous, quand je serai de retour dans ma salle de classe...

Une question sur la mixité et la parité : pourquoi tous nos invités sont-ils des hommes ?

**Mme Françoise Gatel.** – M. Cyril Lage insiste sur la nécessité de faire évoluer la fabrication de la décision en raison d'une élévation du niveau d'éducation. Je partage cet avis. Toutefois, il se produit une autre évolution, à laquelle les élus locaux sont confrontés, c'est la

montée de l'individualisme – le *not in my backyard*. Autrement dit, l'intérêt général ne doit pas contrarier mon intérêt particulier.

Comme ma collègue, je suis frappée qu'aucun de nos invités ne soit une femme. La démocratie et la fabrication de la décision publique ne les intéressent-elles pas ?

M. Stéphane Guignard a présenté un avis personnel sur certains points. C'est sans doute que les avis sont multiples au sein de son collectif. Telle est précisément ma question en tant qu'élue : comment transformer des avis divers, tous très valables, en un seul avis pour prendre une décision ?

La pétition fonctionne aussi parce que l'on n'ose pas refuser sa signature à un voisin. Cela interroge. En ce qui concerne l'association des citoyens – et non des individus – à la décision, il reste à savoir comment l'on conduit les citoyens à se forger une opinion.

Vous avez évoqué les suites des consultations : je voudrais dire un mot sur l'aéroport Notre-Dame des Landes. Le contrôle de la situation échappait à tout le monde et le référendum a donc paru une bonne idée. Son résultat a été clair. Or, depuis, silence absolu ! Un tel exercice de la démocratie directe ne dessert-il pas le principe de la concertation pour associer les citoyens à la prise de décision ? Les élus n'utilisent-ils pas la consultation pour se défaire d'un problème ?

**M. Florent Guignard.** – Je ne peux que comprendre que vous abordiez le thème du sexisme lorsque les personnes qui viennent vous rencontrer sont toutes des hommes. Je le déplore et m'en excuse. C'est un exemple d'une société qui demeure trop sexiste alors que les femmes sont effectivement aussi intéressées par ces sujets.

S'agissant des valeurs, l'enjeu éthique est certain. On constate un rapprochement entre les *civic techs* et l'entrepreneuriat social et solidaire. Il existe, par exemple, un label « entreprise sociale et solidaire de presse », qui représente hélas encore peu de chose. Une labellisation des projets serait bienvenue, le législateur pourrait y contribuer.

**M. Stéphane Vincent.** – Sur l'éthique, le problème est de décrypter les idéologies. Il importe de savoir d'où chacun parle.

Aujourd'hui, madame Bouchoux, nous sommes ici cinq hommes, mais je précise que l'équipe de neuf personnes à laquelle j'appartiens en compte seulement deux. C'est un effet d'optique.

**M. Cyril Lage.** – Le statut ne fait pas la vertu : chef d'entreprise ou acteur associatif, la vertu se constate aux actes, aux résultats. Sinon on en arrive à dire que tout élu est pourri, que tout entrepreneur est un patron voyou...

On peut juger insuffisante l'opération de participation sur la loi pour une République numérique, mais c'était un début. Trois amis ont remporté ce marché public de 60 000 euros et monté cette consultation en installant un bureau de fortune dans leur garage. Ils ont eu moins de trois semaines pour améliorer la méthodologie. Grâce au portage quasi sacrificiel du projet, les résultats ont été énormes. Il faut encore progresser.

**M. Benjamin Ooghe-Tabanou.** – Regards citoyens à un conseil d'administration composé à 80 % de développeurs informatiques, une activité où les femmes y sont



sous-représentées. Néanmoins, nous avons accueilli une première administratrice récemment, et je suis certain qu'elle participera bientôt à une audition.

Je veux dire toute l'importance de la neutralité et de la transparence. Je suis attristé que Cyril Lage qualifie cet élément de « dogmatisme ». En effet, tout l'enjeu est de respecter les valeurs éthiques. Il faut évaluer la méthode et pour cela, comprendre comment fonctionne le logiciel. Sinon, on reste dans l'opacité, qui crée la défiance.

**M. Henri Cabanel, président.** – Messieurs, nous vous remercions vivement.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est close à 15 h 05.*

**Mercredi 1<sup>er</sup> mars 2017**

- Présidence de Mme Sylvie Robert, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 10.*

**Audition des représentants des organisations représentatives des salariés, avec M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social, et M. Frédéric Sève, secrétaire national, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social, et M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social**

**Mme Sylvie Robert, présidente.** – Nous poursuivons les travaux de notre mission d'information, avec, cet après-midi, deux auditions conjointes, regroupant, pour la première, les syndicats de salariés représentatifs au niveau national, et pour la seconde, les organisations professionnelles d'employeurs représentatifs au niveau national.

Nous allons ainsi entendre, au titre des organisations représentatives des salariés : la CGT, représentée par M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral ; la CFDT, représentée par Mme Marylise Léon, secrétaire nationale, en charge notamment de l'évolution des règles du dialogue social ; la CFE-CGC, par la voix de M. Gilles Lecuelle, secrétaire national, chargé du dialogue social, et la CFTC, représentée par M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral chargé du dialogue social.

Le syndicat FO a, bien évidemment, été convié à participer à cette audition, mais aucun de ses représentants n'était malheureusement disponible pour se joindre à nous aujourd'hui.

Depuis décembre, la mission d'information s'interroge notamment sur les blocages susceptibles d'expliquer les difficultés à prendre et à mettre en œuvre des décisions publiques et sur les moyens d'améliorer les procédures.

La mission souhaiterait, en particulier, approfondir sa réflexion sur le volet relatif à la démocratie paritaire, afin d'identifier les propositions facilitant la conduite des réformes législatives portant sur le droit du travail, l'emploi et la formation professionnelle.

Comment parvenir à des réformes acceptées par la majorité et dans un délai correct ? Quel regard porter sur les procédures actuelles ? Faut-il les améliorer et, si oui, comment ?

Pour votre propos liminaire, je vous invite à la concision, afin de laisser ensuite le temps d'un échange et de réponse à nos questions.

Je vous précise que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

**M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT).** – Vos questions interrogent la démocratie paritaire sous l'angle de la décision publique.

Selon nous, il y a une articulation évidente avec les autres niveaux. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels dite « loi travail » a bien montré cette articulation : la décentralisation de la négociation collective, l'atomisation au niveau de l'entreprise concourent à l'affaiblissement de la démocratie sociale.

Je rappelle ainsi que, en 2012, le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail, l'OIT, a jugé un projet de réforme similaire du gouvernement grec, relatif à la décentralisation de la négociation collective, contraire aux principes des conventions 87 et 98 de l'OIT et affaiblissant la démocratie sociale.

Je souhaite réaffirmer la place de la loi et du principe de faveur et rappeler notre demande d'abrogation de la « loi travail ».

Un accord national interprofessionnel (ANI) est valide s'il est signé par des organisations syndicales représentant 30 % des suffrages aux élections professionnelles et si le droit d'opposition n'a pas été déclenché par des organisations représentant au moins 50 % de ces suffrages.

Comme nous l'avons défendu à l'occasion de la « loi travail », nous sommes favorables au principe du scrutin majoritaire intégral, c'est-à-dire à la validation des accords par des organisations représentant 50 % des suffrages plus une voix. La représentativité d'une organisation syndicale se mesure à l'audience que lui ont accordée les salariés, ce qui donne à chacune un poids différencié. Nous sommes donc favorables à l'accord majoritaire, qui permet de fonder une démocratie sociale et pose une exigence forte, gage d'un dialogue social efficace et accepté, au sens où il est porteur de progrès social et économique.

Cependant, nous observons des obstacles. Dans de nombreuses entreprises, on constate une carence de représentation au niveau des délégués du personnel et des comités

d'entreprise. D'après nos calculs, avec 2,2 millions de procès-verbaux de carence et 2 millions de procès-verbaux non renseignés sur les élections, au moins 4 millions de salariés ne peuvent pas s'exprimer lors des élections professionnelles. À cela, on doit ajouter la cohorte des demandeurs d'emploi et des titulaires de contrats courts, et je pourrais encore y adjoindre le nombre important de salariés qui n'ont pas pu voter lors des récentes élections professionnelles dans les très petites entreprises (TPE) : le Gouvernement a fait moins que le service minimum en la matière... Par exemple, 10 % des envois de matériel électoral ont fait l'objet d'un retour. Un nombre conséquent de salariés n'a donc pas pu s'exprimer lors de ces élections.

Pour remédier à cette situation, nous formulons deux propositions : établir la représentativité syndicale uniquement à partir des élections des seuls délégués du personnel, comme le proposaient initialement plusieurs organisations syndicales, et réfléchir à un rétablissement des élections prud'homales, qui permettaient à l'ensemble des salariés de voter.

Pour ce qui concerne le bilan de l'article L.1, on voit bien que le passé n'a pas servi d'exemple. Je rappelle que la consultation préalable des organisations syndicales sur tout projet concernant le travail, l'emploi et la formation professionnelle avait été introduite par la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, à la suite des manifestations de 2006 sur le contrat de première embauche (CPE). Sur la « loi travail », le Gouvernement est passé outre. Aucune concertation n'avait été organisée lorsque la première version du projet de loi est sortie début février.

Nous considérons qu'il est indispensable et logique que les acteurs sociaux – nous préférons cette appellation à celle de partenaires sociaux – soient concertés au préalable sur ces questions, qui relèvent du champ de la négociation nationale interprofessionnelle.

Dans le même temps, comme on l'a vu à l'occasion des dernières lois, on observe de plus en plus souvent un quasi « copier-coller » de la négociation dans la loi – sur ce plan, l'exemple de l'ANI de 2013 est éloquent. Ce problème, c'est ce que les juristes appellent la « loi négociée ».

Pour notre part, nous sommes favorables à des responsabilités assumées. Le rôle d'une négociation entre employeurs et organisations syndicales, sur un intérêt particulier, est d'éclairer le législateur. Celui-ci, qui est garant de l'intérêt général, doit conserver son indépendance. Les textes de loi sont trop souvent, aujourd'hui, la traduction quasi intégrale des ANI.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Votre raisonnement est assez contre-intuitif : on pourrait estimer, au contraire, que la prise en compte, par le législateur, du résultat de cette négociation est la reconnaissance même de la démocratie sociale et du rôle des syndicats.

J'entends l'argument que chacun doit assumer ses responsabilités. Cependant, pourquoi tenez-vous à ce primat de la démocratie représentative ? En quoi le législateur serait-il peu pertinent ou peu respectueux en faisant suite à l'accord social ? J'aimerais également que vos collègues puissent répondre à cette question.

**M. Fabrice Angei.** – Je me suis mal fait comprendre.

Selon nous, il faut une articulation. On ne peut pas procéder par « copier-coller ».

Pour nous, ce qui est important, c'est le sens que l'on donne à la démocratie sociale. Aujourd'hui, au plan local comme au plan national, la négociation n'est plus porteuse de progrès. Cela pose problème.

Les conférences sociales ont fixé le rythme mais les négociations se sont ouvertes en postulant l'abaissement des droits des salariés. C'est le sens de la négociation qui nous pose un véritable problème.

Cela dit, je vois mal le législateur ne pas tenir compte d'une négociation interprofessionnelle qui recueillerait l'avis unanime des organisations. Il a pour rôle de faire la loi et nous sommes attachés à l'intérêt général, à la hiérarchie des normes et au principe de faveur. Dans ce cadre, il faut bien qu'il y ait une séparation – ce qui n'implique pas nécessairement une opposition – entre les missions du législateur et celles des acteurs sociaux.

Il faut une négociation claire, mais pas une reprise systématique d'un accord dans la loi, notamment lorsqu'il y a divergence entre les organisations.

**Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).** – La CFDT est particulièrement intéressée par la démarche de cette mission.

Nous sortons du tumulte créé par un enchaînement de réformes sans précédent. Je pense que quelques-unes nous attendent encore. Certaines sont souhaitables – vous savez que nous ne défendons pas forcément le *statu quo*.

Pour nous, ces réformes doivent se faire dans le cadre de la démocratie sociale. Par ailleurs, les questions de la légitimité et de l'efficacité, qui figurent dans l'intitulé de votre mission, sont centrales.

La légitimité des organisations syndicales est régulièrement pointée du doigt. En 2008, nous avons connu une réforme extrêmement ambitieuse et profonde du paysage syndical, sur laquelle nous sommes loin d'être tous d'accord. Cette réforme a fondé la représentativité des organisations syndicales sur le vote des salariés, ce qui n'était pas le cas précédemment.

On reproche souvent aux organisations syndicales de n'être pas représentatives, en soulignant leur taux d'adhérents, mais celui-ci pourrait faire rougir nombre de partis politiques.

La question du calendrier et de la temporalité des réformes est une problématique majeure. Le souhait politique conduit parfois à perdre de vue le sens de ce que l'on fait.

Presque dix ans après la réforme de la représentativité, il est important de mesurer les évolutions du paysage syndical. En effet, les nouvelles règles de représentativité et de négociation modifient également le comportement des acteurs.

Nous étions favorables à l'introduction d'une règle de 30 % pour la validité des accords dans les entreprises en période transitoire. Nous défendons également la règle de l'accord majoritaire, que ce soit dans l'entreprise, la branche ou au niveau national interprofessionnel. Cette règle permet de promouvoir le compromis qui a pu être trouvé et

l'équilibre qui a pu être construit de façon incontestable. Elle est donc extrêmement importante.

Pour ce qui concerne l'association des citoyens, la CFDT a accueilli de façon extrêmement positive l'introduction de la consultation des salariés pour valider un accord d'entreprise si le seuil de 50 % n'est pas atteint. Cette consultation est organisée à l'initiative des organisations syndicales signataires. La légitimité et la représentativité des organisations syndicales en sortent renforcées, puisque cela leur impose une proximité avec les salariés qu'elles représentent.

S'il paraît difficile de l'organiser au niveau des branches et au niveau national interprofessionnel, on va, avec l'accord majoritaire, vers un système qui permet de définir des règles ne pouvant plus être contestées.

Sur la question de la temporalité, on a un problème de méthode au niveau de l'articulation entre démocratie paritaire et démocratie sociale. À la suite de la négociation sur la modernisation du dialogue social, qui n'a pas abouti, en janvier 2015, les organisations syndicales et patronales avaient tenté de revenir sur la méthodologie de négociation. Cela n'a pas été une réussite ; loin de là ! Plutôt que de réfléchir sur le lieu où se tiennent les négociations, il convient de réfléchir à la question de l'équité des moyens à la disposition des différents acteurs et de retenir l'idée que des objectifs extrêmement clairs doivent être définis au démarrage de la négociation : cela permet ensuite d'obtenir un accord dans des termes clairs, non susceptibles d'interprétations, tout en facilitant la transposition législative, lorsque celle-ci est nécessaire.

Nous avons deux propositions pour sécuriser cette transposition, chacun devant rester dans son rôle.

En premier lieu, un accord, ce n'est pas qu'un texte ; c'est aussi une histoire. Les signataires doivent donc pouvoir présenter conjointement, devant le Parlement, l'esprit, le contenu et les équilibres de l'accord qui a pu être trouvé, en amont, lorsque s'ouvre l'examen du projet de loi tendant à transposer l'accord. Il ne faut pas que chacun, de son côté, aille défendre sa vision et ses revendications initiales ! Si l'on veut que l'articulation entre démocratie sociale et démocratie politique fonctionne, il faut que les équilibres puissent être maintenus.

En second lieu, se pose la question du calendrier. Les acteurs sociaux définissent, chaque année, un agenda social. Je pense qu'il faut réfléchir à une meilleure articulation entre les agendas respectifs et ce qu'il est possible de renvoyer aux acteurs sociaux, tout en laissant à ces derniers, bien entendu, la possibilité de ne pas négocier, comme à la suite du rapport de Jean-Denis Combrexelle et pour la « loi travail », laquelle est loin d'avoir été un exemple en termes de méthode.

Il faut donc un calendrier clair pour donner de la visibilité aux acteurs. On ne négocie pas correctement dans la précipitation ni sans avoir pu définir des objectifs communs et un diagnostic conjoint !

**M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social.** – Pour ce qui concerne les règles de représentativité, je rappelle que notre organisation souhaitait initialement que la représentativité des salariés soit fondée non sur l'élection, mais

sur l'adhésion, avec tout le travail que cela nécessiterait en termes de valorisation des mandats et des parcours syndicaux.

Le législateur a fait un autre choix. Légaliste, la CFE-CGC en a pris acte : nous appliquons strictement la loi, telle qu'elle a été votée.

Pour ce qui concerne la représentativité patronale, nous sommes un peu déçus que, sur la méthode, le modèle n'ait pas été calqué sur la représentativité syndicale. Pour celle-ci, nous sommes partis d'un rapport d'experts. Une négociation nationale interprofessionnelle a eu lieu, qui s'est terminée par une loi. Ce parcours riche, complet, a permis d'aboutir à une position mûrie, réfléchie, discutée. Quel que soit le sujet social concerné, il faut un parcours digne de ce nom, qui permette un dialogue social, que ce soit au niveau de l'entreprise ou au niveau interprofessionnel, toujours basé sur la confiance, le respect des acteurs, des partenaires et des règles.

Il faut repenser certaines choses, la « loi travail » ayant un peu bousculé l'ordre public et l'organisation en la matière, mais nous avons les outils pour travailler. La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social dite « loi Larcher », qui a fixé un cadre et permis de définir les éléments de diagnostic et les principales options devant être présentées pour les questions sociales. Pour notre part, nous regrettons que la mesure de l'impact économique et social des nouvelles dispositions législatives ne soit pas prévue à l'article L.1 du code du travail.

La réflexion sur ces trois éléments que sont le diagnostic, la cible et les conséquences possibles de l'accord doit être partagée. La diversité de points de vue permet de l'enrichir. C'est cette méthode qui fonctionne le mieux sur le terrain. Il faut, *a minima*, une transparence et un partage des problématiques. Selon nous, l'imposition de cette méthode est importante et manque, elle aussi, à la mise en œuvre de l'article L.1.

D'ailleurs, les dernières négociations de l'année dernière ont montré que la non-application de l'article L.1 dans un débat important conduisait vite à un niveau de contestation assez élevé et rendait le respect du dialogue social difficile.

Nous défendons avec ferveur la prééminence de la démocratie représentative sur la démocratie sociale. Autrement dit, nous considérons que la loi doit être le socle : elle doit être impérative et s'imposer à tous. Quant à la démocratie sociale, elle est un moyen de permettre son adaptation à différents niveaux – entreprise, branche professionnelle –, voire d'apporter des compléments au niveau interprofessionnel.

C'est pourquoi nous sommes opposés au principe du référendum en entreprise, qui conduit à délégitimer les acteurs qui ont été élus. C'est un peu comme si l'on organisait un référendum parce qu'une loi ne recueille pas de majorité à l'Assemblée nationale... Vos collègues députés auraient alors un peu de mal à conserver leur légitimité !

Nous sommes aussi favorables au principe de l'accord majoritaire : cela renforce la valeur de l'accord, donne du poids à la négociation et consacre un niveau d'exigence qui permet d'avancer dans les débats. Ce seuil doit s'appliquer à tous les niveaux. Il est prévu de l'appliquer progressivement dans l'entreprise. Nous ne serions pas opposés à ce qu'il s'applique, par la suite, au niveau de la branche et au niveau interprofessionnel, dans un souci de cohérence au niveau du territoire.

**M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social.** – Le sujet est des plus intéressants et des plus importants.

Les différents aspects de la démocratie qui figurent dans l'intitulé de la mission ne doivent surtout pas être en opposition les uns avec les autres. Au contraire, ils sont complémentaires. L'idée est de réfléchir à la manière de les articuler pour permettre une meilleure adhésion de tous aux accords, aux réformes. Je pense que c'est aussi le sens de votre mission.

La CFTC a beaucoup travaillé sur ces questions, en particulier sous l'angle de l'amélioration de la qualité du dialogue social. À cet égard, nous proposons de créer un comité paritaire permanent du dialogue social. Cette création nous semble de nature à répondre à plusieurs de vos interrogations en permettant d'articuler les différentes formes de démocratie.

Les règles relatives à la représentativité des partenaires sociaux et le renforcement de leur légitimité doivent être examinés conjointement. Je rappelle, en effet, que nous n'étions pas demandeurs de la loi de 2008 sur la représentativité des organisations syndicales. Nous estimons que celle-ci produit un effet fortement néfaste : elle nous oblige à être constamment en élections, autant de temps que l'on ne passe pas au service des salariés. Nous le regrettons.

Pour autant, cette loi existe et sa vocation première était bien de renforcer la légitimité des partenaires sociaux et des accords signés. Aujourd'hui, cette question est réglée et, à notre sens, il n'y a pas lieu d'y revenir.

Le temps politique est différent du temps social. Aujourd'hui, il serait prématuré de dresser une analyse objective des effets de la loi de 2008 et, plus globalement, des lois sur la représentativité des partenaires sociaux, tant du côté syndical que du côté patronal parce que ces textes ne sont encore complètement entrés en application. C'est seulement cette année que l'on pourra, pour la première fois, mesurer la représentativité des organisations patronales et que la loi de 2008 entrera pleinement en vigueur pour les syndicats de salariés, avec la fin des dispositions transitoires sur la représentativité au niveau des branches.

Nous recommandons donc de ne pas modifier constamment les règles de représentativité, qui sont de nature à répondre à la question de la légitimité des acteurs. Laissons-leur le temps de vivre.

Je partage ce qu'a dit ma collègue de la CFDT : nous ne pensons pas que le taux de syndicalisation soit un élément à prendre en compte pour préjuger de la légitimité des acteurs. C'est à l'élection qu'il convient de s'attacher. Or le taux de participation des salariés aux élections professionnelles dans les entreprises est important. C'est lui qui fonde véritablement la légitimité des partenaires sociaux.

Le nombre d'adhérents ne nous semble pas constituer un sujet. Au reste, on ne peut pas du tout le comparer avec celui qui existe dans d'autres pays : notre système social n'est pas du tout le même. À cet égard, nous ne pensons pas que la syndicalisation obligatoire ou l'application des dispositions d'un accord ou d'une convention aux seuls adhérents des syndicats signataires soient souhaitables ni qu'elles s'inscrivent dans la philosophie de notre modèle social.

Nous devons plutôt travailler sur l'image du syndicalisme et, finalement, sur la méconnaissance de ce qu'est le rôle des partenaires sociaux. À ce sujet, nous avons une proposition à vous faire : ne pourrait-on pas éduquer l'ensemble des citoyens à ce que sont les acteurs de la démocratie – non seulement les acteurs politiques, mais aussi les acteurs sociaux ? La défiance serait alors un peu moins vive à l'égard des organisations syndicales, que le grand public apprécie aujourd'hui à l'aune de ce qu'il voit à la télévision : les manifestations, les pneus qui brûlent, les chemises arrachées... On ne voit pas que nous gérons les caisses de retraite, l'assurance chômage, un ensemble d'organismes qui font leur quotidien. Ne serait-il pas possible de prévoir, dans les programmes scolaires, par exemple dans le cadre de l'éducation civique, une vraie éducation à la démocratie dans toutes ses dimensions ?

Je retiens également que, dans son rapport, Jean-Denis Combrexelle a proposé d'« *agir sur les représentations, notamment à travers des actions de sensibilisation, formation, organisation des DRH, pour valoriser le dialogue social* », ainsi que de mettre en valeur les pratiques de ce dialogue social.

C'est par cet ensemble d'actions que l'on répondra à la question de la légitimité des partenaires sociaux, en permettant une meilleure connaissance de leur rôle.

Pour ce qui concerne l'application de l'article L.1 du code du travail et la méthode suivie par le Gouvernement lors de l'élaboration de l'examen parlementaire des différents projets de loi touchant le code du travail, nous avons une proposition très concrète à faire : ce qui manque aujourd'hui, c'est une instance dédiée.

Quand le Gouvernement veut solliciter les partenaires sociaux, dans le cadre, par exemple, de l'ouverture d'une négociation, il envoie un courrier aux différentes organisations patronales et syndicales. Parfois, c'est par la presse que l'on apprend que l'on est sollicité sur un sujet... Il est dommage que les choses se passent ainsi. Si le comité paritaire permanent du dialogue social était créé, nous serions tous réunis autour de la table et le processus de consultation serait beaucoup plus efficace.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Ce serait une forme d'institutionnalisation de l'article L.1 du code du travail.

**M. Pierre Jardon.** – Tout à fait. On pourrait d'ailleurs élargir le champ d'application de cet article, qui ne concerne aujourd'hui que les projets de loi du Gouvernement, aux propositions de loi émanant des assemblées.

Une instance dédiée répondrait en partie à votre question sur l'articulation entre le rôle du Parlement et celui des partenaires sociaux, puisqu'elle permettrait justement de faire ce lien. Il est important que tout soit organisé.

**Mme Sylvie Robert, présidente.** – Selon vous, qui arbitrerait au sein de cette instance paritaire ?

**M. Pierre Jardon.** – Il faut définir des modalités de fonctionnement claires concernant sa gouvernance, pour que les choses se passent bien.

L'idée est vraiment d'avoir un lieu où les partenaires sociaux puissent partager avec méthode. Aujourd'hui, il n'y a pas de méthode. Le dialogue social interprofessionnel n'est pas du tout organisé. Il se passe « au petit bonheur la chance ».



Je rejoins les propos Mme Marylise Léon, le fait d'avoir une méthode nous ferait gagner en efficacité. Ainsi, le fonctionnement du comité permettrait de répondre efficacement aux saisines et de s'appropriier – ou non – les négociations.

Cette instance serait consultée, entre autres, par les deux assemblées, en amont de la transcription législative d'un ANI. Il est très important que nous puissions faire la pédagogie des accords auprès des parlementaires, vous en expliquer le contenu, les raisons, les équilibres. Forts de cette connaissance, vous aurez les éléments pour légiférer de manière plus efficace, dans le respect du rôle de chacun – nous ne remettons jamais en cause le rôle du législateur, qui est responsable et garant du bien commun.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Même si nous sommes passionnés par le dialogue social, notre questionnement ne s'y limite pas : nous nous intéressons à la fois à la prise de décision politique, à la capacité à réaliser, aujourd'hui, des équipements et des infrastructures sur notre territoire, à mener le dialogue social et à faire évoluer les sociétés.

Quel bilan tirez-vous de la mise en œuvre de l'article L.1 du code du travail, après près de dix ans d'expérience ?

Que pouvez-vous nous dire de son application lors de l'élaboration de la « loi travail » ? Certains estiment que la concertation avec les syndicats a eu lieu ; d'autres le contestent ou, plus exactement, considèrent que l'objet du texte a changé en cours de route, avec l'intégration du plafonnement des indemnités de licenciement et d'autres éléments. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné dans le processus de dialogue engagé sur la « loi travail » ?

**M. Fabrice Angei.** – L'article L.1 n'a pas été véritablement appliqué sur la « loi travail ». Même s'il y a eu, dans un second temps, un semblant de concertation, nous avons découvert l'essentiel du texte par la presse.

Pour ce qui concerne le bilan de l'article L.1, nous avons alerté sur le danger que son application n'aboutisse à une loi entièrement négociée.

Selon nous, il importe qu'il y ait une véritable concertation. Cela veut dire que l'on ne s'appuie pas seulement sur certaines organisations syndicales, mais qu'on les écoute toutes, y compris celles qui sont en désaccord sur un projet. Il faut qu'il y ait équité et loyauté dans la mise en œuvre de la concertation. C'est ce manque qui a empêché la concertation de fonctionner sur la « loi travail ».

La concertation ne peut pas non plus fonctionner lorsque les projets tendent vers un amoindrissement des droits des salariés et de leurs garanties, plutôt que vers du progrès social.

En Italie, la Confédération générale italienne du travail, la CGIL, a lancé un référendum citoyen – pouvant déboucher sur une proposition de loi – sur la charte des droits sociaux, l'augmentation des salaires et la réduction du temps de travail. Cette méthode diffère de notre référendum d'entreprise.

Nous considérons aussi qu'il doit y avoir une autonomie des acteurs sociaux dans ce qui va être négocié avec l'employeur et le développement de négociations tripartites avec l'État.

**Mme Marylise Léon.** – L'article L.1 du code du travail est utile et nécessaire. Le bilan de sa mise en œuvre est relativement positif.

Il n'est pas déconnecté des conférences sociales, lieux importants de concertation et de dialogue qui ont aussi été l'un des marqueurs de la mandature actuelle, ni de la question de l'agenda social, qui est défini uniquement entre les seules organisations syndicales et patronales. L'articulation intelligente de ces trois leviers est un élément propice à la préparation pertinente des réformes.

Nous considérons que l'article L.1 a globalement très bien fonctionné pour certains textes, mais beaucoup moins sur la « loi travail ».

Il a bien fonctionné sur la modernisation du dialogue social. Dans le cadre d'une conférence sociale qui s'est tenue au mois de juillet 2014, l'objectif de travailler sur l'amélioration de l'utilité et de l'efficacité du dialogue social d'entreprise nous a été fixé très clairement. En septembre, le Gouvernement nous a communiqué une feuille de route, qui définissait trois enjeux : la reconnaissance des parcours syndicaux, l'organisation d'une représentation collective pour les salariés des TPE et la réorganisation des règles relatives à la négociation collective et aux instances représentatives du personnel. Nous avons décidé d'ouvrir la négociation ; elle n'a pas abouti. De nouvelles concertations ont été menées de manière séparée, puis un projet de loi a été déposé et examiné par le Parlement.

Sur la « loi travail », cela a été beaucoup plus compliqué, parce que les objectifs n'étaient pas clairs. Ce n'est pas la même chose de vouloir réformer le code du travail pour favoriser l'emploi ou pour rendre ledit code plus accessible, plus lisible et pour donner plus de place à la négociation d'entreprise. Une conférence sociale s'est tenue en octobre 2015, juste après la remise du « rapport Combexelle ». L'ensemble des organisations syndicales ont fait savoir qu'elles ne souhaitent pas négocier sur les éléments de proposition communiqués. Il y a eu des concertations. À aucun moment, nous n'avons vu de projet écrit, alors qu'il est plus compliqué de travailler sur des objectifs globaux que sur un texte formel.

Nous avons découvert le texte dans la presse, comprenant des dispositions qui n'avaient jamais été évoquées. Cela dit, les organisations syndicales et patronales n'avaient pas souhaité négocier...

Au reste, on était en fin de mandature. Un dernier véhicule législatif a servi de réceptacle, le projet de loi pour favoriser les nouvelles opportunités économiques (« loi Noé ») n'étant plus d'actualité. Un certain nombre d'éléments se sont agrégés, qui n'avaient pas été clairement annoncés au démarrage.

Je tiens à dire que les organisations syndicales ne sont pas « co-législateurs ». À partir du moment où nous ne souhaitons pas négocier, nous sommes dans la concertation, mais nous ne faisons pas les lois.

**M. Gilles Lecuelle.** – Selon nous, l'article L.1 est un bon article. Il permet de faire avancer les choses.

On sait très bien qu'il faut un certain temps pour s'approprier une nouvelle méthode et la mettre en œuvre. Neuf ans après l'adoption de cet article, nous sommes maintenant en capacité de mesurer ce qui a fonctionné ou non. Cela permet de continuer d'avancer et de rectifier un peu le tir.

Sur la « loi travail », l'article L.1 n'a pas fonctionné du tout. Nous considérons que la concertation n'a pas eu lieu. Il faut dire que les objectifs n'étaient pas clairs dès le départ. Il était donc difficile d'en discuter.

Au demeurant, jusqu'à la promulgation de la loi, le débat n'a jamais eu lieu. Nous avons contesté la non-application de l'article L.1. Comme le texte continuait son parcours, nous avons quelque peu revu nos positions, estimant que nous pourrions intervenir lors du débat parlementaire. Or celui-ci n'a pas eu lieu non plus. Notre vision des choses n'a donc pu être prise en considération. Lorsque nous avons rencontré le rapporteur à l'Assemblée nationale, il était déjà trop tard : quelques jours après, le Gouvernement décidait de passer en force en recourant au 49-3.

Cela a laissé des traces assez importantes dans les esprits et les méthodes de travail. C'est vraiment le mauvais exemple dont il faut tirer profit. Il y a peut-être des choses à améliorer et à clarifier, notamment dans la manière de formaliser la concertation, ainsi que dans la communication du document d'orientation, des éléments de diagnostic. En tout état de cause, son application est, selon nous, positive.

**M. Pierre Jardon.** – Je ne partage pas tout à fait ce qui vient d'être dit. Je rebondirai sur les propos de Mme Marylise Léon, qui a bien rappelé les éléments de contexte.

Selon nous, l'article L.1 a eu son effet. Nous avons été régulièrement consultés. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas eu de concertation du tout sur la « loi travail », même si, de fait, des choses n'ont pas fonctionné. Si nous avons découvert les grands équilibres du texte au moment de la présentation de l'avant-projet, des travaux ont été réalisés en amont, et il n'y a pas eu une semaine sans concertation, sans échanges, sans que nous puissions faire des propositions d'amendement – certaines de nos propositions ont d'ailleurs été reprises. Le Gouvernement n'était pas du tout fermé. Il y a bien eu une place à la concertation. Nous avons pu être entendus, certes pas sur tout, mais nous avons encore pu faire bouger les lignes jusqu'à la promulgation de la loi. Au reste, pour qu'il y ait concertation, il faut être deux...

Comment peut-on éviter les situations de blocage que l'on a connues avec cette loi ? C'est un vrai sujet. Il convient qu'il y ait une méthode. C'est vrai pour la négociation interprofessionnelle de manière générale. Pour que cela fonctionne, il faut d'abord que l'on se mette d'accord sur le diagnostic. À cet égard, nous avons des propositions très précises sur la manière dont fonctionnerait le comité permanent du dialogue social. Cela commence par une consultation très large des différents acteurs de la société civile, dans toutes ses dimensions – économiques, sociales, environnementales – et en tenant compte des évolutions, notamment dans le domaine du numérique, de manière à poser un diagnostic partagé. Il faut consulter tous ceux qui peuvent être concernés par la réforme. Il convient également de faire travailler des organismes comme France Stratégie, des universitaires, des chercheurs, afin de disposer de matière brute. De manière générale, la qualité de la négociation sera différente si le diagnostic fait consensus.

Selon Mme Marylise Léon, le problème est que l'on n'était pas sûr des objectifs. De fait, pour travailler sereinement les uns avec les autres, il faut commencer par s'accorder sur le diagnostic et sur les objectifs que l'on veut se donner. Cela évite de se retrouver dans des situations de posture et, au-delà, dans des situations de blocage.

**Mme Sylvie Robert, présidente.** – C'est donc, selon vous, une question de méthode.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous avez à plusieurs reprises fait référence au domaine de la négociation et de la loi.

J'ai bien compris le point de vue de la CGT. J'ai pu comprendre que la position de la CFDT n'était pas très différente sur la place de la négociation et sur le fait que le législateur devait prendre ses responsabilités.

**M. Gilles Lecuelle.** – Je partage cet avis, dès lors que j'ai affirmé que la loi devait être le socle.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Quand, dans le cadre des travaux de notre mission, nous discutons de la prise de décision politique, certains nous invitent à privilégier la démocratie participative, tandis que d'autres nous incitent plutôt à renforcer la démocratie représentative, tout en nous appuyant sur les acquis tirés de dispositifs de la démocratie participative.

Si je transpose ce schéma dans le domaine social, que vous représentez, vous semblez considérer que le dialogue social est très important, mais qu'il ne peut se substituer à la démocratie représentative, qui déroule ses procédures normales et doit se traduire par le vote d'une loi. Est-ce bien ainsi que vous voyez les choses ?

**Mme Marylise Léon.** – La CFDT ne souscrit pas au principe « la loi et rien que la loi ». Il est des accords nationaux, interprofessionnels, qui construisent de la norme sociale, sans nécessiter une transposition législative.

Ainsi, nous sommes de fervents défenseurs du paritarisme de l'assurance chômage, qui relève bien du domaine des acteurs sociaux. S'il requiert une transposition dans le cadre d'un agrément, et donc une intervention de l'État, l'accord national interprofessionnel de 2013 a créé des droits nouveaux qui ne nécessitaient pas forcément une transposition législative.

**M. Gilles Lecuelle.** – Quand je dis que la loi doit être le socle, cela ne veut pas dire qu'elle a l'exclusivité.

Nous défendons un mode de fonctionnement où l'étage supérieur doit décider ce qu'il laisse ouvert à la négociation à l'étage inférieur.

C'est pour cette raison que nous défendons le respect des normes, de la loi jusqu'à l'entreprise, en passant par l'interprofessionnel et la branche.

La loi est le socle, mais elle peut très bien laisser des marges de manœuvre aux partenaires sociaux. Dans un second temps, ceux-ci peuvent voir comment faire descendre la négociation jusqu'à l'entreprise.

**M. Fabrice Angei.** – Comprenons-nous bien : le schéma que nous défendons n'est pas totalement différent. Pour nous non plus, ce n'est pas « la loi et rien que la loi » ! La loi est bien un socle.

Je rappelle que l'on signe tout de même 80 % des accords en entreprise. Il s'agit bien d'adapter la loi à des situations – mais jamais « vers le bas » –, d'y apporter des compléments, et non de s'y substituer.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Je continue sur l’articulation avec le rôle du Parlement, qui ne se traduit pas forcément par des lois.

Vos syndicats pourraient-ils être favorables à un rôle accru du Parlement lors de l’élaboration des documents d’orientation, les fameuses notes de cadrage qui sont adressées aux syndicats en vue de lancer une négociation ? Ces lettres, comme vous l’avez rappelé tout à l’heure, sont, en quelque sorte, l’alpha et l’oméga de la négociation. Le Parlement devrait-il se saisir de ce sujet ?

Pour l’heure, nos assemblées peuvent, par exemple, proposer une résolution au Gouvernement sur les questions européennes ou émettre un avis politique à l’attention de la Commission européenne.

Pourrait-on envisager que le Parlement donne son avis sur les documents d’orientation, comme avec des résolutions, sans caractère contraignant, ou que les commissions des affaires sociales, par exemple, puissent entendre le Gouvernement avant leur rédaction ?

Considérez-vous que le Parlement pourrait apporter une plus-value en discutant avec l’exécutif préalablement à l’envoi de ces documents d’orientation ou estimez-vous, au contraire, que ce serait un élément de complexité supplémentaire dans le dispositif ?

**Mme Marylise Léon.** – Cela peut être utile, mais principalement pour le Parlement et le Gouvernement.

Si cette possibilité permettait à l’organisation syndicale de disposer d’un document d’orientation qui corresponde mieux aux objectifs et du Gouvernement et du Parlement, notre tâche s’en trouverait également simplifiée.

Au reste, rien ne nous interdit de négocier avec les organisations patronales sur des points complémentaires à ce qui figure dans la lettre d’orientation. Le mandat qui nous est confié n’est pas strict. Nous pouvons soulever une nouvelle thématique ou mettre l’accent sur un sujet.

Je souhaiterais évoquer deux autres éléments.

Premièrement, il faut une plus grande connaissance réciproque du milieu des entreprises et du Parlement. Multiplier les rencontres et les occasions d’échanger « à froid » me paraît extrêmement utile. Il est intéressant de partager le contenu des dossiers de droit social plus largement, et au-delà des seuls parlementaires spécialistes de la question.

Deuxièmement, se pose la question de l’articulation entre démocratie sociale et démocratie politique. Je sais que certains parlementaires considèrent que construire et voter les lois relève de la seule prérogative du Parlement. Il faut reconnaître une place utile pour les organisations syndicales.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Il existe un Institut des hautes études de protection sociale (IHEPS) ainsi qu’un Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

Seriez-vous favorables à la création d'un institut équivalent, dans le secteur du travail ? Cette instance permettrait à des experts, des parlementaires et des syndicalistes de travailler sur un sujet pendant un an.

**M. Fabrice Angei.** – Des instituts de ce genre, des groupes de recherche ou de discussions existent déjà plus ou moins en matière de dialogue social.

Nous estimons que l'intervention du Parlement dans l'élaboration des documents d'orientation pourrait être utile, de même qu'elle ne pourrait qu'améliorer l'articulation entre le Parlement et le Gouvernement.

Dans cet esprit, nous avons proposé une concertation et des échanges entre les différentes parties – employeurs, syndicats, Gouvernement, Parlement.

Selon nous, le diagnostic ne traduit pas une vision unique. Il peut donner lieu à des éclairages multiples et présenter plusieurs facettes d'un sujet. Par exemple, le diagnostic sur l'assurance chômage a aussi mis en lumière la question des contrats courts ou encore de l'intérim.

Nous défendons l'équité des moyens et notre droit à l'expertise. Il ne s'agit pas d'institutionnaliser ou de professionnaliser le syndicalisme. Nous devons pouvoir être appuyés par des experts et échanger avec différents interlocuteurs. Le modèle n'est pas celui d'un moule unique qui donnerait une pensée partagée. Pour notre part, nous représentons les salariés et leurs intérêts. Cela dit, il peut aussi y avoir des intérêts communs !

**M. Pierre Jardon.** – Nous accueillons tout à fait favorablement l'idée d'un institut des hautes études. Cela rejoint d'ailleurs les propos que j'ai tenus précédemment, sur l'organisation du comité paritaire permanent et sur le fait de la nécessité de promouvoir le dialogue social dans notre pays.

D'ailleurs, je rappelle que la création d'un haut conseil de la négociation collective et du paritarisme, qui serait le lieu des négociations interprofessionnelles, soit sur saisine de l'État ou du Parlement, soit sur auto-saisine, avait été proposée dans un rapport parlementaire récent. C'est précisément le comité paritaire permanent que nous appelons de nos vœux.

Dans ce rapport était également proposée la création d'un institut des hautes études du dialogue social, qui aurait pour mission de diffuser la culture de la négociation dans le monde économique, administratif, associatif ou politique.

**M. Gilles Lecuelle.** – Je ne partage pas complètement cet avis. Nous disposons déjà de nombreuses études et de nombreux éléments d'information. Les bonnes idées sont légion et quasi quotidiennes. Je pense notamment à la naissance toute récente de la chaire de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP) sur le dialogue social et la compétitivité.

Il faudrait peut-être commencer par recenser les éléments qui sont en notre possession et voir comment il est possible de consolider la multitude de travaux qui sont réalisés – par exemple, ceux de France Stratégie. Je n'arrive pas à lire toutes les études que l'on me fournit depuis que je suis secrétaire national ! Il me paraît donc problématique de prévoir des études supplémentaires.

Je veux revenir sur le mode de fonctionnement de la sphère socio-économique en France. Depuis le passage au monde industriel, voilà deux siècles, c'est l'entreprise qui a toujours fait progresser le bien-être du citoyen. Nous tenons absolument à préserver ce modèle de l'entreprise actrice de la cité. On voit les effets d'autres modèles, d'inspiration financière, où l'entreprise sert uniquement l'actionnaire.

Nous sommes les différents représentants du monde de l'entreprise, avec ses salariés, ses directions, tandis que vous représentez, en tant que parlementaires, les citoyens. Nous sommes intéressés par une discussion, au plus haut niveau, sur l'articulation entre nos rôles respectifs. C'est d'autant plus vrai que nous avons un peu le sentiment que le pouvoir de la finance vient empiéter sur nos pouvoirs. Nous devons donc nous partager ce qui reste. Dans ce contexte, il conviendrait de définir les rôles et les missions de chacun, de manière à travailler de manière beaucoup plus cohérente.

**M. Bernard Vera.** – D'après la note qu'ils nous ont transmise, vos collègues de Force ouvrière (FO) considèrent, comme vous tous, que la concertation préalable est absolument indispensable. Ils vont cependant plus loin : ils estiment que l'absence de concertation préalable réelle devrait bloquer le processus législatif. J'aimerais avoir vos réactions sur cette idée.

Par ailleurs, au sujet des lois « fourre-tout », ils considèrent que, dès lors que la concertation préalable a débouché sur la définition d'objectifs extrêmement clairs, le processus législatif ne devrait plus pouvoir intégrer d'autres éléments que ceux qui ont été définis au départ. Souscrivez-vous à cette proposition ?

Au reste, je ne suis pas le porte-parole de FO. Je l'invite dans le débat de façon qu'il puisse échanger avec vous...

**M. Fabrice Angei.** – Pour ce qui concerne la concertation préalable, les choses sont effectivement inscrites dans la loi de manière très claire – concertation préalable avec communication d'un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options, avec transcription dans un texte législatif...

S'agissant de la « loi travail », ce document ne nous a pas été transmis. C'est l'un des moyens que nous avons soulevés, de manière commune et conjointe avec FO, lorsque nous avons saisi l'Organisation internationale du travail (OIT) sur cette loi.

Nous considérons nous aussi que l'absence de concertation devait conduire à ne pas voter la loi. Au demeurant, il me semble que le malaise qui s'est exprimé au niveau du Parlement n'y est pas étranger. Ce n'est pas, du reste, qu'une question de méthode : c'est aussi une question de sens, de contenu. Vouloir fluidifier et apaiser le dialogue social uniquement par des dispositifs et des méthodes ne fonctionnera pas.

S'agissant du pouvoir d'intervention du législateur, rendre le vote d'une loi impossible parce que l'on y a intégré de nouveaux éléments me paraît trop systématique. Il faut évaluer au cas par cas. Les choses doivent être analysées très finement. C'est donc une question très difficile, à laquelle je ne peux pas répondre par oui ou par non, de façon définitive.

**Mme Marylise Léon.** – Sur cette question de la concertation, notre vision est sensiblement différente.

Je conviens que la concertation est indispensable. Cependant, les appréciations divergent sur ce qui en ressort. Recevoir une invitation, que l'on y réponde ou non, suffit-il à caractériser l'existence d'une concertation ? Pour certaines organisations syndicales, la concertation implique d'être entendu et d'obtenir satisfaction sur certaines demandes.

Sur la question des lois qui intègrent des éléments qui n'étaient pas prévus initialement, il me semble que le mécanisme du « cavalier législatif » permet d'ores et déjà d'écarter un dispositif totalement déconnecté de l'objet principal de la loi. Il arrive aussi que les organisations syndicales s'installent à la table des négociations et découvrent un nouveau sujet. Nous décidons alors conjointement de réajustements éventuels. Je pense notamment à la négociation sur la sécurisation de l'emploi, en 2013, où, compte tenu du nombre de thématiques abordées, nous nous sommes demandé dès le départ s'il était possible de construire un équilibre sur des sujets aussi variés.

**M. Gilles Lecuelle.** – Il me semble difficile d'aller jusqu'au blocage d'un texte de loi. L'expérience de la loi du 8 août 2016, dite « loi travail » ou « loi El Khomri », en est le meilleur exemple, les partenaires sociaux n'étant pas en phase sur le niveau de concertation. Cela prouve bien la difficulté de l'exercice.

Tout figure déjà dans l'article L.1 du code du travail : les sujets qui méritent concertation sont listés, l'emploi du présent vaut obligation... Ce sont les modalités pratiques de mise en œuvre de cet article qui doivent être améliorées, de manière que son application ne puisse plus faire l'objet de contestations.

Par ailleurs, si ceux qui votent la loi décident de ne pas l'appliquer, il sera difficile de garder un climat de confiance au sein du débat. Si le texte est appliqué, tout ira très bien !

**M. Pierre Jardon.** – En effet, il est très important que l'article L.1 soit bien appliqué.

Il a même été question, à un moment, de faire figurer le principe du dialogue social dans la Constitution. Pourquoi pas...

Pour ce qui concerne les lois « fourre-tout », j'estime que plus il y a de choses dans une loi, moins on peut se l'approprier et plus le texte est de nature à créer des situations de blocage. Il en va de même lorsqu'on légifère trop souvent sur un même sujet. Le temps politique est court : on veut des résultats tout de suite. Mais le temps d'appropriation est, lui, beaucoup plus long. Si les règles du jeu changent avant que l'on ait eu le temps de se les approprier, c'est extrêmement compliqué à gérer.

Pour terminer, n'oublions pas que l'État est garant du bien commun. Nous sommes très attachés à ce rôle de l'État. Nous intervenons en matière sociale. Vous avez une vision bien plus transversale sur nos sujets et sur la manière dont ils peuvent s'inscrire dans un projet de société beaucoup plus global. Il ne s'agit pas de vous ôter cette prérogative.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – J'ai bien entendu qu'il n'y avait pas de méthodologie permettant nécessairement d'aboutir et que, donc, ce n'était pas qu'une question de procédure, mais aussi une question de fond.

Quelles sont vos principales propositions pour améliorer les conditions du dialogue social et donc le travail préparatoire au texte soumis au législateur, permettant ainsi de faciliter l'adoption éventuelle de réformes législatives portant sur le code du travail ?



**M. Fabrice Angei.** – La plus importante, sous l’angle du dialogue paritaire national, est peut-être bien de clarifier et de préciser les modalités de mise en œuvre de l’article L.1 que l’on considère comme essentiel et fondamental.

Au reste, il y a une assemblée consultative dont nous n’avons pas parlé, mais qui, à nos yeux, est extrêmement importante et permet d’aboutir à un certain nombre de consensus : c’est le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Je considère que le Parlement et le Gouvernement ne s’appuient pas assez sur les avis de cette institution.

Il faut une meilleure articulation entre démocratie participative, démocratie sociale, *via* les organisations syndicales, et démocratie parlementaire.

**Mme Marylise Léon.** – Je retiens trois éléments.

Premièrement, sur la question de la temporalité, il faut suspendre toute législation tant que la consultation sur un sujet n’est pas terminée. Cela peut paraître élémentaire, mais ce n’est pas forcément le cas.

Deuxièmement, il faut mieux caler l’agenda social et l’agenda politique.

Troisièmement, les acteurs sociaux doivent absolument travailler sur la méthode de négociation. Une bonne négociation, ce n’est pas une négociation théâtralisée, qui se termine à cinq heures du matin ! Nous devons faire preuve de davantage de maturité et vraiment nous questionner sur la méthode, sur la façon dont on construit un accord et dont on évalue ce qu’il produit. Cela nous paraît absolument fondamental.

**M. Fabrice Angei.** – Nous partageons ce point de vue.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – À cet égard, avez-vous identifié de bonnes méthodes de négociation ?

**Mme Marylise Léon.** – Oui, nous en avons identifié dans des entreprises, dans certaines branches professionnelles. Nous avons suivi attentivement la négociation d’accords sur le pacte de responsabilité. Sans surprise, on a abouti à des accords lorsqu’il y a eu un diagnostic et un calendrier partagés, des moyens dédiés ainsi que, parfois, la sollicitation d’experts.

Nous avons travaillé sur une révision de la méthodologie de négociation. Selon nous, celle-ci ne se limite pas à la question du lieu où sont menées les négociations et ne peut pas non plus s’institutionnaliser dans un comité permanent paritaire. C’est un point de divergence.

**M. Fabrice Angei.** – Nous partageons ce sentiment.

**M. Gilles Lecuelle.** – Je souscris à ce qui vient d’être dit.

Cela passe aussi par le développement d’un état d’esprit qui consiste à se respecter mutuellement, à respecter les règles, les textes, les acteurs... Or on s’aperçoit que, en dépit de la loi de 2008, qui fixe la légitimité de chacun, celle-ci est en permanence remise en cause.

Cette situation ne peut perdurer. On ne peut envisager d'avoir des débats sérieux à l'avenir si, d'un côté de la table, on ne respecte pas la légitimité du partenaire qui est en face. Les lois doivent être appliquées, y compris dans leur esprit.

S'agissant de l'article L.1, tous les éléments permettant un vrai dialogue social serein, reposant sur un état des lieux partagé, doivent être réunis. La diversité des points de vue permettra d'enrichir le débat, et l'on pourra certainement éviter les situations de blocage.

**M. Pierre Jardon.** – Vous l'aurez bien compris, pour nous, ce qui est essentiel, c'est de structurer le dialogue social au niveau interprofessionnel.

Nous proposons donc la création d'un comité paritaire permanent du dialogue social, qui aurait pour mission d'organiser les discussions, les concertations et les négociations du ressort des partenaires sociaux et de bâtir un agenda partagé de réformes. Il serait consulté par le Parlement et le Gouvernement sur les questions socio-économiques et l'emploi. Cette instance serait aussi un observatoire du dialogue social dans les branches et les entreprises, lequel est particulièrement important aujourd'hui, et permettrait un appui et un accompagnement des branches qui en ont besoin, par exemple dans le cadre des démarches de restructuration.

Sa création devrait s'accompagner de la mise en place de commissions, permanentes ou temporaires, en particulier sur les questions de relations du travail, de conditions de travail, de rémunération, d'emploi et de sécurité sociale ainsi que de normes internationales du travail.

Il faut systématiser la mise en place d'un diagnostic partagé par une consultation très large de la société civile, en associant notamment les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales ou encore les associations représentant les jeunes, ce qui est une réponse à la démocratie participative. Nous devons aussi nous appuyer sur des travaux d'experts, comme France Stratégie.

Au final, il faut communiquer sur ce qui est fait, faire la pédagogie des accords et les promouvoir. Cela permet aussi de lever des situations de blocage.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion, suspendue à 17 h 35, est reprise à 17 h 45.*

**Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs, avec M. Michel Guilbaud, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef), M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation au sein de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), et M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P)**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous venons d'entendre quatre des cinq organisations syndicales représentatives de salariés au sujet de la démocratie paritaire ou sociale. Nous entendons maintenant les organisations patronales représentatives au niveau national, à savoir le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), en la personne de son

directeur général, M. Michel Guilbaud, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), qui a succédé à la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), à travers son vice-président, M. Jean-Michel Pottier, et l'Union des entreprises de proximité (U2P), issue de la réunion de l'Union professionnelle artisanale (UPA) et de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), représentée par son secrétaire général, M. Pierre Burban.

Notre mission d'information a été constituée pour essayer de répondre à la question des blocages que connaît notre société, au niveau de la décision politique, en raison de la crise de la représentation qui frappe les élus politiques à tous les niveaux. Nous nous demandons donc si la démocratie participative peut nous aider à améliorer ou à rénover notre démocratie représentative et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

Notre interrogation porte aussi sur la réalisation de grands équipements constatant qu'elle est souvent contestée et qu'il devient délicat de mener à bien des projets d'autoroute, d'aéroport, etc.

Le troisième domaine sur lequel nous avons souhaité nous pencher concerne les réformes sociales. Notre pays a les pires difficultés à mener à bien ces réformes – nous avons tous en mémoire des mois de manifestations dans la période récente.

Comment lever les blocages, ou mieux faire fonctionner l'articulation entre les décideurs et la population, afin de permettre une prise de décision légitime et efficace dans notre pays ? Tel est l'esprit de nos travaux.

Grâce à vous, nous allons pouvoir nous concentrer sur la démocratie paritaire ou sociale. Je vous propose de commencer par une phase introductive de cinq à dix minutes par intervenant, où vous pourrez développer votre propre appréciation des blocages actuels et vos idées sur la manière d'y remédier. Ensuite, nous passerons à un échange de questions et de réponses.

**M. Michel Guilbaud, directeur général du MEDEF.** – Le thème que vous explorez est extrêmement vaste, car il ne porte pas que sur la démocratie sociale. Il s'agit d'une réflexion beaucoup plus large sur le fonctionnement démocratique dans toutes ses dimensions. Vous avez entendu de nombreux experts qui réfléchissent sur la démocratie représentative et la démocratie participative. Même si nous pouvons être amenés, de manière connexe, à nous pencher sur ces questions, l'audition d'aujourd'hui portera sur notre rôle de partenaire social.

Les sujets que vous souhaitez évoquer sont bien au cœur de notre réflexion permanente. Nous représentons le niveau national interprofessionnel, en cela nous sommes la face émergée d'un iceberg, puisque nous sommes l'expression de toute la démocratie sociale à l'œuvre dans l'entreprise. Nous tirons notre légitimité du fait que nous sommes l'addition des représentativités construites par l'adhésion des entreprises à leur syndicat professionnel et à leur branche. Le MEDEF est l'addition de 80 organisations professionnelles qui, pour l'essentiel, gèrent elles-mêmes leurs propres conventions collectives.

Vos questions sont pour l'essentiel relatives à l'efficacité et à la légitimité qui permettraient de faire évoluer la norme en matière de droit social. Comme vous le savez, nous jouons un rôle en la matière et je reviendrai sur le cadre juridique dans lequel il s'exerce. Nous jouons également un rôle dans la gestion des dispositifs paritaires construits au fil des

années, à l'instar des grands régimes de protection sociale. Dans ce dernier cas, notre légitimité est tirée du fait que les partenaires sociaux ont souhaité créer des régimes de protection complémentaires des régimes généraux de sécurité sociale.

Dans ces deux domaines, la légitimité et l'efficacité des partenaires sociaux sont régulièrement questionnées, y compris dans le paritarisme dit « de gestion ».

Aborder la légitimité et l'efficacité des processus d'élaboration de la norme peut difficilement se faire indépendamment de la norme elle-même. Je peux vous expliquer les fondements de notre légitimité ou les aspects de notre efficacité, mais ce propos ne peut être déconnecté de l'objet de la négociation. Pour faire évoluer le droit, il faut partir des règles actuellement en place.

Dans le cas qui nous intéresse, nous partons de la loi, ce qui nous amène à poser la question de sa place dans la norme sociale. Nous avons joué notre rôle, notamment dans la négociation des accords nationaux interprofessionnels (ANI) qui ont suivi l'adoption de la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue sociale, dite « loi Larcher », en respectant le cadre de la loi et pour faire évoluer les normes sociales actuelles. L'article L. 1 du code du travail, dans la rédaction résultant de la « loi Larcher », impose une négociation préalable entre les partenaires sociaux, avant tout projet de réforme du droit du travail, formalisant ainsi ce qui n'était auparavant qu'un usage. Il nous est demandé de négocier des évolutions de la loi mais si la place qu'elle occupe était différente, nous ne rencontrerions peut-être pas les mêmes difficultés.

Ainsi, ce qui prime aujourd'hui dans notre appréciation de l'application de la norme en France, c'est la place trop importante des dispositions législatives par rapport à celle des dispositions conventionnelles qui peuvent être élaborées au niveau des branches et des entreprises. Le champ de compétence de la représentation nationale interprofessionnelle se confond presque avec l'espace de la loi : nos adhérents, les branches professionnelles et les entreprises, qui fondent notre légitimité et nous mandatent, attendent de nous que nous fassions évoluer le droit en modifiant la loi, alors que cette responsabilité revient au Parlement.

La « loi Larcher » avait contribué à clarifier le rôle des acteurs et à les responsabiliser, mais le bilan de son application est assez ambivalent. En effet, notre intervention précède celle du législateur, sur la base d'un document d'orientation préparé par le Gouvernement. Dans les faits, la négociation intervient le plus souvent sur l'initiative des partenaires sociaux, mais le Gouvernement estime qu'il doit la cadrer conformément à l'article L. 1 du code du travail. L'expérience prouve que le document d'orientation est souvent assez précis et limite fortement les marges de manœuvre des négociateurs. Une fois que l'ANI est signé, c'est le Gouvernement qui le transforme en projet de loi soumis au Parlement, lequel ne l'adopte pas tel quel – ce qui est tout à fait légitime, mais provoque des débats récurrents. Les gouvernements successifs ont toujours considéré qu'il fallait respecter l'esprit des négociations, mais dans la lettre de la loi, on constate effectivement de nombreuses modifications. Ceux qui nous donnent mandat de négocier peuvent alors, *in fine*, avoir le sentiment que les résultats de la négociation ne sont pas toujours respectés. Il peut devenir extrêmement délicat de reconnaître quelle était la volonté des partenaires sociaux dans le résultat final.

Il était positif de consacrer le rôle des partenaires sociaux, personne ne peut le nier, mais les résultats ne sont pas toujours ceux que l'on attendait. Il ne s'agit pas de critiquer

l'action des partenaires sociaux ni celle du Parlement. J'ai commencé mon propos en indiquant qu'il était difficile d'apprécier ce processus indépendamment de l'objet en cause, à savoir la loi. Si la loi se limitait à fixer quelques principes fondamentaux – que l'on serait moins tenté de changer tout le temps – et si l'espace ouvert aux normes conventionnelles était beaucoup plus large, notamment au niveau des branches – laissant ainsi une plus grande marge de manœuvre aux partenaires sociaux –, la question se poserait différemment. Tel a d'ailleurs été le cœur du débat sur le rapport de Jean-Denis Combrexelle – accueilli de manière plutôt consensuelle par les responsables politiques. La négociation se passerait moins au niveau national interprofessionnel et serait davantage concentrée au niveau des branches. Le Parlement serait donc amené à intervenir moins souvent, puisque la loi ne comporterait plus de normes extrêmement détaillées, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui conduit au dépôt de myriades d'amendements lors de l'examen parlementaire.

Tel est le débat qui existe au sein du MEDEF. Dans l'esprit, la négociation préalable est une bonne chose mais nous demandons que soit réduite la place de la loi dans un droit social particulièrement complexe. Cela reviendrait à aller au bout de la philosophie de la « loi travail », qui n'a été qu'une esquisse, en ne l'appliquant difficilement qu'au temps de travail. Cependant, l'article 1<sup>er</sup> de cette loi indique qu'une commission d'experts devrait revoir l'espace de la loi, au regard de la notion d'« ordre public conventionnel » évoquée par Jean-Denis Combrexelle. Pour nous, le meilleur moyen de refonder la légitimité des partenaires sociaux serait de leur rendre tout leur rôle dans l'entreprise.

Vos interrogations portent également sur la représentativité nationale interprofessionnelle.

La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a redéfini les règles de représentativité des syndicats, en permettant une mesure objective, et elle n'a pas rencontré de difficulté majeure d'application. La représentativité patronale est en cours d'évaluation, il est donc difficile de se prononcer aujourd'hui. Quelques difficultés techniques se posent, mais cette représentativité sera établie sous l'égide de la direction générale du travail.

Au fond, ce que j'ai dit au sujet de la norme vaut aussi pour la légitimité des acteurs. Le niveau national interprofessionnel est la face émergée de l'iceberg, mais il faut surtout refonder la légitimité des partenaires sociaux dans l'entreprise, pour qu'elle le soit, par consolidation, au niveau de la branche. Aujourd'hui, la légitimité des syndicats au sein de l'entreprise est parfois contestée, du fait de la très grande complexité et du trop-plein de règles formelles enserrant le dialogue social dans l'entreprise. Une multiplicité d'instances élues – comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, délégués du personnel – exercent des compétences diverses et variées. La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dite « loi Rebsamen », a essayé de simplifier le dispositif, mais ces instances n'ont pas le pouvoir de négociation, qui appartient à la représentation syndicale. Or, très souvent, celle-ci n'existe pas dans les petites entreprises.

Le cadre du dialogue social dans l'entreprise mériterait donc d'être réformé : nous l'avions proposé en 2015, dans le cadre d'une négociation qui a malheureusement échoué, et la « loi Rebsamen » est allée beaucoup moins loin que ce que nous souhaitions. Nous avons suggéré d'instaurer une instance unique, élue, et qui aurait eu compétence pour négocier. De notre point de vue, cela permettrait à la représentation syndicale et au dialogue social dans l'entreprise de retrouver une légitimité fondée sur le vote des salariés. La représentativité des syndicats au niveau de la branche et au niveau national interprofessionnel retrouverait

également une légitimité fondée sur l'entreprise, répondant ainsi à l'une des critiques qui leur est souvent adressée.

Vous posez la question des difficultés rencontrées pour faire aboutir un certain nombre de réformes. J'ai évoqué les ANI dont la conclusion a été suivie par une loi, mais nous avons aussi connu des échecs. Le premier, que je viens de mentionner, est intervenu en 2015 : même s'il n'y a pas eu de crise particulière, les négociations ont échoué, puisque les syndicats n'ont pas souhaité refonder le cadre du dialogue social au niveau de l'entreprise. Nous avons donc été amenés à nous interroger sur la possibilité d'aller au-delà d'une réforme « par petits pas » et d'envisager une vraie réforme de structure.

Ensuite, la « loi travail » a remis en cause notre capacité à mener une pédagogie de la réforme. Cette loi n'a pas fait suite à une négociation, le Gouvernement ayant choisi de légiférer directement. En revanche, on ne peut que constater un échec dans notre capacité à expliquer en quoi il était nécessaire de réformer beaucoup plus profondément le droit du travail pour favoriser l'emploi. Il aurait fallu arriver à faire comprendre l'objectif de la norme sociale : lorsque l'on évoque le contrat de travail, le licenciement, l'enjeu est bien l'emploi ; lorsque l'on parle de simplification de la norme, c'est bien pour permettre aux entreprises de s'adapter. L'expérience malheureuse de ce projet de loi, dont la version initiale n'a malheureusement pas prospéré et dont l'ambition a été fortement réduite, témoigne de l'échec d'une pédagogie qu'il aurait fallu mener de manière concertée, sur la base d'un diagnostic partagé, pour mettre en évidence le lien logique entre l'objet de la norme et les enjeux économiques, à savoir l'emploi et la transformation des entreprises.

Une fois que l'on aura établi ce qui relève de la négociation entre les partenaires sociaux et ce qui relève de la compétence du Gouvernement et du Parlement, reste le plus difficile : définir le cap des réformes et la façon de les mener.

**M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation au sein de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).** – Les questions que se pose votre mission font l'objet de profondes réflexions au sein de notre organisation. On ne peut pas envisager l'avenir en conservant le système actuel qui, bien qu'il ait des qualités, présente de trop nombreux défauts, que le précédent intervenant a détaillés – j'observe sur ce point une grande convergence de vues entre nous, sans concertation préalable entre nos organisations.

Je représente la CPME – auparavant CGPME qui a perdu le « G » de « générale », épithète que l'on pouvait trouver trop martiale – qui, comme son nom l'indique, est une confédération des PME. Nous réunissons, au niveau national interprofessionnel, des adhérents organisés au niveau des branches professionnelles et des territoires – la dimension territoriale est pour nous aussi essentielle que celle des branches professionnelles. Un vaste champ est ouvert à la représentation interprofessionnelle dans le domaine de la formation ou de l'emploi ; il devient d'ailleurs de plus en plus important car les compétences transversales se multiplient, à l'instar du numérique, qui était auparavant une affaire de spécialistes et concerne désormais tout le monde.

Mes constatations convergent assez largement avec celles qui viennent d'être développées, mais je souhaiterais vous les présenter à ma manière, en les illustrant d'exemples.

Lorsque le Gouvernement respecte l'obligation de concertation préalable – l'an dernier, il a créé un précédent en engageant directement un débat législatif –, il enjoint aux partenaires sociaux de discuter. S'engage alors une succession de phases – comme autant d'entonnoirs –, avec des effets que je voudrais rapidement décrire.

En règle générale, on commence par une conférence sociale, ou par l'établissement du fameux « diagnostic partagé » – partagé surtout par la personne chargée de l'établir, rarement par l'ensemble des participants ! Suit un document d'orientation qui, au fil du temps, s'est transformé en plan détaillé de la négociation. En procédant ainsi, le politique « préempte » les éléments de la négociation. J'ai relu récemment le document d'orientation sur le compte personnel d'activité (CPA) : il fait sept pages, soit plus que le projet d'accord lui-même ! On y décrit par le menu comment il va falloir négocier. Les représentants des organisations patronales n'ont donc plus qu'à apposer leur signature sur un document rédigé par les organisations syndicales de salariés... La négociation sur le CPA a échoué parce que le document d'orientation avait tout dit.

Le document d'orientation s'appuie sur le droit existant et se limite souvent à superposer de nouvelles mesures à la complexité actuelle. Le pouvoir de négociation des partenaires sociaux étant totalement réduit, même avec la volonté de simplifier le droit social, le résultat final est une sorte de monstre : une « loi travail » qui ajoute 360 pages au code du travail, par exemple, sous couvert de simplification... Il nous est ensuite très difficile d'expliquer à nos adhérents que nous n'avons pas pu faire autrement parce que les dés étaient pipés.

L'ANI est ensuite transcrit dans la loi – les Français adorent ça : pour leur formation, ils ne jurent que par les diplômes, et pour réformer, il leur faut toujours des lois, quel que soit le sujet à traiter –, suivie par des décrets, des arrêtés, des circulaires. Au final, cette superposition effarante de dispositifs – le droit social s'apparentant désormais à un millefeuille – aggrave l'insécurité juridique. Autant il est intéressant que les partenaires sociaux soient saisis en amont et apportent une réflexion, autant il faut laisser un peu d'espace à l'imagination, à la possibilité de simplifier les dispositifs, cantonner la loi aux grands principes du droit social, afin que les acteurs disposent d'une certaine liberté.

Au fond, est-ce que nous ne nous porterions pas mieux si on nous faisait confiance ? Comment établir un climat de confiance dans l'enchevêtrement que je viens de décrire ? Cela paraît extrêmement difficile. Nous vivons dans la défiance, source d'insécurité juridique, elle-même à l'origine de procédures à l'envi. Ce n'est pas de cette façon que l'on encouragera le développement économique et social ni la création d'emplois. Notre pays est complètement verrouillé. Les patrons de petites et moyennes entreprises (PME) et de très petites entreprises (TPE) sont tétanisés à l'idée d'embaucher, compte tenu des difficultés qu'ils auront à résoudre.

J'ajoute que notre droit, pour couronner le tout, considère la petite entreprise comme un modèle réduit de la grande, ce qui est totalement faux. Tout est conçu à l'aune de la grande entreprise et les plus petites doivent se débrouiller pour se conformer aux mêmes critères. On en arrive donc à une situation de blocage.

On parle beaucoup du chômage. Quand on discute avec des chefs d'entreprise – et j'en suis un –, on constate qu'ils aimeraient se développer, mais qu'ils ont peur de le faire, parce qu'on ne leur fait pas confiance.

Pour aller au bout de ce raisonnement, il faut permettre le dialogue social direct au sein de la PME. Je salue le courage qu'a eu le Sénat de voter un amendement que nous avons proposé, pour permettre au chef d'entreprise de négocier directement avec ses représentants du personnel, sur des sujets comme l'organisation du temps de travail, un accord soumis à référendum en prévoyant une majorité qualifiée à 70 %, avec un contrôle de légalité *a posteriori* de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), pour s'assurer de la régularité du processus. Dans une PME, qui est mieux placé que les salariés et le patron pour négocier sur l'organisation du temps de travail ? Cet amendement a été voté par le Sénat, mais n'a pas été retenu dans le texte définitif. Nous continuerons à défendre la logique consistant à définir un cadre légal simplifié, quitte à le compléter par des dispositions conventionnelles, comme l'accord type PME-TPE, qui nous paraît également une excellente idée. Il faut laisser la main à l'entreprise, quelle que soit sa taille.

C'est aussi un moyen de rétablir une concurrence équitable entre grandes et petites entreprises. En effet, la « loi travail » permet aux grandes entreprises de négocier sur des éléments de compétitivité, alors qu'elle ne le permet pas à leurs sous-traitants ni aux petites entreprises. Il en résulte donc une distorsion de concurrence.

Vous posez également le problème de la mesure de la représentativité des partenaires sociaux. L'établissement de la représentativité des organisations syndicales de salariés commence à être rôdé, mais le taux de participation aux élections professionnelles dans les TPE en dit long sur l'intérêt de leurs salariés à l'égard du fait syndical. Tout le monde doit y réfléchir, y compris les organisations syndicales qui devraient se demander si leur offre de services et leur discours conviennent à ces salariés. Tel n'est pas le cas, à l'évidence, sinon les salariés auraient manifesté davantage d'intérêt pour ces élections. Quant à la représentation patronale, le système est très complexe et il a fallu le réviser. On nous promet des résultats fiabilisés d'ici le mois d'avril et nous les attendons tous avec impatience. En effet, s'il est utile de pouvoir se compter, il est encore plus important de pouvoir travailler en confiance, rapidement, dans l'esprit que je viens de vous décrire.

**M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P).** – Les sujets que vous abordez sont au cœur de notre travail, depuis des années. Je partage les conclusions des précédents intervenants, à une petite nuance près, sur la négociation dans l'entreprise.

L'organisation que je représente est issue du rapprochement de l'Union professionnelle artisanale (UPA) et de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL). Dès l'origine, l'UPA a été créée, en 1975, pour devenir un partenaire social. En effet, nous représentons des secteurs qui, pendant longtemps, considéraient que, pour vivre heureux, il fallait vivre cachés : on laissait le Conseil national du patronat français (CNPF) et la CGPME négocier et on allait ensuite voir les parlementaires pour leur demander de nous exclure des dispositifs ainsi créés, ce qui explique pour partie l'existence des seuils dans le droit du travail. L'UPA est donc née de la volonté de participer au dialogue social.

Comme l'ont dit les précédents orateurs, ce dialogue social n'existe pas uniquement au niveau interprofessionnel. J'irai jusqu'à dire que les niveaux les plus importants sont la branche et l'entreprise – pour les entreprises qui peuvent négocier. Pour ce qui concerne les TPE, on constate une très forte vitalité de la négociation de branche.



En France, on veut aller trop vite et on oublie les fruits de l'expérience. La « loi Larcher » a été élaborée à la suite de la contestation d'une réforme dans la rue. On s'est alors demandé comment rendre les réformes plus légitimes et, surtout, plus efficaces. Les trois organisations présentes aujourd'hui autour de cette table ont, me semble-t-il, soutenu la « loi Larcher », car elle part d'un constat de bon sens : quand on engage des réformes sur des sujets touchant l'entreprise et les salariés, il est légitime de confier à leurs représentants le soin de négocier. Cette loi visait donc à renforcer le dialogue social, et pas uniquement au niveau interprofessionnel.

On a également voulu renforcer la légitimité des accords. C'était l'objet de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, pour les salariés, et de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale – modifiée par la « loi travail » du 8 août 2016 –, pour les organisations patronales. Évidemment, je partage le point de vue de Jean-Michel Pottier quant à la complexité du système, mais celui-ci a le mérite d'exister.

Pourtant, année après année, on constate que la « loi Larcher » n'est pas suivie par ceux qui devraient la respecter. Ce constat est aussi un appel. Quand une loi existe, mais que le plus haut niveau de l'État décide de s'en affranchir, le citoyen ordinaire ne comprend plus rien. Les précédents intervenants ont pris l'exemple des documents d'orientation : les premiers étaient très légers, mais ils ont fini par prendre quasiment la forme d'un projet d'accord, moyennant quelques modifications à la marge.

Si l'on veut vraiment réformer le pays – ce qui me paraît possible, y compris avec les organisations syndicales de salariés actuelles –, il faut prendre en compte les délais. Certes, on peut avoir l'impression que tout va plus vite – le passage du septennat au quinquennat y a peut-être contribué – : quand le chef de l'État s'exprime à la télévision, les gens pensent que la réforme annoncée est déjà faite, alors que ni le Gouvernement ni le Parlement n'ont été saisis. Réformer prend du temps, il serait peut-être bon de le rappeler. Si l'on veut bien réformer, il faut que les partenaires sociaux, le Gouvernement et le Parlement jouent des rôles complémentaires.

Je voudrais maintenant me tourner vers l'avenir. Sur ce point, mes réflexions rejoignent celles de Michel Guilbaud. Nous pensons qu'il faut conserver le cadre de la « loi Larcher », mais que le code du travail est devenu effroyablement complexe. Je travaille tous les jours depuis des années sur ce code, mais si on veut me « coller », c'est très facile, puisque je ne connais pas, ou mal, un grand nombre de ses articles...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Rassurez-vous, il en est de même pour moi qui suis avocat. Nous avons tous conscience des limites du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » !

**M. Pierre Burban.** – Imaginez dès lors le casse-tête pour les responsables des plus petites entreprises !

C'est la raison pour laquelle nous militons pour que le code du travail fixe uniquement les principes fondamentaux. Que peut-on négocier aujourd'hui sur certains sujets où il n'y a pas de marge de manœuvre ? Dès que l'on évoque cet aspect, les syndicats de salariés se récrient ; or il ne s'agit pas de remettre en cause les droits, mais de réorganiser l'ensemble du dispositif juridique. Le code du travail doit fixer les principes fondamentaux et renvoyer aux branches professionnelles ce qui relève de l'ordre public conventionnel.

Nous souhaitons nous aussi que les entreprises qui le peuvent puissent négocier directement avec les élus du personnel, mais de très nombreuses entreprises ne le feront pas, pour de multiples raisons. Par exemple, on compte en France 1,6 million d'entreprises qui n'ont qu'un salarié ; chaque année, 40 000 accords d'entreprise sont signés, avec certains très grands groupes qui signent plusieurs accords, ce qui signifie que moins de 40 000 entreprises sont concernées. On pourra peut-être faire mieux, mais on ne pourra pas se passer de la négociation de branche. J'insiste sur ce point parce que, bien que certains le pensent, il ne sera pas possible d'assouplir les règles en renvoyant tout à la négociation d'entreprise.

Aujourd'hui, les plus petites entreprises hésitent à embaucher, en partie à cause de la complexité des règles à respecter en cas de licenciement. Or nous constatons une dérive due à cette situation – certaines plateformes étrangères en ont même fait un modèle économique –, à savoir le recours à des travailleurs indépendants en lieu et place de salariés. Si les lignes ne bougent pas en matière de droit du travail, ces dérives ne feront que s'aggraver.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Concernant le bilan de dix ans d'application de l'article L. 1 du code du travail, je comprends que vous êtes favorables à cette disposition, même si son application pourrait être améliorée.

Une première piste consisterait à revenir à des notes d'orientation plus stratégiques. Une deuxième piste pourrait porter sur le moment où le Parlement intervient : pourrait-on envisager que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ou du Sénat puisse entendre le Gouvernement avant la rédaction de la note d'orientation ou adresser ses remarques, comme une proposition de résolution, après avoir eu connaissance du projet de note d'orientation ?

Quelles sont vos suggestions pour une meilleure application de cet article ?

**M. Michel Guilbaud.** – Notre position sur l'article L. 1 du code du travail est plus mitigée que vous ne l'avez dit. On peut difficilement être contre son principe, mais nous nous demandons si le système n'est pas à bout de souffle lorsqu'il s'agit de travailler sur un texte aussi complexe que le code du travail. Dans ce que certains appellent « tripartisme », en ajoutant l'État aux partenaires sociaux – pour ne pas parler de quadripartisme, si l'on distingue le Gouvernement du Parlement –, on ne sait plus qui est responsable. En réalité, nous ne croyons pas au tripartisme : tant que les partenaires sociaux ne disposeront pas d'un espace de responsabilité pleine et entière, tant qu'on aura besoin d'un arbitre, Gouvernement ou Parlement, le résultat des négociations ira toujours vers davantage de complexité. On cherche toujours des compromis qui engagent tellement d'acteurs que le résultat ne peut qu'être extraordinairement compliqué.

Revenons sur les réformes sociales de ce quinquennat. En 2013, une loi a suivi la conclusion d'un ANI, mais le bilan est assez mitigé concernant sa portée, alors que nous avions pensé à l'époque faire une réforme importante – c'est sans doute lié à la complexité et à une logique de contreparties. J'ajoute qu'on pensait déjà, en 2013, à l'étape suivante, qui s'est retrouvée dans la « loi travail », car l'ANI esquissait tous les sujets qui y ont été repris. En 2014, sur la formation professionnelle, sujet plus technique, une loi a été adoptée après la conclusion d'un ANI. En 2015, une loi a été adoptée après un échec des négociations. En 2016, le choix a été fait de légiférer sans passer par la négociation.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Maintenez-vous cette appréciation ? Nous avons des échos différents : certains disent qu'il y a bien eu négociation ou concertation,

d'autres estiment que le texte avait tellement changé que l'on ne pouvait plus établir de lien avec le projet initial.

**M. Michel Guilbaud.** – Non, il n'y a pas eu de négociation. Le Gouvernement a fait en sorte que l'on ne puisse pas lui reprocher d'avoir ignoré l'article L. 1 du code du travail en disant qu'il avait posé la question lors d'une conférence sociale, mais aucune négociation n'a été ouverte. Mais si on nous l'avait demandé, nous aurions sans doute répondu qu'il était illusoire d'entrer dans une négociation aussi lourde et aussi large, en raison du calendrier. Nous étions d'accord pour que le Gouvernement légifère directement et nous avons souscrit à de nombreux objectifs initialement affichés. Cela prouve que nous avons nous-mêmes renoncé à aborder des sujets aussi structurants à l'approche d'une importante échéance électorale.

L'article L. 1 a été adopté à la suite de la crise du contrat première embauche (CPE). Il est frappant de constater, dix ans après, que le sujet à traiter reste le même, vu sous un angle certes plus large, à savoir déverrouiller l'embauche en modifiant les règles relatives au contrat de travail et au licenciement...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – D'où votre bilan mitigé concernant l'application de cet article ?

**M. Michel Guilbaud.** – Il peut sans doute être amélioré, notamment sur la méthode, mais si on ne procède pas à une redéfinition du champ de responsabilité des partenaires sociaux, on se retrouvera devant les mêmes difficultés.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Je m'associe à ce qui vient d'être dit et souhaite apporter un complément. Le principe de l'article L. 1 est intéressant, mais il faudrait s'appuyer sur un code du travail resserré, avec un ordre public social le plus succinct possible, pour laisser toute sa place à la négociation aux différents échelons que nous avons indiqués.

La gestion paritaire, qui n'existe que parce que des accords ont été conclus entre partenaires sociaux pour créer des régimes sociaux, est très intimement liée à la négociation paritaire. Nous constatons que nous arrivons aujourd'hui à un paritarisme « de caution » où, pour reprendre la recette du pâté d'alouette – « prenez un cheval et une alouette » – le paritarisme joue le rôle de l'alouette, mais, pour faire passer une réforme devant l'opinion publique, on se retranche derrière « la décision des partenaires sociaux ».

Prenons un exemple au cœur de l'actualité : Pôle emploi. Son conseil d'administration est paritaire, mais les partenaires sociaux, qui financent le système dans des proportions démesurées pour un organisme de service public, y sont de fait minoritaires – 5 représentants syndicaux, 5 représentants patronaux, 5 représentants de l'État, 5 personnalités qualifiées ou représentant les territoires, avec un président nommé par l'État –, et plus encore quand ils ne sont pas d'accord entre eux. On voudrait nous faire croire que c'est une gestion paritaire, mais c'est une pure caution !

Les seuls organismes où le paritarisme est réel sont les caisses de retraite complémentaire, les organismes qui gèrent les fonds de la formation professionnelle, notamment les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), et l'UNEDIC. S'agissant de cette dernière, une négociation reprend actuellement sur l'indemnisation du chômage. Cette négociation avait échoué l'an dernier parce que le politique s'était immiscé. Le Premier ministre ayant fait des déclarations tonitruantes sur l'introduction de la taxation des contrats

courts dans la « loi travail », la négociation a été bloquée. Une fois de plus, le politique a retiré aux partenaires sociaux l'élément de négociation qui aurait permis de parvenir à un résultat. Cette négociation reprend maintenant, et nous espérons que personne n'aura la mauvaise idée de recommencer ce type d'opération, sinon le résultat sera le même. Soit on fait confiance aux partenaires sociaux pour négocier des solutions simples – ce qui suppose que le périmètre de l'ordre public social soit restreint –, sans les emprisonner dans un document d'orientation, soit on laisse l'État décider de tout. Il faut clarifier la situation.

Nous sommes favorables à la négociation : elle nous paraît même indispensable à tous les niveaux, y compris celui de l'entreprise disposant de représentants du personnel. Pour les autres, il faut trouver une solution au niveau de la branche ou de la négociation interprofessionnelle. La confusion actuelle empêche de créer le climat de confiance qui permettrait aux entreprises de se développer et d'embaucher.

**M. Pierre Burban.** – La « loi Larcher » nous renvoie à la négociation. Il faudrait que le document d'orientation soit beaucoup moins détaillé et ne fixe que des objectifs. Ensuite, le résultat de la négociation fait l'objet d'une transposition intégrale dans la loi. Or il faudrait revenir aux principes de la Constitution de 1958, notamment ceux énoncés dans son article 34. Si la loi n'entrait pas dans les détails, la négociation retrouverait toute sa place. De notre point de vue, c'est indispensable.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Toujours dans l'idée de faciliter la conduite des réformes sociales, il faut poser la question de l'agenda. Tout à l'heure, les organisations syndicales de salariés ont évoqué le temps long de la négociation sociale. Seriez-vous favorables à un agenda du dialogue social pendant la durée de la législature ou du quinquennat, donnant une visibilité ? Cela pourrait aussi permettre d'éviter les postures dans le cadre de conférences semestrielles ou annuelles. Un tel agenda permettrait-il de mieux distinguer ce qui relève de la loi ou de la négociation collective et d'améliorer les conditions du dialogue social ?

**M. Michel Guilbaud.** – De mon point de vue, oui. Le MEDEF n'a pas de position formelle sur cet aspect, mais nous avons le sentiment que, à force de parler de détails et d'exécution, on perd de vue le cap. Là où le rôle du politique doit s'exercer pleinement, c'est quand il s'agit d'expliquer au pays l'ambition générale des réformes à réaliser pendant le quinquennat. Cela permet de donner à ces réformes tout leur sens économique et social et on sait comment se situer par rapport aux enjeux du code du travail, de la protection sociale, de la compétitivité, de l'emploi, etc. C'est au politique d'apprécier l'ordonnancement des réformes nécessaires, en fonction du contrat sur lequel il est élu. En tant que partenaires sociaux, nous savons alors le rôle que nous devons jouer dans la conduite de la réforme.

Le dernier quinquennat a connu des conférences sociales organisées annuellement, qui faisaient ressortir les sujets de négociation, mais nous n'avons pas eu de conférence depuis deux ans. Il nous semblerait naturel de disposer d'une visibilité dans l'agenda des réformes, dont un des volets relèverait de la responsabilité des partenaires sociaux, parce que l'on touche à leur domaine de compétence.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Je suis sur la même position. Il faut apporter de la visibilité et de la stabilité, ce qui est impossible aujourd'hui avec l'empilement de réformes à courte vue. Les entreprises ont besoin de règles du jeu visibles et stables pour prendre leurs décisions. Un agenda sur la mandature serait donc une solution qui permettrait d'organiser les travaux de manière efficace.

On ne peut pas négocier en même temps sur quatre ou cinq sujets – certaines grandes organisations le peuvent peut-être, mais j'en doute ! Je pense qu'il en va de même pour les syndicats, puisque ce sont les mêmes personnes qui négocient : à un moment donné, on atteint la saturation. À l'heure actuelle, une négociation est en cours sur l'assurance chômage et deux concertations sont ouvertes, l'une sur le télétravail, l'autre lancée par la CPME sur la diffusion de la responsabilité sociétale de l'entreprise dans les PME-TPE. À un moment où l'on pourrait croire que l'activité s'est calmée, en raison des échéances électorales, il n'en est rien.

Le fait de pouvoir organiser les travaux en fonction de nos disponibilités propres serait un élément qui permettrait d'apporter une certaine stabilité et d'éviter les revirements...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Qu'il s'agisse de l'allocation des moyens de négociation ou de la visibilité, une souplesse des agendas est nécessaire.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Tout à fait !

**M. Pierre Burban.** – Ma réponse sera très brève sur ce point : ce serait idéal.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Quel est votre avis sur le niveau optimal de la négociation sociale : entreprise, branche, etc. ? Y a-t-il trop de branches ? On évoque de temps en temps le modèle allemand, où la négociation de branche porterait sur les rémunérations et la négociation d'entreprise sur les conditions de travail. Comment les choses doivent-elles s'articuler ? Qu'est-ce qui permettrait d'améliorer le fonctionnement global du dialogue social ?

**M. Michel Guilbaud.** – Le sujet est délicat. Il faut revenir aux fondamentaux économiques. Pour l'entreprise, si son principal concurrent est chinois, américain ou établi dans un autre pays européen, elle attache moins d'importance à la manière dont le niveau normatif de branche va s'imposer à elle. Car à l'origine, le fondement des accords de branche était bien une question d'équité concurrentielle : il fallait éviter, dans un même secteur, l'apparition de distorsions de concurrence tenant uniquement aux conditions sociales. En France, comme tout le niveau normatif de détail se trouve dans la loi, la branche est privée de son vrai rôle. En plus, comme la concurrence est beaucoup plus internationale que nationale, l'entreprise doit pouvoir faire preuve d'agilité, non pas pour s'aligner sur le *dumping* social de pays lointains, mais pour trouver des compromis beaucoup plus adaptés à son terrain économique. Cela dit, il existe encore des secteurs moins exposés que d'autres à la concurrence internationale, par exemple dans les services ou le bâtiment, sans toutefois simplifier à outrance.

Quoi qu'il en soit, les points de vue sont très contrastés au sein du MEDEF sur le rôle que doit jouer la branche. *A minima*, elle doit pouvoir déterminer un socle applicable par les PME-TPE qui ne sont pas en situation de négocier des accords d'entreprise. Au-delà, la question de savoir si une branche peut décider elle-même que les règles qu'elle établit s'imposent aux entreprises ou n'ont qu'une portée subsidiaire fait l'objet d'un débat. Nous sommes d'ailleurs assez gênés par les dispositions de la « loi travail » qui ont repris l'idée d'« ordre public conventionnel ». Jean-Denis Combrexelle disait qu'il faudrait délimiter le domaine de la loi, puis définir un niveau d'ordre public conventionnel, le reste étant laissé à l'entreprise. La « loi travail » prévoit, quant à elle, que chaque branche négocie dans les prochains mois la définition de son ordre public conventionnel. Les branches nous ont fait savoir qu'elles n'avaient jamais fait cet exercice et ne pouvaient pas définir *in abstracto* leur

propre code du travail. Les négociations de branche portent sur des sujets précis et avancent de façon pragmatique, en trouvant des compromis. L'idée d'une négociation sur l'ordre public conventionnel de la branche correspond à une vision très abstraite du dialogue social. Certains syndicats ont sans doute demandé l'introduction de cette disposition pour se rassurer par rapport à un discours qui portait uniquement sur l'accord d'entreprise, mais il nous semble que la portée pratique de cette disposition sera assez réduite, d'autant que l'on ne sait pas quelle part de l'ordre public social sera réservée à la loi.

Il n'est donc pas possible de répondre de manière univoque à votre question. Ce qui est sûr, c'est qu'il faut réduire l'espace de la loi et ouvrir un espace conventionnel. Il faudra débattre, selon les secteurs, les domaines où, d'une part, la branche pourra jouer un rôle normatif et ceux où elle jouera un rôle subsidiaire et, d'autre part, où l'entreprise pourra trouver le compromis le plus adapté à sa réalité économique.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Les entreprises sont corsetées par des textes qui ne leur laissent pas la possibilité de choisir ce qu'elles négocient. À partir de 50 salariés, on leur impose toute une série de négociations, parfois d'une grande inutilité, qui ne passionnent pas toujours les représentants syndicaux de l'entreprise.

La réponse à votre question tient à la définition de l'ordre public social qui relève de la loi. Tant que cette définition n'existe pas, la réflexion est très difficile à mener. La « loi travail » demande d'examiner le cadre particulier alors que le cadre général n'est pas fixé.

**M. Michel Guilbaud.** – Monsieur le rapporteur, j'ai omis de répondre à votre question sur la restructuration des branches. Nous avons peut-être contribué à répandre l'idée qu'elles étaient trop nombreuses et ne jouaient pas pleinement leur rôle. Or ce rôle est complètement corseté. Le dialogue social est actif dans la plupart des branches, mais il porte sur des objets tellement limités par la loi que l'on ne peut pas reprocher aux branches de ne pas conclure de grands accords, puisque la loi ne le permet pas.

En ce qui concerne le nombre de branches, beaucoup d'idées fausses circulent. Certes, il existe bien 700 identifiants de convention collective (IDCC) mais, en réalité, une centaine d'identifiants a déjà disparu, 200 autres identifiants correspondent à des conventions territoriales liées à de grands secteurs, comme le bâtiment ou la métallurgie et, enfin, d'autres correspondent à des métiers en déshérence et concernent un nombre très faible de salariés. En fait, l'objectif de 200 à 300 « vraies » conventions collectives est atteint en pratique. On peut estimer que ce chiffre est excessif, mais le jour où la branche aura plus de responsabilités, on se rendra compte qu'on peut y mener un dialogue social actif. Des rapprochements sont sûrement nécessaires, et nous y travaillons activement, car nous mettons actuellement en place le comité paritaire de restructuration des branches prévu par la « loi travail ».

**M. Jean-Michel Pottier.** – Nous sommes tout à fait d'accord. Notre organisation regroupe plus de branches adhérentes, certaines assez petites, mais pas toutes. En revanche, l'intérêt de « mariages forcés » est très limité, ou alors il s'agira de « mariages blancs » ! La réalité de l'activité finit par s'imposer, ou alors on crée des sous-branches, ce qui prouve le caractère factice du regroupement. Un vrai travail de regroupement est en cours, il n'est peut-être pas très visible. Les moyens coercitifs prévus par la « loi travail » n'auront pas à être mis en œuvre et le résultat attendu sera atteint assez vite.

**M. Pierre Burban.** – Tout a été dit sur la restructuration des branches. Beaucoup d'idées fausses et ridicules sont dues à la mauvaise interprétation de statistiques. Pour autant,

le travail de regroupement a été très bénéfique. En effet, depuis des années, la DARES publiait des chiffres rattachant des salariés à des conventions collectives qui n'existaient plus. Or ces chiffres étaient utilisés par l'État. Le travail de regroupement a donc permis un toilettage général. On s'est ainsi aperçu, pour le calcul de la représentativité des organisations patronales, fondé sur le nombre d'entreprises adhérentes et le nombre de salariés, que nos chères déclarations annuelles de données sociales (DADS) devenues déclarations sociales nominatives (DSN) contenaient des informations fausses en termes de référence à la convention collective.

Un toilettage était donc nécessaire pour y voir plus clair. L'U2P a toujours considéré que la convention collective devait avoir un champ national. Dans certaines branches, comme la boulangerie ou la boucherie, il existait encore pour des raisons historiques des textes départementaux. En outre, des conventions sur les commerces de centre-ville signées vers 1950 existaient encore alors que les magasins avaient disparu. Certains IDCC subsistaient sur les feuilles de paie, quand bien même la convention concernée n'existait plus.

Dans une deuxième phase, si l'on veut réduire le nombre de branches à 100, il va falloir réfléchir. L'objectif est de conserver un champ conventionnel cohérent. Par exemple, la convention collective de la boulangerie artisanale, qui figure parmi les 50 plus grosses branches, ne doit pas fusionner avec celle de la boulangerie industrielle, car les modes de fabrication sont très différents et l'activité des salariés n'est pas du tout comparable, même s'ils travaillent tous sur une pâte à pain. Ce serait d'autant plus ridicule que la boulangerie artisanale regroupe plus de 100 000 salariés. Il faut impérativement que les conventions collectives prennent en compte la manière dont les activités sont exercées car c'est là leur raison d'être.

Quoi qu'il en soit, certaines professions sont en train de se rapprocher pour établir de nouvelles conventions collectives, mais il faut que ce travail soit assumé par les acteurs. Si on le leur impose, le résultat ne répondra plus à ce que doit être une convention collective.

C'est peut-être sur l'articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise que les nuances sont les plus grandes entre nous. L'U2P considère que la branche doit rester un lieu de régulation de la concurrence, même si j'ai bien entendu les observations sur la concurrence internationale qu'on ne peut ignorer. Il ne faut pas tout renvoyer à la négociation d'entreprise. Il importe donc de veiller à une bonne articulation. Qui plus est, la réforme de la représentativité patronale va obliger les fédérations patronales, indispensables pour qu'il y ait une négociation de branche, à prendre en compte les souhaits de leurs adhérents. L'idée très à la mode, toutes tendances politiques confondues, de renvoyer au niveau de l'entreprise la possibilité de déroger à un droit du travail beaucoup trop complexe et beaucoup trop lourd est illusoire, parce que les entreprises françaises, dans leur immense majorité, ne sont pas en capacité de le faire.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Pour conclure, pourriez-vous nous présenter vos propositions essentielles pour améliorer le dialogue social dans notre pays ?

**M. Michel Guilbaud.** – En ce qui concerne le cadre du dialogue social dans l'entreprise, nous avons préconisé l'instance unique, afin de permettre le dialogue social, quelle que soit la taille de l'entreprise, qu'elle ait des représentants syndicaux ou non. Il faut sortir de la multiplicité d'organismes et de compétences où personne ne se retrouve, sauf ceux qui la pratiquent au quotidien. On finit par ne plus appliquer que des règles formelles sans

connaître leur raison d'être : on ouvre une négociation obligatoire prévue par la loi et on la ferme immédiatement parce qu'elle n'est pas adaptée à l'entreprise. Cette réforme permettrait d'ancrer le dialogue social dans la réalité économique de l'entreprise, les salariés étant davantage conscients de la nature du mandat confié à leurs représentants élus.

Nous appelons également à une simplification de la norme, qui peut faire peur en raison de la revue de détail de l'ensemble du code du travail qu'elle suppose. Je dis souvent que la « loi travail » est une sorte de monstre, résultat de la mauvaise application d'un bon principe. On dit qu'on va inverser la hiérarchie des normes, mais on ne le fait que sur un sujet pour ne pas faire trop peur – Jean-Denis Combrexelle proposait de le faire sur quatre – et on procède en créant des sous-articles dans le code du travail. Le chef d'entreprise ne s'y retrouve pas et ne peut surtout pas négocier un compromis plus global adapté à son entreprise, abordant l'organisation, le temps de travail et les rémunérations. Si l'on ne fait pas confiance à cet échelon de négociation, le chef d'entreprise ne percevra pas de changement de la réalité du dialogue social.

Sans refonte du dialogue social à partir de la réalité de l'entreprise, les organisations de branche ou interprofessionnelles ne verront pas leur légitimité renforcée. La légitimité du dialogue social procède de l'entreprise, même si tout ne se passe pas à cet échelon.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Pour la CPME, il faut, à court terme, revoir les seuils actuels de 11 et de 50 salariés, véritables plafonds de verre derrière lesquels les chefs d'entreprise préfèrent s'abriter. Si une entreprise passe de 49 salariés à 50 ou 51 salariés, le coût du travail augmente de 3 ou 4 points, mais surtout les charges administratives supplémentaires vont obliger le chef d'entreprise à renforcer son équipe ou à exercer d'autres fonctions que son métier initial, c'est-à-dire une activité pour laquelle il n'est pas formé et n'éprouve aucune envie. Tout cela explique pourquoi il y a 2,5 fois plus d'entreprises de 49 salariés que d'entreprises de 51 salariés. C'est la première des priorités, qui pourrait au moins prendre la forme d'une expérimentation.

Ensuite, il faut confirmer la possibilité de dialogue social direct avec les représentants du personnel dans les PME. Ce serait un moyen de reconfigurer l'action des organisations syndicales, dans la mesure où elles se sentiraient dans l'obligation d'apporter une offre de services répondant aux attentes des représentants du personnel dans les PME, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Enfin, à plus long terme, à l'échelle du quinquennat par exemple, il faudrait s'atteler à la réécriture du code du travail, en conservant un ordre public social restreint défini par la loi et en laissant à la branche et à l'entreprise le soin de définir des cadres appropriés pour faire fonctionner le dialogue social sur des sujets plus nombreux et innovants.

**M. Pierre Burban.** – Le relèvement des seuils est une priorité pour les chefs d'entreprise. Nous l'avons proposé dans le cadre de la négociation qui a échoué en janvier 2015. Entre 11 et 49 salariés, le pourcentage d'entreprises en règle est très faible. Il faudrait remonter le seuil de 11 à 49 salariés. Par ailleurs, le passage de 49 à 50 salariés représente une marche très haute que beaucoup de chefs d'entreprise ne veulent pas franchir. En contrepartie, nous avons mis en place, depuis 2010, les commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat (CPRIA) qui font office de représentation externe du personnel. Plutôt qu'une représentation théorique, il s'agit d'une représentation « pratique ». J'insiste aussi sur le fait que les contentieux se retournent contre les chefs d'entreprise qui, de



bonne foi, oublie de respecter des délais, etc. Il faut redonner confiance aux chefs des plus petites entreprises si nous voulons retrouver le chemin de la création d'emplois.

Ensuite, le chantier de la réforme du droit du travail et du code du travail ouvert sous ce quinquennat, avec les rapports Combexelle et Badinter, doit être rouvert très vite, parce qu'il sera très long à mener. Si l'on veut progresser, il faudrait s'y atteler dès le début du prochain quinquennat, parce qu'il faudra que tous les acteurs concernés travaillent ensemble afin de garantir l'acceptabilité de ce type de réforme.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Je vous remercie d'avoir bien voulu consacrer du temps à notre mission d'information et de nous avoir présenté vos propositions. Nous pensons présenter notre rapport vers la mi-mai et nous vous en tiendrons informés.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 19 heures 10.*

**Mercredi 8 mars 2017**

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Audition conjointe de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD), M. Philippe Rogier, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques au CGDD et M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en recevant ce matin deux entités du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer : Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD), et M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

La mission d'information s'interroge sur l'efficacité et la légitimité des décisions publiques. Elle a choisi d'examiner des cas concrets, parmi lesquels figurent les conditions de conception et de réalisation des infrastructures. Pourquoi les procédures sont-elles si longues et, parfois, n'aboutissent-elles pas ? Comment les simplifier tout en incitant le public à donner son avis sur ces projets structurants pour l'aménagement de notre territoire et en évitant les situations de blocage ?

L'audition de ce matin nous permettra de poursuivre notre travail sur ces différents points : ancienne vice-présidente de la Commission nationale du débat public

(CNDP), Mme Monnoyer-Smith a participé à la rédaction des deux ordonnances du 3 août 2016 sur la démocratie environnementale et les fonctions de M. Hersemul l'amènent, au quotidien, à participer à la création d'infrastructures routières.

Enfin, je vous informe que cette audition est ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame la commissaire, monsieur le directeur, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour quelques minutes. Je donnerai ensuite la parole à M. le rapporteur, **Philippe Bonnecarrère**, puis à l'ensemble de nos collègues pour qu'ils puissent vous poser toutes leurs questions.

**Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD). – Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation.**

Je m'exprimerai à titre liminaire en ma qualité de commissaire générale au développement durable, mais informée par mon expérience au sein de la Commission nationale du débat public (CNDP).

J'évoquerai tout d'abord l'impact sur les grandes infrastructures de transport de l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

En l'espèce, cette ordonnance « participation » implique peu de changements pour les grandes infrastructures. Je rappelle qu'aujourd'hui, les enjeux concernent moins la réalisation de nouveaux équipements, qui était autrefois une priorité, que la modernisation de l'équipement existant.

S'agissant des infrastructures soumises à débat public, le décret prévu pour l'application de cette ordonnance - qui est actuellement en discussion devant le Conseil d'État - ne comporte que des modifications mineures. J'en citerai deux : entrent désormais dans le périmètre de saisine de la CNDP l'élargissement des autoroutes -et non plus seulement leur création - ainsi que des équipements se situant dans le périmètre de ces infrastructures.

Par ailleurs, l'ordonnance du 3 août 2016 introduit une procédure de conciliation entre les différentes parties prenantes à la création d'une infrastructure. Cette procédure sera menée par la CNDP, mais ne pourra être activée que si l'ensemble des parties prenantes le demandent conjointement.

L'ordonnance précitée comporte également quelques mesures de simplification. Par exemple, un projet prévu dans le cadre d'un plan ou d'un programme ayant déjà donné lieu à un débat public ne sera pas systématiquement soumis à cette dernière procédure : il pourra faire l'objet d'une simple concertation préalable, sous l'égide de la CNDP. Dans ce cas précis, en effet, l'opportunité du projet peut ne pas être débattue de la même façon, puisqu'elle aura déjà été discutée dans le cadre du plan ou du programme.

De plus, la CNDP pourra être saisie par 10 000 citoyens dans le cadre d'un droit d'initiative citoyen.

Enfin, après une procédure de débat public organisée par la CNDP, un garant sera désigné par cette dernière de manière encore plus systématique, afin de poursuivre la concertation tout au long de la procédure, et ce jusqu'à l'enquête publique.

Le dispositif de concertation préalable que nous avons mis en place n'ajoute pas d'exigence complémentaire pour les projets entrant déjà dans le champ de la CNDP. Les projets qui font l'objet d'une étude d'impact environnementale seront soumis à cette concertation préalable. Leur nombre a toutefois vocation à diminuer du fait de la récente modification du périmètre de l'évaluation environnementale. De surcroît, les projets concernés par cette obligation de concertation préalable devront être financés par des fonds publics, à hauteur de 10 millions d'euros, selon le projet de décret en cours d'examen devant le Conseil d'État.

En conclusion, concernant la phase de concertation préalable sur les grandes infrastructures, l'impact de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016 est extrêmement limité, d'autant que la commande du Président de la République, exprimée lors de la conférence environnementale de novembre 2014, visait principalement les petits projets comme celui de Sivens qui, du fait des montants engagés, pouvaient échapper à toute procédure de concertation.

La deuxième partie de cette ordonnance vise, en aval de la concertation, la poursuite de la modernisation des enquêtes publiques. Elle s'inscrit dans le prolongement de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui avait déjà pour objet d'opérer un certain nombre de simplifications et de répondre à certaines critiques émises à l'encontre des enquêtes publiques. Je citerai notamment parmi les apports de cette loi la création de l'enquête publique unique, la possibilité de suspendre l'enquête ou d'effectuer une enquête complémentaire, sans nécessité de nommer un nouveau commissaire enquêteur. Je mentionnerai également la possibilité de dessaisir le commissaire enquêteur ou de réviser régulièrement les listes départementales des commissaires enquêteurs.

Il a ainsi été question, avec l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, de parachever le processus de modernisation des enquêtes publiques, en se focalisant essentiellement sur la dématérialisation. Cette dernière est en effet propice à une plus large participation de nos concitoyens, dont certains peuvent éprouver des difficultés pour se déplacer, rencontrer les différents intervenants ou avoir accès aux dossiers des enquêtes publiques. À l'heure du numérique, ces mesures nous semblent donc indispensables.

En outre, l'enquête publique peut être réduite à quinze jours pour les projets qui ne sont pas soumis à une évaluation environnementale.

La possibilité d'organiser une enquête publique unique est renforcée et peut porter, dans un souci d'éviter une multiplication d'enquêtes pour un même projet.

De nombreux groupes de travail ont participé à la rédaction de cette ordonnance du 3 août 2016, en examinant notamment l'opportunité ou non de maintenir systématiquement les enquêtes publiques. Ils ont d'abord considéré que la durée de l'enquête publique avait une incidence relativement limitée sur la durée des procédures, qui peuvent être extrêmement longues. Ils ont ensuite estimé que la présence du commissaire enquêteur, jouant ce rôle de tiers garant extérieur au projet, était un gage de transparence et constituait un élément important pour la légitimité et la qualité du travail de concertation

La réflexion a été très nourrie à ce sujet. Votre mission d'information a entendu différents acteurs concernés, dont votre collègue sénateur Alain Richard. Pour notre part, nous avons produit plusieurs rapports successifs avant l'élaboration de cette ordonnance. Un travail de concertation extrêmement important a été mené, par l'intermédiaire du Conseil national de la transition écologique, auprès de l'ensemble des parties prenantes, promoteurs, associations, etc.

Nous en avons conclu qu'il était temps de stabiliser le droit applicable, après la réforme de l'évaluation environnementale et de la participation du public, ou encore la création de l'autorisation environnementale unique. Nous devons maintenant aider et accompagner les services déconcentrés de l'État pour appliquer ces ordonnances et mettre en place les outils nécessaires. À ce propos, nous avons beaucoup travaillé à la réalisation de formations spécifiques. Les services déconcentrés de l'État ont dû, quant à eux, se réorganiser de façon importante.

C'est pourquoi il nous paraît sage d'appliquer les textes existants, de favoriser les bonnes pratiques et de partager les expériences. Les maîtres d'ouvrage eux-mêmes réclament une certaine stabilité législative et réglementaire en vue d'une bonne assimilation de ces réformes, de gains de temps et d'une meilleure gestion des coûts induits. Il est important que les nouvelles mesures de simplification se traduisent dans les faits, avant toute nouvelle évaluation ou retour d'expérience. Il nous sera ensuite possible de modifier les textes.

Les groupes de travail que j'ai mentionné ont donné lieu à d'après discussions et ont permis d'aboutir à un certain nombre de compromis fondés sur des bases relativement solides. Nous ne souhaitons pas les modifier de manière substantielle ; nous préférons accompagner l'ensemble des services et collectivités territoriales en leur qualité de maîtres d'ouvrage, ainsi que les acteurs privés qui devront se soumettre aux nouvelles règles.

Comme cela a été souligné dans le rapport de la commission présidée par Alain Richard, il est important de développer une culture de la participation du public, un savoir-faire, qui ne figurent pas forcément dans les textes. Au demeurant, nous avons collectivement travaillé à l'établissement d'une charte de la participation publiée en octobre 2016. Celle-ci repose, certes, sur le volontariat, mais elle a vocation à accompagner les maîtres d'ouvrage, dont la majorité d'entre eux mettent en œuvre de bonnes pratiques. Même si nous nous focalisons beaucoup sur les échecs, de nombreux projets d'infrastructure aboutissent et témoignent de la bonne volonté des acteurs concernés. Cette charte a vocation à constituer une communauté de bonnes pratiques, de comportements positifs, de favoriser l'écoute et les échanges en vue de trouver des solutions concrètes. J'ai mobilisé l'ensemble de mes services pour qu'ils s'inscrivent dans une démarche d'accompagnement, à mes yeux plus opportune qu'une évolution de la réglementation.

**M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).** – Mon point de vue sera celui de l'utilisateur des textes applicables. La DGITM ou ses opérateurs sous tutelle, Voies navigables de France et SNCF Réseau par exemple, ont une longue expérience de la concertation du public.

Après un bref rappel de l'historique de la concertation, j'évoquerai le déroulement habituel des études de conception et des procédures de participation de nos projets ainsi que les implications assez faibles de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016 sur les

démarches déjà mises en place. Je conclurai en faisant le point sur les calendriers et la durée moyenne d'avancement des opérations.

La première circulaire relative à la participation du public dans la conception des infrastructures de transport a été prise en 1992 par Jean-Louis Bianco, alors ministre de l'équipement. Ont ensuite été adoptées la loi du 28 février 2002 ratifiant la convention d'Aarhus et la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002 qui a créé de la Commission nationale du débat public (CNDP) telle que nous la connaissons jusqu'à aujourd'hui. Tous les porteurs de grands projets d'infrastructures ont vécu ces évolutions successives avec, je le crois, l'intime conviction que la concertation du public est un élément vital pour la réussite de la conduite du projet.

D'ailleurs, depuis fort longtemps, le code de l'urbanisme impose une concertation, dans la partie urbanisée des communes, pour les projets routiers d'un certain montant. Les directions départementales de l'équipement (DDE) avaient bien pris l'habitude d'utiliser cette concertation, y compris dans des zones où elle n'était pas réglementairement obligatoire, car cet outil paraissait important pour la connaissance des enjeux liés au territoire visé, la détection des blocages éventuels au projet et l'amélioration de celui-ci.

Comment sont conçus, aujourd'hui les projets d'infrastructures ? Quelles sont les procédures de participation du public ? J'évoquerai principalement les infrastructures routières, mais ces éléments peuvent aussi s'appliquer au ferroviaire, sous réserves de quelques différences juridiques.

En amont, c'est-à-dire avant l'enquête d'utilité publique, nous menons des études d'opportunité qui se déroulent en deux phases, conformément à une instruction technique et à une instruction gouvernementale d'avril 2014. Pour chaque projet, une commande est passée par l'administration centrale auprès du service déconcentré concerné.

La première phase des études d'opportunité a pour but de vérifier, très en amont, la pertinence du projet et de dégager ses modalités de réalisation.

Dès lors qu'il s'agit de projets importants – qui sont la plupart du temps référencés par le programme « Mobilité 21 » – la Commission nationale du débat public est saisie. Cette saisine est assortie de l'organisation, ou non, d'un débat, de la constitution d'un dossier par le maître d'ouvrage, de la désignation d'une commission particulière du débat public, chargée de l'animation du débat et de l'élaboration du compte rendu, le bilan étant dressé, quant à lui, par le président de la CNDP. Surtout, à l'issue de ce débat, la maîtrise d'ouvrage rend une décision sur les suites qu'elle envisage de donner à son projet.

Lorsque les projets sont moins importants et qu'ils ne sont donc pas soumis à la Commission nationale du débat public, il est néanmoins préconisé dans l'instruction technique d'engager une concertation préalable qui, dans cette phase très en amont, est à géométrie variable : *a minima*, il est demandé aux services de procéder à une concertation institutionnelle, sous la conduite du préfet, avec les élus, les collectivités territoriales et les associations représentatives locales ; mais la concertation peut également être plus ouverte au public et s'apparenter à l'étude de la seconde phase.

Cette seconde phase débute dès qu'est retenue l'opportunité d'avancer sur un projet. Il s'agit de préparer le choix du projet qui sera soumis à l'enquête publique ; il convient ainsi de préciser les enjeux de l'opération, de présenter plusieurs familles de

solutions répondant aux enjeux, de définir les objectifs et les éléments de programmes permettant de choisir la solution privilégiée pour l'enquête publique. Bien évidemment, ce choix est proposé au public sous la forme d'une analyse « multicritères » des différentes solutions étudiées. Cette phase existe aussi pour les grands projets, en général dans le cadre d'une concertation avec garant que la Commission nationale du débat public recommande à l'issue du débat public initial.

La concertation mise en œuvre par les services instructeurs a lieu pendant toute la durée des études. Elle est indispensable pour asseoir l'acceptabilité du projet, car elle permet d'informer régulièrement l'ensemble des acteurs. Elle constitue aussi une opportunité, pour le maître d'ouvrage, d'approfondir sa connaissance des enjeux et des contraintes liés au projet.

Cette concertation préalable s'inscrit clairement dans les obligations de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Elle présente donc, à nos yeux, un certain nombre de garanties, en répondant à une démarche d'information du public, mais aussi en assurant le recueil d'informations et de propositions. Elle s'appuie sur un dossier de concertation qui permet notamment de rappeler le cadre juridique du projet, ses objectifs, les modalités de la consultation, les enjeux du territoire, les objectifs du projet, les différentes solutions et l'analyse que nous avons conduite sur la solution préférentielle. Dans nos instructions, il est recommandé aux services de ne pas engager de concertation inférieure à un mois. Cette concertation fait l'objet d'un bilan, lui aussi formalisé, qui doit être joint à l'enquête d'utilité publique.

Dans la pratique, cette concertation peut s'inscrire dans trois cadres juridiques différents : la concertation avec garant recommandée par la Commission nationale du débat public sur les grands projets à l'issue d'un débat public, la concertation au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ou, tout simplement, au titre de l'article L. 121-16 du code de l'environnement qui permet, de fait, de dupliquer la concertation relevant de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme sur un territoire non urbanisé.

Après cette phase préalable, un travail important est nécessaire, pour lequel les efforts de concertation restent souhaitables jusqu'à la constitution du dossier de l'enquête publique à partir du projet retenu.

Compte tenu des éléments que je viens de vous décrire, je vous confirme, comme madame la commissaire générale au développement durable, les effets assez limités de l'ordonnance « participation » sur les modalités de la conduite de la concertation des grands projets d'infrastructures. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a d'ailleurs été étroitement associée, aux différents travaux ayant permis l'aboutissement de cette ordonnance. Les évolutions ont déjà été évoquées par madame la commissaire générale au développement durable. S'agissant du débat public, figure désormais dans les dossiers soumis à la CNDP ou portés à sa connaissance, la notion d'élargissement des autoroutes et des voies express. De plus, cette commission peut être saisie par 10 000 citoyens.

Enfin, la concertation avec garant après le débat public est systématisée, ce qui ne changera pas fondamentalement les choses, puisque d'une manière générale, la CNDP recommandait la présence de ce garant.

Pour le reste, un dispositif de concertation sera obligatoire pour tous les projets soumis à étude d'impact environnementale. À la marge, cela signifie peut-être que des projets,

qui ne semblaient pas nécessiter une concertation très poussée mais dont le coût ou l'impact environnemental n'est pas négligeable, pourraient être concernés par le dispositif. Au demeurant, avec la modification du périmètre des dossiers soumis à étude d'impact, cette mesure devrait être assez marginale.

La déclaration d'intention par les maîtres d'ouvrage et l'exercice du droit d'initiative par les citoyens méritent une attention particulière car ils pourraient encourager les maîtres d'ouvrage à choisir systématiquement une concertation avec garant, y compris pour les opérations non soumises à débat public. Concrètement, il s'agirait ainsi d'éviter de perdre du temps avec une première concertation sans garant et d'être contraint d'engager une nouvelle obligation de concertation sous l'effet de l'initiative citoyenne.

En revanche, l'allongement de cinq à huit ans du délai de validité du débat public, c'est-à-dire du délai qui peut séparer le débat du lancement de l'enquête publique, est positif eu égard au cycle de vie réel des projets.

Le dispositif de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme nous semble à la fois souple et efficace. Les services le maîtrisent très bien. La question des redondances entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme est souvent posée : nous sommes persuadés qu'elles ne sont pas défavorables à la compréhension des textes.

J'évoquerai, enfin, la durée de conception et de réalisation des grands projets d'infrastructure soumis à débat public. J'ai examiné dix projets ferroviaires et sept projets routiers ; certains ont déjà été mis en service, d'autres le seront bientôt ou à une date encore indéterminée.

Pour les projets ferroviaires, le délai moyen entre la fin du débat public et la mise en service des équipements est de vingt ans ; en moyenne, onze ans séparent la fin du débat public de l'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP), après quoi il faut encore neuf ans jusqu'à la mise en service.

Les projets routiers sont réalisés de manière un peu plus rapide : il se passe en moyenne seize ans entre la fin du débat public et la mise en service, dont neuf ans entre le débat public et la DUP. Le projet dont l'accomplissement aura été le plus rapide est la mise au statut autoroutier de la route Centre-Europe Atlantique ; le débat public a eu lieu en 2011, la DUP est attendue cette année, et on espère l'achèvement du projet à la fin de 2021, ce qui représentera un délai de onze ans.

Au-delà de ces grands projets, la variété des situations est telle qu'il est délicat de dresser une statistique. L'élargissement de la rocade de Bordeaux a fait l'objet d'une concertation selon les modalités de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme en 2014 ; les travaux doivent commencer ce mois-ci, soit trois ans seulement après la concertation publique. À l'inverse, certains projets dont la DUP a été obtenue au début des années 2000 ne sont toujours pas entrés dans la phase de construction.

Les procédures de concertation sont indispensables à l'avancement des projets, et ne les retardent pas significativement ; les difficultés politiques et financières, mais surtout le nombre considérable et croissant de règles auxquelles les projets sont soumis jouent un rôle bien plus important. Je fais notamment référence à la contre-expertise socio-économique des investissements de l'État par le Commissariat général à l'investissement – prévue depuis

2013 – et l’avis de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) sur les concessions d’autoroute.

Par ailleurs, le renforcement de l’attention portée à l’environnement et à la biodiversité - dont témoigne la démarche « éviter, réduire, compenser », à laquelle nous adhérons sans réserve - augmente les difficultés : il est parfois très difficile de trouver le moyen de compenser plusieurs centaines d’hectares de boisement affectés par un projet. Des projets anciens se trouvent plus difficiles à mener par l’apparition de ces nouvelles règles.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les élus locaux sont persuadés qu’on les fait vivre dans un monde kafkaïen. Au fil des ans, des couches supplémentaires de procédure se sont empilées, compliquant les projets de création d’infrastructures ou de grands équipements publics. Partagez-vous ce constat ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Il est indéniable que l’attention portée aux impacts environnementaux, mais aussi les engagements internationaux et européens pris par la France ont conduit à considérablement augmenter, au cours de ces quinze dernières années, le nombre d’autorisations nécessaires à la réalisation d’un projet. Nous sommes amenés à développer des méthodologies pour comprendre les effets de seuil produits par les impacts cumulés des différentes normes applicables.

L’administration n’a pas tout à fait pris la mesure de la nécessité d’internaliser cette complexité. En effet, nous avons largement fait reposer ces demandes supplémentaires sur la maîtrise d’ouvrage. Une autorisation administrative dépend de différents services au sein de l’administration ; or chaque service définit le périmètre des documents qu’il demande à la maîtrise d’ouvrage. Nous devons rendre ce processus moins complexe et plus transparent pour faciliter les démarches du maître d’ouvrage. Un système d’information plus performant est nécessaire. En règle générale, on demande plusieurs fois les mêmes documents au maître d’ouvrage, ce qui est ressenti comme un « harcèlement administratif ». Nous nous sommes attelés à la tâche sur ce point. La France s’est engagée, dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), pour la mise à disposition des études d’impact réalisées par les maîtres d’ouvrage, ce qui bénéficiera à tous. Notre démarche va plus loin encore : nous entendons mettre en relation de très nombreuses bases de données, pour que, lors de l’enquête publique, tous les documents pertinents soient disponibles sous format numérique, ce qui éviterait à l’administration de les demander à nouveau au maître d’ouvrage. Cela suppose de créer des liens entre de nombreux services au sein du ministère.

De la même manière, la séquence « éviter, réduire, compenser » représente une charge importante pour la maîtrise d’ouvrage, même s’il s’agit d’une nécessité environnementale. Nous mettons actuellement en place une grande plateforme qui cartographiera l’ensemble des lieux pour lesquels la compensation est mise en place ; elle doit ouvrir fin 2017.

On assigne trop souvent à la concertation une responsabilité qui n’est pas véritablement la sienne, que ce soit par facilité – parce que c’est la dernière obligation en date – ou encore parce qu’il s’agit d’un catalyseur de contestations. Néanmoins, il me semble que, si nous parvenions à soulager la maîtrise d’ouvrage sur le plan des procédures administratives, les crispations ressenties envers la concertation diminueraient.

L’ordonnance « participation » du 3 août 2016 permettra la mise en cohérence des processus de concertation. Un travail de simplification plus poussé n’en reste pas moins



nécessaire. Cela nécessitera des moyens conséquents, car les infrastructures informationnelles sont onéreuses à mettre en place ; néanmoins, l'internalisation de cette complexité par l'administration peut aussi conduire à des gains substantiels pour la maîtrise d'ouvrage.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – A raison, vous avez mentionné, madame la commissaire générale, les responsabilités supplémentaires qui sont imposées au maître d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage est parfois faible ou déléguée, ce qui empêche de savoir clairement qui prend réellement les décisions. Cela est vrai pour des opérations menées tant par des collectivités territoriales que par l'État. En effet, il arrive que ce dernier ne soit en réalité qu'un « faux » maître d'ouvrage : il porte des opérations demandées par les élus locaux sans être pour autant en mesure de les financer par les voies classiques, ce qui donne lieu à des délégations ou à des concessions. *A contrario*, j'ai pu observer, dans le cas de la Société du Grand Paris, une maîtrise d'ouvrage très forte, bénéficiant d'un réel consensus politique et de procédures dérogoires.

Comment mener des procédures de concertation exigeantes tout en renforçant le maître d'ouvrage? Au risque de caricaturer, je poserai aussi la question suivante : ne faudrait-il pas, pour débloquer la situation, systématiser, pour certains projets, les législations *ad hoc* comme celle applicable à la Société du Grand Paris? En somme, qu'est-ce qu'une bonne maîtrise d'ouvrage aujourd'hui ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Les maîtrises d'ouvrages sont extrêmement hétérogènes, et les maîtres d'ouvrage sont parfois désarçonnés face à la complexité des projets. Plusieurs cas peuvent se présenter. Certains maîtres d'ouvrage n'ont pas d'expérience, ou très peu ; la Commission nationale du débat public (CNDP) a mis en place un accompagnement pour les aider à constituer le dossier de maîtrise d'ouvrage. Si cela ne concerne que les projets qui entrent dans le champ de la CNDP, les résultats sont globalement positifs, hormis les cas d'insincérité flagrante des maîtres d'ouvrage qui ne souhaitent pas une concertation réelle avec la population.

Les projets plus modestes qui ne relèvent pas de la Commission nationale du débat public sont plus problématiques. Il faudrait que les maîtres d'ouvrage de ces projets bénéficient d'un meilleur conseil. Je rappelle d'ailleurs, qu'au cours des quinze dernières années, on a observé une professionnalisation croissante des cabinets de conseil spécialisés dans la concertation avec le public.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous voyez dans cette professionnalisation des prestations de conseil un point fort ; pour ma part, j'y vois un affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage.

Qu'il s'agisse d'une délégation ou d'une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'élu perd en capacité de pilotage, et il n'y a plus de portage politique. La complexité des procédures conduit donc à un affaiblissement du maître d'ouvrage. Tel n'était pas le cas quand l'État pilotait l'ensemble de ces procédures pour son compte ou celui des collectivités territoriales.

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Nous n'avons pas étudié les problèmes posés par l'évolution de la réglementation dans ce domaine. Je suis très sensible à la nécessité d'une vraie réflexion avec les maîtres d'ouvrage avant de faire évoluer encore les textes.

Le statut d'opération d'intérêt national (OIN) ne peut être appliqué qu'à de très gros projets. L'arsenal juridique nécessaire existe pour ceux-ci ; peut-être faudrait-il imaginer de nouveaux dispositifs d'appui aux petits maîtres d'ouvrage.

**M. Michel Hersemul.** – La maîtrise d'ouvrage est aujourd'hui un exercice compliqué qui nécessite des compétences et des moyens financiers spécifiques.

Sur le domaine routier national, nous ne constatons pas un retrait de l'État. Sa maîtrise d'ouvrage s'exerce jusqu'à la déclaration d'utilité publique, même en cas de future concession de l'ouvrage à une société privée. C'est l'État qui conduit les débats publics, les concertations préalables et les déclarations d'utilité publique des autoroutes concédées. Le concessionnaire n'intervient qu'après l'appel d'offres, pour la réalisation des travaux. Une stabilisation des textes favoriserait évidemment leur appropriation par des maîtrises d'ouvrage moins dotées financièrement ou moins organisées. L'ordonnancement des procédures est trop souvent négligé par des maîtrises d'ouvrage faibles. Un bureau de conseil capable d'expliquer les démarches nécessaires au directeur des services techniques d'une collectivité territoriale ne peut que faciliter l'aboutissement effectif du projet.

Quant aux opérations d'intérêt national (OIN), ce qui est exceptionnel doit le rester. Le modèle de la Société du Grand Paris ne peut être appliqué à chaque projet.

**M. Philippe Rogier, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques au commissariat général au développement durable.** – Il me semble intéressant d'aborder les expérimentations relatives aux autorisations environnementales uniques. L'importance d'un accompagnement adapté des maîtres d'ouvrage durant la phase « amont » en est ressortie, notamment pour les porteurs de projet sans expérience préalable. Il faut que les services de l'État s'organisent pour répondre aux demandes des maîtres d'ouvrage d'une manière adaptée à leurs besoins, que ce soit en leur expliquant le déroulement des procédures, en les aidant à monter leur dossier ou, pour des porteurs de projet beaucoup plus organisés, en convenant d'un calendrier de déroulement des opérations. Ainsi, l'État pourrait internaliser une partie de la complexité des différentes procédures administratives, de façon à ce que le porteur de projet appréhende au mieux les procédures auxquelles il est soumis.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Ne surestimons pas la capacité de l'État à accompagner ces porteurs de projet sur nos territoires ! L'ingénierie est devenue une denrée rare depuis que l'État l'a remontée à l'échelon régional, voire national.

Je souhaite revenir sur les différences, dans un projet, entre les procédures « amont » et « aval ». Le renforcement des procédures en amont, notamment des débats publics et des concertations préalables, est évident. En revanche, il n'y a pas eu, me semble-t-il, d'allègement des procédures en aval, et notamment des enquêtes publiques. Il devrait pourtant y avoir une logique d'équilibre des efforts. Quels seraient, selon vous, les moyens de simplifier les procédures en aval ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Ce sujet a fait l'objet d'après discussions au sein de la commission présidée par votre collègue Alain Richard. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi nous sommes aussi peu intervenus sur les procédures en aval.

Le premier facteur est le délai des procédures. Il se passe souvent plusieurs années entre l'élaboration d'un projet et l'enquête publique. On voit mal, dès lors, comment on

pourrait se passer de cette dernière, qui constitue une procédure de concertation en aval. Second facteur, les enquêtes publiques ont été réformées en 2010 puis par l'ordonnance « participation » du 3 août 2016; il est donc un peu tôt pour faire encore évoluer la réglementation sur ce point.

En revanche, grâce à la dématérialisation des enquêtes publiques, des procédures plus courtes et plus légères peuvent être mises en place. L'ingénierie de la participation en ligne fonctionne aujourd'hui relativement bien. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs a conscience de la nécessité de s'équiper et de se former à ces évolutions technologiques.

Il faut reconnaître qu'il est possible, aujourd'hui, d'adapter les procédures de concertation et d'enquête publique de manière à ce qu'elles correspondent mieux aux enjeux réels. On a parfois besoin d'une procédure lourde, notamment quand il s'agit d'un projet contesté ; dans d'autres cas, les procédures peuvent être plus souples. D'un point de vue juridique, cette souplesse existe ; il faut simplement qu'elle soit activée.

Par ailleurs, le droit communautaire nous oblige à mettre en place des procédures de concertation. Les procédures minimales comme la procédure supplétive, qui prévoit une consultation en ligne de quinze jours, ne sont pas très lourdes. Les supprimer aurait créé un problème au regard de la réglementation européenne, mais aurait aussi envoyé un signal extrêmement contestable sur le plan du droit de l'environnement, alors que le problème est plutôt dans la complexité interne de la procédure d'autorisation.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les citoyens comprennent-ils les documents du dossier d'enquête publique ? Certes, la transparence doit être totale mais ces documents restent très complexes. La réalisation systématique d'un résumé pédagogique et non technique du projet en 10 ou 20 pages serait-elle possible ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – C'est non seulement possible, mais indispensable, à l'heure où, avec Internet, l'information circule aisément.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Ce résumé dans le dossier d'enquête publique doit-il être rédigé par le commissaire enquêteur ou par le maître d'ouvrage ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Le rôle du commissaire enquêteur est d'aider le maître d'ouvrage à fournir un tel résumé, comme lorsque la CNDP le fait pour élaborer le dossier, pour construire et rendre intelligibles les documents de communication. C'est le rôle que doit jouer le commissaire enquêteur et que, par le passé, il n'a pas suffisamment rempli. Il est à l'évidence nécessaire d'insister pour qu'un tel résumé soit disponible en ligne sur une plateforme dédiée !

**M. Philippe Rogier.** – L'autorité environnementale a aussi, en la matière, son rôle à jouer : elle doit veiller à ce que le résumé non technique de l'étude d'impact soit non seulement complet, mais aussi compréhensible par le grand public. Bien souvent, le grand public ne lit que ce document ! L'un des rôles de l'autorité environnementale est de veiller à la lisibilité de ce document au moment de l'enquête publique. Le maître d'ouvrage le rédige, mais en suivant les recommandations de l'autorité environnementale.

Par ailleurs, les textes en vigueur prévoient que, lors de l'enquête publique, les documents doivent être accessibles par Internet, mais aussi, en un lieu au moins, en version papier. Enfin, un poste informatique dédié doit être aménagé dans un lieu public.

Depuis la réforme d'août 2016, lorsque plusieurs communes sont concernées par une enquête publique, il est autorisé que l'une d'entre elles seulement conserve le dossier complet, le résumé non technique étant disponible en ligne. Cette souplesse évite d'avoir à rendre accessible dans chaque commune un dossier illisible.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous évoquez l'autorité environnementale. Commissariat général au développement durable, autorité environnementale : s'agit-il de deux instances distinctes ?

**M. Philippe Rogier.** – La fonction d'autorité environnementale, qui donne un avis sur les études d'impact, est exercée par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui est un service d'inspection ministérielle.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – N'avez-vous pas le sentiment que, par l'avis de l'autorité environnementale et celui du commissariat général à l'investissement, l'État est parvenu à verrouiller de nouveau les dispositifs de réalisation d'infrastructures sur le territoire, revenant aux temps anciens ? Ces procédures sont, en outre, non contradictoires.

**M. Michel Hersemul.** – L'avis du commissariat général à l'investissement ne s'applique qu'aux investissements de l'État, et non aux opérations des collectivités territoriales. Seul l'avis de l'autorité environnementale est donc en question s'agissant de ces dernières.

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – La question de l'indépendance de l'autorité environnementale a fait l'objet d'après discussions ces deux dernières années. Notre exigence, en l'espèce, est extrêmement forte, conformément à l'avis motivé émanant de la Commission européenne.

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), autorité environnementale responsable des projets nationaux, travaille en toute indépendance, même si, depuis le point de vue de Sirius, on peut toujours dire qu'il se confond avec l'État. Certes, il ne s'agit pas d'une autorité administrative indépendante, mais d'un service d'inspection. Néanmoins, les personnalités qui le composent donnent un avis très technique et son fonctionnement est totalement découplé des strates administratives.

Concernant l'autorité environnementale dans les territoires, elle a été réformée, à la suite de la publication d'un avis motivé de la Commission européenne. Le dispositif devra être évalué prochainement.

En tout état de cause, l'autorité environnementale a gagné en indépendance ; l'enjeu était extrêmement fort dans le contexte du drame du barrage de Sivens. Le CGEDD est constitué de personnalités indépendantes sur lesquelles nous n'avons pas de prise. Son bon fonctionnement et sa légitimité ne seront assurés qu'à ce prix ; à défaut de telles garanties d'indépendance, il y a fort à parier que les contentieux ou manifestations plus ou moins violentes se multiplieront.

**M. Philippe Rogier.** – Ce qui est en jeu, c'est la transparence de la décision publique. La vocation de cet avis de l'autorité environnementale est d'éclairer le public et le

maître d'ouvrage ; à l'issue de cette procédure, ce dernier peut revoir son projet ou compléter son étude d'impact pour tenir compte des observations formulées. En définitive, l'objectif est que la décision du maître d'ouvrage tienne compte de cet avis, ainsi que des autres enjeux liés au projet. Néanmoins, l'avis ne s'impose pas nécessairement et il n'a pas vocation à faire obstacle à la réalisation du projet même s'il est critique. Il doit permettre de l'améliorer.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Une des observations formulées par des porteurs de projet porte sur la difficile articulation des concertations relatives, respectivement, au code de l'environnement et au code de l'urbanisme. Sans imaginer la création d'une réglementation unique – dont certains rêvent –, où en est-on, concrètement, du travail de coordination entre les deux codes ? Peut-on imaginer œuvrer en cette matière ou est-il hors de question, du point de vue des services de l'État, de mettre fin à cette « bipartition » normative ?

**M. Philippe Rogier.** – Le dispositif prévu dans l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, qui découle du travail de la commission Richard, consiste à compléter les règles existantes.

Avant que l'ordonnance soit prise, pour les très grands projets, le code de l'environnement prévoyait déjà l'organisation par la CNDP d'un débat public ou d'une concertation préalable ; la concertation au titre du code de l'urbanisme, quant à elle, s'appliquait à un certain nombre de projets, essentiellement en milieu urbain. Certains projets faisaient donc déjà l'objet d'une concertation obligatoire prévue par le code de l'urbanisme et d'un débat public prévu par le code de l'environnement.

La commission Richard a identifié les autres projets qui pouvaient mériter de donner lieu à une concertation. L'ordonnance prise en août dernier traite de ces autres projets, qui entrent dans le champ de la concertation préalable introduite dans le code de l'environnement et qui ne relèvent ni de la CNDP ni de la concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme.

La concertation prévue par le code de l'urbanisme est appréciée par certains maîtres d'ouvrage, critiquée par d'autres ; quoi qu'il en soit, il est apparu pertinent de ne pas la modifier. En revanche, des « trous » existaient en matière de concertation du public sur certains projets. L'ordonnance d'août 2016 était précisément dédiée à les combler.

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Par ailleurs, l'habilitation de l'article 106 de la loi « Macron » du 6 août 2015, de laquelle est issue l'ordonnance « participation », ne nous permettait pas de modifier ces règles du droit de l'urbanisme.

Néanmoins, en tant qu'usager, il est parfois difficile de comprendre pourquoi des procédures différentes s'appliquent suivant qu'un bâtiment est construit en ville ou en pleine campagne. On peut donc bel et bien parler, en la matière, d'un tropisme administratif.

Les discussions que nous avons eues au sein de la commission Richard ont révélé de la part des maîtres d'ouvrage une certaine réticence à homogénéiser les codes de l'environnement et de l'urbanisme. Leur impression était qu'ils risquaient de perdre en souplesse, notamment en ce qui concerne le droit de l'urbanisme. Le conservatisme est partout, côté administration et côté maîtrise d'ouvrage !

Nous aurions pu imaginer l'élaboration d'un système simplifié ; du point de vue de l'usager, c'eût été légitime. Mais la familiarité des maîtres d'ouvrage avec la procédure actuelle de concertation issue du code de l'urbanisme, renforcée par l'habitude des services ministériels, nous a conduits à renoncer à cette logique.

Nous avons néanmoins tenté de répondre en partie à ce problème d'articulation en travaillant sur la charte de la participation, laquelle a vocation à embrasser les questions environnementales et urbanistiques dans leur ensemble. Notre raisonnement a été le suivant : si nous pouvons promouvoir par les usages ce que nous ne pouvons promouvoir par le droit, peut-être parviendrons-nous, un jour – qui sait ? – à un rapprochement des procédures.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous êtes une adepte de la « *soft law* » !

**M. Michel Hersemul.** – Mon éclairage sera un peu différent. Admettons que la concertation du public soit bien faite, que le dossier du projet soit fiable, que les enjeux soient posés, que le citoyen puisse donner son avis ; alors ce dernier se moquera de savoir si c'est l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme qui s'applique ou un autre texte ! En matière d'accompagnement juridique de la concertation, la souplesse dudit article nous paraissait vertueuse.

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – Je suis tout à fait d'accord. Il existe quand même une certaine réticence, du côté des parties prenantes, et non de l'administration, à l'idée de modifier de manière substantielle la concertation du droit de l'urbanisme. La simplification ne passe pas nécessairement par le seul volet juridique ; elle est peut-être davantage à chercher dans les pratiques. Personne, si ce n'est les associations et certains usagers, ne voulait d'un rapprochement juridique, ni l'administration ni la maîtrise d'ouvrage.

**M. Philippe Rogier.** – Juridiquement, les plans et programmes qui ne faisaient pas l'objet d'une concertation préalable sont entrés dans le champ de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016. Il s'agissait d'une demande forte émanant des porteurs de projets eux-mêmes et des associations. La planification est le bon moyen pour discuter des options, des orientations, de l'opportunité des projets.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Des inquiétudes croissantes s'expriment concernant les délais, en termes de procédures d'expropriation et de risques de demandes de rétrocession sur les biens expropriés. L'allongement des délais des opérations est certes nécessaire à la bonne tenue du débat public, mais quelles sont ses conséquences sur le délai s'appliquant aux demandes de rétrocession consécutives à une expropriation ?

Par ailleurs, s'agissant des autorisations environnementales uniques, ce dispositif fonctionne-t-il ? Le délai de 9 mois, fixé par l'ordonnance du 26 janvier 2017, est-il ou non réaliste ? D'autres autorisations, dites sectorielles, auraient-elles vocation à intégrer l'autorisation unique ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – L'entrée en vigueur de l'autorisation unique est très récente. Nous organiserons un retour d'expérience.

Nous avons essayé de tirer les conséquences d'une première expérimentation, qui a donné lieu à l'ordonnance à laquelle vous faites référence. S'agissant du délai de 9 mois, c'était vraiment le minimum pour les services de l'État.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Dont acte, ce délai me semble d'ailleurs très court !

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** – L'expérimentation nous laisse penser qu'il est possible de le tenir.

Nous avons intégré les permis de construire dans l'autorisation environnementale unique pour les éoliennes mais nous n'avons pas pu aller au-delà.

**M. Philippe Rogier.** – Deux expérimentations ont été mises en œuvre sur l'autorisation environnementale unique ; elles ont été évaluées après deux ans par un rapport administratif que je peux vous communiquer. Un rapport a également été remis par le préfet Jean-Pierre Duport, qui présidait un groupe de travail sur la question. L'ordonnance instaurant l'autorisation environnementale unique est fondée sur les recommandations de ces deux rapports.

**M. Henri Cabanel, président.** – Vous avez parlé d'étude d'impact environnemental. Quel est le contenu de ce document ?

Vu les délais de réalisation des projets, au cours desquels un changement de biotope, sur le territoire concerné, est toujours envisageable, est-il possible d'actualiser l'étude d'impact? Un exemple : dans mon département, un projet d'installation photovoltaïque est à l'étude depuis une dizaine d'années ...

**M. Philippe Rogier.** – Vous êtes dans la moyenne, monsieur le président !

**M. Henri Cabanel, président.** – ...entre-temps, une espèce protégée a été repérée dans la région, l'aigle de Bonelli. Par définition, l'étude d'impact n'en tient pas compte.

**M. Michel Hersemul.** – L'importance de l'enjeu de biodiversité rend nécessaire la réalisation d'enquêtes faune-flore sur des périodes couvrant une année. Il est clair que plus la réalisation de l'étude d'impact est proche de la réalisation effective des travaux, plus le risque que vous évoquez diminue.

Il arrive que les collectivités territoriales rencontrent ce genre de difficultés : modifier le tracé de leur projet d'infrastructure, c'est modifier le dispositif d'assainissement et de rejet des eaux dans les milieux, donc remettre en cause les dossiers « loi sur l'eau » et « espèces protégées ».

Par ailleurs, à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, nous sommes extrêmement attachés à l'idée suivante : lorsqu'une opération est déclarée d'utilité publique, c'est au regard d'un bilan global coûts-avantages réalisé sur une zone plus large que le tracé envisagé, ce qui ne préjuge pas d'un approfondissement ultérieur des détails du projet. Cela correspond à la technique des « fuseaux ». Je pense que cette latitude est tout à fait bénéfique en vue d'une optimisation de l'opération. Après tout, si l'on découvre un site archéologique sur la partie Ouest du fuseau, on se rabattra sur la partie Est, sans avoir à fournir une nouvelle étude d'impact ! Avant l'autorisation environnementale unique – nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le commissariat général au développement durable sur ce sujet –, nous avons l'avantage de pouvoir présenter une succession d'autorisations, cohérentes entre elles et répondant aux problèmes au fur et à mesure de l'avancement du projet. Après discussions, nous avons obtenu plus de souplesse dans la mise en œuvre de

l'autorisation environnementale unique. En effet, il est inimaginable que, sur une infrastructure longue de plus de 50 kilomètres, on puisse d'un seul coup présenter un projet définitif qui soit irréprochable sur tous les points. Grâce à quelques mesures plus souples, par exemple, il est possible d'obtenir, pour le déroulement d'un chantier, une autorisation environnementale portant uniquement sur les espèces protégées. C'est le cas lorsque des fouilles archéologiques se révèlent incompatibles avec la préservation d'espèces éventuellement présentes, mais que les zones concernées par le projet n'ont pas encore été définies avec exactitude.

Si le projet est vraiment remis en cause par l'existence d'un enjeu environnemental qui n'avait pas été pris en compte, je ne dispose pas de solution. Pour ce qui est de l'autoroute Le Mans-Laval, à cause du scarabée pique-prune, le chantier a été arrêté un certain temps afin de trouver des solutions alternatives. Il a donc fallu progresser pour faire aboutir l'opération ; mais c'est le risque du maître d'ouvrage. Aujourd'hui, aucune procédure ne garantit contre ce genre de difficulté. Pour évoquer le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, une espèce protégée, le campagnol amphibie, s'est invitée très tardivement dans les discussions...

La question n'est pas seulement celle de l'étude d'impact environnementale. En effet, certains projets ne sont pas soumis à étude d'impact mais nécessitent une dérogation sur les espèces protégées.

Le cas qu'a cité Michel Hersemul est celui d'un projet qui s'étale dans la durée parce que l'on ne peut pas faire autrement : après une première étape avec le débat public, intervient la déclaration d'utilité publique ; le projet et les études s'affinent au fur et à mesure. Par conséquent, la démarche d'actualisation de l'étude d'impact permet de traiter l'ensemble des conséquences lorsque cela est possible.

**M. Philippe Rogier.** – Sur un projet, il faut éviter de formuler à un moment donné une demande d'autorisation qui nécessiterait des autorisations ultérieures. Il vaut mieux les regrouper comme la dérogation sur les espèces protégées, qui fait partie de celles intégrées dans l'autorisation environnementale. Le traitement de ces problématiques dans une autorisation administrative unique n'exclut pas qu'un événement ultérieur conduise à modifier l'autorisation initiale. Mais en principe, avec l'autorisation environnementale, la demande porte sur l'ensemble des aspects visés et permet à la fois de traiter tous les impacts et d'éviter des autorisations successives susceptibles de soulever des difficultés.

**M. Henri Cabanel, président.** – Est-il possible d'évaluer le coût des différents instruments de concertation et d'information pour le maître d'ouvrage ?

**M. Laurence Monnoyer-Smith.** – Cette évaluation est assez aisée pour les débats publics. Elle est plus difficile pour le reste, car nous n'avons pas accès à toutes les données.

Le coût du débat public est relativement fixe par rapport au coût total du projet. Il s'élève à près de 500 000 euros pour les plus petits débats et peut atteindre 1 million d'euros pour les débats nationaux importants, y compris pour les débats ferroviaires concernant les longs tracés. Le débat public le plus cher portait sur les nanotechnologies en 2009, mais la comparaison est délicate, car il s'agissait en réalité d'un débat de société.

La CNDP réalise des efforts considérables pour diminuer ces coûts. En outre, le dispositif de financement du débat public a été modifié dans l'ordonnance, comme cela était



réclamé par la maîtrise d'ouvrage depuis très longtemps. Jusqu'à présent, les commissions particulières du débat public étaient financées par la maîtrise d'ouvrage, ce qui semblait quelque peu hétérodoxe. Désormais, le financement sera prévu directement par la CNDP, ce qui favorisera des économies d'échelle et la signature de marchés publics.

500 000 euros n'est pas un coût anormalement élevé, puisque tout est compté dans ce prix, pour un processus qui s'étale durant près d'une année, dont quatre mois pour le débat public en tant que tel. En moyenne, il faut plutôt compter de 700 000 à 800 000 euros pour les débats publics, qui restent réservés aux très gros projets.

Concernant les concertations préalables que nous évoquions au début de l'audition, qui nécessitent un site internet, quelques salles de réunion et un peu d'ingénierie participative, les coûts sont beaucoup plus raisonnables, de l'ordre de 50 000 euros pour une concertation minimale que le maître d'ouvrage souhaite mettre en place dans une petite infrastructure. SNCF réseau met en place des concertations « post-débat public » pour un coût unitaire d'environ 150 000 euros.

**M. Henri Cabanel, président.** – Monsieur Hersemul, vous avez parlé des délais à partir de la fin des débats publics jusqu'à la réalisation du projet, à savoir vingt ans pour les infrastructures ferroviaires et seize ans pour les infrastructures routières. Vous avez cité le délai de onze ans, le plus court qui ait été enregistré. J'ai bien compris que vous ne vouliez plus user de la législation pour faire évoluer les procédures et les outils existants ; vous préférez veiller à ce que les acteurs s'approprient ces mécanismes. Toutefois, l'un de vos objectifs est-il de diminuer ces délais ?

**M. Michel Hersemul.** – Pour faire mien cet objectif, il faudrait que je sois en mesure de maîtriser un certain nombre de difficultés inhérentes à ces situations. Malheureusement, certaines d'entre elles sont d'ordre politique ou financier, ce qui limite parfois les leviers d'action de l'administration.

J'ai évoqué la route Centre-Europe Atlantique. Depuis de longues années, nous étudions le projet d'une route deux fois deux voies pour un itinéraire très accidentogène. En la matière, nous, administration, avons mis les moyens pour avancer mais nous dépendons de choix politiques et financiers. En l'espèce, nous sommes satisfaits de constater que ce projet pourrait être réalisé à court terme.

Je pourrais également citer le contournement Est de la ville de Rouen, dont le débat public date de 2005. L'enquête publique n'a été achevée que l'an dernier, après presque douze ans d'efforts constants de l'administration. La déclaration d'utilité publique devrait être bientôt publiée mais reconnaissons que nous ne disposons pas de tous les leviers pour agir.

**M. Henri Cabanel, président.** – Madame la commissaire générale au développement durable, vous avez écrit dans un article de doctrine que la participation en ligne était révélatrice d'une évolution des pratiques politiques. Qu'entendez-vous par là ?

**Mme Laurence Monnoyer-Smith.** Comme je l'ai expliqué dans cet article, nous accédons aujourd'hui à de nouveaux outils numériques. Nous assistons également à l'évolution de la capacité et des méthodes d'intervention dans l'espace public, avec de nouvelles formes de collectifs qui ne sont pas forcément des organisations classiques ou syndicales comme autrefois.

Ces nouvelles formes d'intervention sont symptomatiques d'un nouveau rapport au politique, qui s'inscrit dans la culture numérique. Cette participation des citoyens en ligne est en congruence avec l'évolution des pratiques et des appétences des politiques, qui répondent désormais par le réseau et par une forme d'immédiateté ou d'interpellation. Hormis les réseaux sociaux, qui méritent un traitement particulier, les formes d'interventions sur les questions politiques passent parfois par des forums, comme ces parents qui discutent de la santé de leurs enfants et s'interrogent sur la nécessité ou non de les faire vacciner. Est-ce de la participation politique ? C'est possible.

*La réunion est close à 11 h 15.*

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 15.*

**Audition conjointe de Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, et de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics, du Conseil d'État**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous recevons deux présidents de section au Conseil d'État : Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, qui prépare le rapport public et coordonne les différentes études du Conseil d'État ; M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics, qui examine les projets de lois, d'ordonnances et de décrets relatifs à la protection de l'environnement, à l'urbanisme et aux transports.

Nous aborderons principalement au cours de l'audition, deux sujets examinés par notre mission d'information : la méthode d'élaboration de la norme, problématique notamment traitée par le rapport public du Conseil d'État de 2016 relatif à la simplification et à la qualité du droit ; les dispositions du code de l'environnement et du code de l'urbanisme applicables aux grands projets d'infrastructures et d'équipements.

Cette audition, ouverte au public et à la presse, fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte rendu écrit.

**M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État.** – La section des travaux publics a examiné l'ordonnance du 26 janvier 2017 sur l'autorisation environnementale unique, les deux ordonnances du 3 août 2016 sur la participation du public et l'évaluation environnementale, l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la consultation locale des électeurs en matière d'environnement. Nous examinons également des projets et plans-programmes, selon la terminologie communautaire, comme les déclarations d'utilité publique des grandes infrastructures ou des schémas directeurs territoriaux, par exemple celui de la région Île-de-France.

J'aborderai tout d'abord la modernisation des outils de la participation du public. Le numérique ouvre un potentiel de modernisation considérable de ces mécanismes. Le succès de la consultation numérique n'est toutefois pas garanti d'avance : tout dépend de l'intérêt du public pour tel ou tel sujet. Ainsi, celle organisée sur certains textes réglementaires donne lieu à un nombre très faible de contributions, parfois deux ou trois, qui

peuvent émaner de professionnels intéressés économiquement par les projets. Il ne faut pas croire que l'utilisation du numérique garantit une participation massive du public.

L'ordonnance « participation » du 3 août 2016 a renforcé le recours au numérique dans l'enquête publique et dans les procédures alternatives à cette dernière. Cette extension apparaît mesurée à ce stade. Pour l'avenir, on peut se demander quelle sera l'ampleur de l'extension du numérique, avec l'éventuel remplacement de réunions publiques par de tels dispositifs. Je m'interroge sur la faisabilité d'un tel remplacement, notamment dans les zones traversées par une infrastructure linéaire, comme la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse. Je vois mal comment l'on y parviendrait. Il me semble que la population de ces zones doit pouvoir échanger, par une rencontre physique, avec des personnes chargées de les écouter et de faire une synthèse.

Ce doute sur la possibilité d'un remplacement total des dispositifs présentiels par le numérique se double d'une interrogation sur le périmètre des enquêtes publiques, problématique très liée à l'impact physique de l'infrastructure. Pour les infrastructures linéaires, on retient les communes traversées. Pour un grand aéroport, ce périmètre est plus compliqué à définir.

Par analogie, la question s'est posée dans l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la consultation des électeurs, texte mis en œuvre dans le cas de Notre-Dame des Landes. Le périmètre de la consultation a été « calé » sur celui de l'enquête publique. Quel serait le périmètre d'une consultation entièrement numérique, à laquelle l'on pourrait contribuer depuis n'importe quelle région de France ou de n'importe quel pays européen ? La notion de périmètre a-t-elle encore un sens si l'on bascule vers le « tout-numérique » ?

J'en viens à l'arbitrage, en matière d'infrastructures, entre la simplification et la juxtaposition des outils. Les pouvoirs publics cherchent un équilibre adéquat entre la simplicité des procédures pour les porteurs de projets, d'une part, et l'effectivité de la participation du public, d'autre part. Cette réflexion, au cœur des rapports Dupont et Richard ainsi que de l'élaboration de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, porte sur la « remontée » de la participation vers des phases plus en amont d'un projet ou d'un schéma. On constate également une tentation de multiplier les outils de participation à chaque étape du projet. L'ordonnance précitée comporte ainsi des outils optionnels, des outils optionnels avec validation publique et des outils obligatoires. Cette variété d'instruments peut inciter à les multiplier en pratique, ce qui peut poser question. Il n'est pas facile de concilier la simplification des procédures et l'effectivité de la participation du public. L'exercice récent, à la recherche d'un point d'équilibre, a laissé subsister une très grande juxtaposition des outils. Je ne dis pas que certains d'entre eux doivent disparaître, mais je constate que nous sommes en phase de diversification des dispositifs et que cette évolution n'a pas totalement abouti dans le sens de la simplification.

Faudrait-il fusionner des procédures qui ont été conçues comme distinctes ? Alléger les phases aval, notamment celles qui sont les plus proches de la définition finale du projet, comme l'enquête publique ? Je suis un peu perplexe sur la possibilité de se passer de certains instruments de la phase aval, qui conservent une utilité eu égard notamment à l'expropriation. Cette dernière entraîne, en effet, des contraintes très fortes sur les intéressés et nécessite de recueillir et d'analyser leur avis.

La problématique de la juxtaposition des actes d'autorisation et des procédures a été révélée par l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la consultation des électeurs pour les projets

susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. À quel moment insérer une telle consultation dans le processus d'autorisation ? Il y avait un débat sur l'antériorité ou la postériorité de la consultation par rapport à la déclaration d'utilité publique (DUP), où l'on a pris conscience de la multiplicité et de l'éclatement des actes d'autorisation de grands projets en droit français : la DUP, acte obligatoire pour l'expropriation, ne rassemble pas pour autant toutes les problématiques d'autorisation ; la famille des autorisations environnementales, très variées, relatives à l'eau, au bruit, aux installations classées, aux espèces protégées, au défrichement, etc. que l'ordonnance du 26 janvier 2017 s'efforce de regrouper ou au moins de coordonner ; viennent aussi les autorisations d'urbanisme, relevant d'une branche du droit distincte, mais nécessaires pour les projets. Chaque procédure ainsi juxtaposée a été conçue en fonction de la préparation d'un acte administratif précis.

La question se pose aussi d'un éventuel regroupement des actes. L'ordonnance du 26 janvier 2017 y a pourvu, en matière d'environnement, avec l'autorisation environnementale unique. Elle a laissé de côté l'urbanisme, sauf pour les éoliennes terrestres. Cela peut s'expliquer par les différences entre droits de l'environnement et de l'urbanisme.

Une autre question appellerait une réflexion approfondie : quel degré de liens faut-il avoir entre les outils de participation et un acte administratif précis ? Pourrait-on regrouper ces actes ? Pourrait-on concevoir une phase de participation unifiée, qui pourrait être utile pour des actes administratifs ultérieurs ? On sortirait ainsi d'un système caractérisé historiquement par le lien entre des actes préparatoires et un acte administratif final. C'est un vaste chantier.

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État.** – Le Conseil d'État avait consacré son étude de 2011, intitulée « Consulter autrement, participer effectivement », à la participation et à la consultation du public. À quoi sert cette participation ? J'y vois deux objectifs assez différents, même s'ils paraissent se conforter l'un l'autre. Le premier, abondamment évoqué lors de vos précédentes auditions, consiste à pallier les défauts de la démocratie représentative ou à la soutenir. Le deuxième est d'avoir recours à la participation du public pour garantir une meilleure qualité du droit. Ces deux objectifs complémentaires peuvent aboutir à des résultats différents. Je m'attacherai au deuxième, que nous avons traité dans notre étude de 2015 sur l'action économique des personnes publiques et dans notre étude de 2016 sur la simplification et la qualité du droit.

Le Conseil d'État s'est convaincu, au fil de ses travaux de conseil de l'auteur de la norme, que la participation du public, mais pas à n'importe quel moment ni avec n'importe quel moyen, pouvait concourir à la qualité de la norme et de la décision publique. Parmi les mesures que nous avons recommandées à cet égard, figure la consultation des destinataires de la norme, et non pas de l'ensemble du public.

Dans une précédente étude, nous avons recommandé de réaliser des études d'impact préalables, ce qui a conduit à la réforme constitutionnelle de 2008. Les résultats sont toutefois peu satisfaisants : ils ne correspondent pas, en tout état de cause, à ceux que nous attendions. La première difficulté tient au moment auquel on procède aux études d'impact : livrées très tardivement au Conseil d'État, elles ne servent la plupart du temps qu'à justifier la réforme déjà décidée. La deuxième difficulté vient de l'absence de contrôle externe sur la qualité de l'étude d'impact, faite par l'administration qui prépare la norme. Troisième motif d'inquiétude : l'absence de confrontation systématique aux destinataires de la norme, à l'exception notable des collectivités territoriales, grâce au conseil national d'évaluation des

normes, organe issu d'une initiative parlementaire et non gouvernementale. Enfin, le champ de l'étude d'impact est insuffisant, puisque de nombreux textes y échappent.

D'où les remèdes que nous avons préconisés et, d'abord, éviter les contournements, c'est-à-dire élargir le champ des études d'impact au-delà de l'obligation prévue par la Constitution, qui ne concerne, aujourd'hui, que les projets de loi avant leur dépôt au Parlement. Nous considérons qu'il faudrait étendre les études d'impact aux amendements significatifs, notamment lorsqu'ils sont déposés par le gouvernement. Nous recommandons aussi au Parlement de se doter d'une instance d'évaluation de l'impact des amendements parlementaires. Au-delà, nous estimons nécessaire d'étendre les études d'impact aux ordonnances, en sachant que, sur recommandation du Conseil d'État, des évaluations préalables sont faites par le Gouvernement pour les mesures réglementaires, en vertu de circulaires. Nous n'avons pas préconisé de modification de la loi organique du 15 avril 2009 relative aux études d'impact ou de la Constitution, mais recommandé des bonnes pratiques, en comptant sur la bonne volonté de l'exécutif et du législatif.

Ensuite, en reprenant une mesure envisagée lors de la création de l'étude d'impact, nous recommandons de créer une étude d'option (« faut-il une norme nouvelle ? »), distincte de l'étude d'impact proprement dite. Nous préconisons qu'une décision politique soit prise par le Premier ministre, au moment de l'étude d'option, sur la nécessité de recourir à une nouvelle norme.

Nous préconisons également de faire certifier l'étude d'impact par une instance experte, indépendante du Gouvernement, et de publier cette certification. Nous nous sommes penchés en détail sur la composition d'une telle instance : il y a suffisamment d'expertise indépendante au sein des pouvoirs publics pour que ce comité puisse être réuni et statuer dans les meilleurs délais.

Il conviendrait de confronter l'étude d'impact à tous les destinataires de la norme et donc élargir le conseil national d'évaluation des normes aux autres destinataires que les collectivités territoriales. Nous préconisons trois collèges. Outre celui des collectivités territoriales, celui des entreprises, en reprenant le conseil de simplification des entreprises, créé par une décision gouvernementale et consulté de façon facultative, et celui des usagers, dont la composition est la question la plus difficile à régler.

Enfin, le Conseil d'État s'est engagé à tirer des conséquences beaucoup plus sévères d'une étude d'impact insuffisante : il va le faire, voire il l'a déjà fait. Nous avons aussi fait observer qu'une bonne évaluation préalable de la norme reposait sur l'évaluation de l'état du droit : l'évaluation *ex ante* de la nouvelle norme sera d'autant meilleure que l'évaluation *ex post* de celle en vigueur aura été faite, discutée, commentée et soumise, elle aussi, aux destinataires de la norme, afin de dresser un diagnostic de son efficacité et de ses résultats, préalablement à la décision de faire évoluer le droit ; et ce diagnostic lui-même doit être soumis à une participation des usagers. Cela permet de répondre à une observation du professeur Marcel Gauchet lors de son audition devant votre mission d'information, selon laquelle il convient de lancer un diagnostic partagé des problèmes avant l'élaboration d'une norme. Je suis tout à fait d'accord et c'est pourquoi nous avons beaucoup insisté sur cette recommandation : il ne faut identifier une solution qu'après avoir diagnostiqué le problème.

C'est aussi pourquoi il faut consulter les usagers, qui utilisent la norme et la subissent, et non pas le public, le citoyen ou l'électeur.

Faut-il généraliser la consultation numérique ouverte ? Je me réfère aux déclarations d'Axelle Lemaire à propos de celle qui a été faite sur la loi « République numérique » du 6 octobre 2016 : c'est un travail considérable, qui mobilise des énergies elles aussi considérables et dont l'efficacité n'a pas été mesurée...

**M. Henri Cabanel, président.** – Ni les coûts...

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent.** – Concernant surtout l'efficacité, qu'en pensent ceux qui ont été consultés ? Le public, heureux de donner son avis, veut surtout savoir si celui-ci a été pris en compte, ce qui a été repris et ce qui ne l'a pas été, ainsi que les raisons de ce choix. La consultation numérique ouverte complique considérablement l'exercice de restitution au public des avis qu'il a donnés.

Marcel Gauchet a aussi justement souligné que la règle de la majorité est de moins en moins acceptée aujourd'hui. De plus en plus, nos concitoyens souhaitent que le décisionnaire puisse donner satisfaction à tous les avis exprimés. En pratique, c'est extrêmement difficile, car il y a des choix à faire et c'est pourquoi la consultation numérique, non seulement ne doit pas être généralisée, mais ne doit être utilisée, à mon sens, qu'avec précaution. À cette considération personnelle, j'ajoute que nous avons identifié un problème juridique lié à la consultation numérique ouverte, en ce qu'elle se substituerait à toutes les autres consultations pertinentes. Le Conseil d'État a ainsi estimé que, même lorsqu'une consultation ouverte est organisée, les consultations spécifiques prévues par la loi doivent être maintenues. Ce motif juridique est un frein supplémentaire à la généralisation de ce dispositif numérique.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – La complexité, réelle ou non, des procédures destinées à mettre en œuvre de grandes infrastructures est ressentie par des maîtres d'ouvrage publics ou privés comme une accumulation de normes successives, où le jeu est déséquilibré à leur préjudice. Cette position vous paraît-elle justifiée ou souhaitez-vous la nuancer ?

**M. Philippe Martin.** – On n'échappe pas à une conciliation entre le souhait des maîtres d'ouvrage de ne pas voir leur projet indûment retardé et celui du public ou d'associations de défense de l'environnement de s'assurer que la création de l'infrastructure est précédée d'une réflexion approfondie et d'un débat. Les outils utilisés pour protéger les intérêts en jeu, et notamment les intérêts environnementaux, sont-ils proportionnés à cette nécessité ? La protection de l'environnement est un objectif d'intérêt public majeur et la charte de l'environnement a valeur constitutionnelle depuis 2005. Les directives européennes nous obligent également à mettre en œuvre certains mécanismes de vérification, d'évaluation et de protection.

Quelle est l'évolution de notre droit à cet égard ? Je suis frappé par la sédimentation des régimes juridiques au fil des ans. Notre droit administratif est bâti par rapport à des actes précis, selon des législations indépendantes entre elles. De cette construction historique découlent des juxtapositions surprenantes.

Ainsi, pour l'examen du projet de consultation des électeurs concernant Notre-Dame-des-Landes, l'acte fondamental est la déclaration d'utilité publique requise pour exproprier. À l'occasion de cet acte, certes très en aval du projet, intervient un début d'examen de l'ensemble du problème, afin d'évaluer les avantages économiques de l'infrastructure et ses inconvénients financiers et environnementaux. Puis vient la protection

des espèces sur le site en question, qui nécessite, le cas échéant, une dérogation à la législation relative aux espèces protégées. L'utilité publique de l'ouvrage justifie-t-il que l'on porte atteinte aux espèces en cause, éventuellement avec telle ou telle mesure de compensation pour en réduire l'impact ?

Nous avons un acte, la déclaration d'utilité publique (DUP), théoriquement global, avec des pesées d'intérêts contradictoires devant être opérées à des stades de procédures ultérieurs. Notre droit n'est-il pas trop le fruit d'une succession d'actes accumulés ? Ne pourrait-on pas réfléchir à la simplification du nombre d'actes requis et à une mise en commun de la consultation sur la conciliation entre l'intérêt public lié à l'existence de l'ouvrage et les autres intérêts publics ? Il y a probablement matière à aller plus loin dans la réflexion sur les regroupements envisageables entre différents régimes d'autorisation, mais aussi entre les études d'impact et les mécanismes de participation.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous envisagez deux hypothèses : aller vers un acte juridique unique autorisant un projet ou un « tronc commun » durant lequel une consultation unique serait menée sur plusieurs actes administratifs...

**M. Philippe Martin.** – En effet, si l'on arrive à restreindre le nombre d'actes, les procédures préparatoires pourraient s'aligner d'elles-mêmes ; si l'on a de bonnes raisons de conserver des actes distincts, car les considérations relatives à l'environnement et à l'urbanisme ne répondent pas nécessairement à la même logique, on peut concevoir au minimum un « tronc commun », pour reprendre votre expression, voire des « pesées d'intérêts fusionnées ». Ce sont des pistes de réflexion...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les principes classiques du droit public sont-ils toujours adaptés ? Certains intervenants estiment que le bien commun va plus loin que l'intérêt général ; Mme de Saint-Pulgent rappelait que la règle majoritaire n'est plus unanimement reconnue. Ces notions sont-elles susceptibles d'évoluer ? Quel est votre sentiment sur l'adaptation de nos grilles de lecture traditionnelles à ces évolutions que nous percevons dans la société ?

**M. Philippe Martin.** – Praticien du droit tel qu'il existe aujourd'hui, je dois évidemment m'y tenir lorsque j'examine un texte soumis au Conseil d'État. La légitimité de la prise de décision publique est un problème d'institution politique. Un grand projet d'infrastructure nécessite une décision qui tranche entre des intérêts qui peuvent diverger sur plusieurs points. La décision de l'institution politique repose sur la légitimité issue de l'élection. Je vois mal comment la remplacer par d'autres légitimités. Des intérêts objectifs sont parfois divergents ; ainsi, pour une déclaration d'utilité publique, il y a des arguments « pour » et d'autres « contre », des intérêts seront lésés, des personnes ou des entreprises seront avantagés ; il y a donc, à l'évidence, un arbitrage à faire. Derrière ces intérêts contradictoires, il y a aussi des personnes qui veulent que leur point de vue soit reconnu. Il faut bien arbitrer entre ces intérêts et ces personnes.

Le critère de choix, sur le plan philosophique, correspond au bien commun. En droit de l'expropriation, on invoque l'utilité publique, en droit administratif, l'intérêt général : est-il raisonnable de s'engager dans le choix d'une infrastructure ? Ce choix résulte d'une évaluation des avantages et des inconvénients, certaines des considérations prises en compte n'étant pas réductibles à des notions juridiques. Dans l'exemple des infrastructures d'énergie nucléaire, le choix comporte des risques, palliés par des institutions créées à cette fin, mais ils ne sont pas nuls pour autant. Ce choix est éminemment politique. Les canaux du droit

administratif n'offrent pas de réponse toute faite à ce type de débat. De même, l'avenir du transport ferroviaire à haute vitesse ou celui du transport aérien reposent sur des choix qui impliquent des réflexions prospectives. Sur le transport aérien, actuellement en croissance, on peut estimer qu'un pays ne saurait se développer sans suivre cette évolution. On peut aussi penser qu'il serait déraisonnable de l'anticiper. C'est un choix politique, sur le monde tel qu'il est ou tel que l'on souhaiterait qu'il soit, irréductible aux seuls critères du droit public.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les porteurs de projets reprochent à notre droit positif un manque d'harmonisation entre le code de l'environnement et celui de l'urbanisme. Une telle harmonisation est-elle possible selon vous ?

**M. Philippe Martin.** – Il est vrai que le droit actuel hésite à procéder à des rapprochements massifs entre le droit de l'environnement et celui de l'urbanisme. L'exemple de l'autorisation environnementale unique, qui laisse de côté l'urbanisme, est emblématique sur ce point. N'oublions pas, toutefois, que l'objet des décisions et des contrôles diffère. Le droit de l'urbanisme régleme l'usage du sol, avec des critères juridiques qui confrontent le droit de construire du propriétaire à des règles d'usage du sol. Le champ est relativement spécialisé par rapport à celui du droit de l'environnement.

En contentieux, l'urbanisme relève du recours pour excès de pouvoir et non pas du plein contentieux, car on contrôle la légalité d'une autorisation de construire de manière binaire : c'est « oui » ou « non ».

Pour l'environnement, l'approche est différente car il y a des intérêts collectifs majeurs à protéger, d'où un examen extrêmement fin de chaque projet au regard de ces intérêts : les impacts sur l'eau, sur l'air, sur les espèces animales, etc. Ces décisions du juge sont souvent prises en plein contentieux, classique pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). La récente autorisation environnementale unique généralise d'ailleurs le plein contentieux. L'application du principe de proportionnalité est presque mécanique, donc le juge est fondé à substituer sa décision, en fonction de son propre équilibre, à celle du décideur public, en cas de violation de la loi.

Le droit de l'environnement s'est bâti sur la protection d'intérêts environnementaux précis, en mesurant le degré d'atteinte acceptable. A l'inverse, le droit de l'urbanisme est fondé sur le droit de construire, limité par le droit d'usage des sols. Les philosophies qui les sous-tendent sont donc tout à fait différentes...

**Mme Corinne Bouchoux.** – Oui, en effet !

**M. Philippe Martin.** – Toutefois, l'urbanisme donne lieu à la consultation du public, pour mesurer l'impact des ouvrages sur la qualité de vie, ce qui le rapproche ainsi des méthodes de participation du public prévues en amont du projet, par le code de l'environnement...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avez-vous des suggestions d'accélération de procédures contentieuses, afin d'éviter qu'elles bloquent des projets ? La jurisprudence est-elle satisfaisante sur ce point ? L'arrêt « Danthony » du Conseil d'État en date de 2011 a-t-il réglé les problèmes de vices de forme ? Que pensez-vous des ordonnances d'irrecevabilité prises par le juge lorsque la requête est manifestement infondée ? De l'hypothèse de « purger » des contentieux ne reposant que sur des griefs formels ? Le Conseil d'État pourrait-il traiter les recours en premier et dernier ressort pour des



infrastructures de grande ampleur ? Le droit de l'environnement pourrait-il se prêter à la notion de recours abusif, comme le droit de l'urbanisme, afin de freiner l'inflation contentieuse ?

**M. Philippe Martin.** – La première famille de mesures, pour accélérer les procédures contentieuses, concerne les restrictions à l'entrée des recours, par le durcissement de l'intérêt pour agir ou la définition de formalités préalables. Il faut distinguer l'urbanisme et l'environnement. Il est vrai, qu'en matière d'urbanisme, des mesures ont été prises pour limiter les recours liés à des chantages de voisinage. Le contentieux de l'urbanisme est parfois très binaire : le requérant veut l'annulation totale de l'acte autorisant la construction de l'ouvrage et il n'y a guère de solution intermédiaire.

Il en va autrement en matière d'environnement, avec les associations agréées pour la protection de l'environnement, dont on peut difficilement contester la légitimité à engager des actions. Devant le juge, les affaires, principalement traitées en plein contentieux, concernent la proportionnalité de certaines mesures d'évitement ou de compensation. Le risque est peut-être moindre d'une contestation systématique du type « tout ou rien ». Je suis donc assez perplexe sur la possibilité de transférer certains mécanismes de resserrement de l'accès aux recours du droit de l'urbanisme vers le droit de l'environnement.

Quant aux vices de procédure, la jurisprudence « Danthony » de 2011 a effectivement changé le sort de certains contentieux. Il y a un avant et un après : les cas d'annulation sont plus rares. Les réformes du code de l'urbanisme afin de « purger » certaines illégalités sont très créatives et permettent de « gommer » un peu les inconvénients du recours pour excès de pouvoir.

En matière d'environnement, en plein contentieux, le débat se nouera devant le juge, qui aura le pouvoir de déterminer l'équilibre entre les intérêts divergents de l'exploitant et la protection de l'environnement. Ce droit se prête plus à un examen « pesé » des avantages et des inconvénients du projet. Il me paraît moins envahi par les contentieux abusifs que celui de l'urbanisme. Les délais fixés en matière de recours pour illégalité ou vice de forme y ont une logique. L'équilibre atteint après l'arrêt « Danthony » me semble digne d'être observé sans rajouter des mesures tout de suite.

Peut-on accélérer le contentieux par des décisions de justice en forme simplifiée pour les recours manifestement infondés ou généraliser les systèmes de saisine du Conseil d'État en premier et dernier ressorts ? L'évolution des juridictions va plutôt dans le sens d'une différenciation des niveaux de jugement. Sous réserve de règles de procédure appropriées, il n'est pas exclu de réfléchir à des formules de jugement rapide par un nombre de juges relativement restreint. Distinguons les formations restreintes de jugement des ordonnances. Ces dernières recourent à une procédure contradictoire allégée alors que les formations restreintes de jugement supposent une procédure contradictoire complète, alliée à la rapidité. J'ai toujours été intéressé par les formations de jugement restreintes, sans forcément passer par le stade de l'ordonnance, qui peut poser un problème d'acceptabilité aux yeux du requérant.

Quant aux saisines du Conseil d'État en premier et dernier ressorts, l'organisation de cette juridiction allant plutôt dans le sens de son désencombrement, je suis enclin à la modération...

**Mme Corinne Bouchoux.** – Merci pour votre pédagogie, votre clarté, notamment sur la différenciation entre le droit de l’environnement et le droit de l’urbanisme. Éluë des Pays-de-la Loire, je suis sensible aux exemples que vous avez cités. L’élévation générale du niveau de compétences de nos concitoyens, quelle que soit leur formation d’origine, constitue une évolution notable. En trois clics sur Internet, ils sont capables d’accéder à une lecture juridique assez lucide du projet, en quatre clics à la jurisprudence administrative, en deux clics supplémentaires à la doctrine ; ils font partie d’associations où le partage d’expériences et les compétences collectives sont très développés. De jeunes avocats cherchent, par ailleurs, à se spécialiser sur le droit de l’environnement. La rencontre dynamique de l’ensemble de ces acteurs transforme des luttes politiques en combats juridiques, d’où une opposition entre ce qui aura été acté politiquement et la décision juridique *a posteriori* qui peut déboucher sur des situations inextricables. Des usages qui avaient cours il y a dix ou vingt ans sans poser aucun problème sont à présent décryptés par nos concitoyens. Suffira-t-il réellement de simplifier et de clarifier un peu les procédures de création des infrastructures pour endiguer ce phénomène que vous avez minutieusement décrit ?

**M. Philippe Martin.** – Il y a des limites naturelles à l’imagination en la matière. La capacité de compréhension et de contestation des citoyens, notamment à travers les associations, est sans doute en voie d’extension, bien que des contentieux datant d’il y a vingt ou trente ans montraient déjà une capacité non négligeable des milieux associatifs à manier les droits de l’urbanisme et de l’environnement. Les recours sont traditionnellement nourris, avec une certaine dextérité dans le maniement du droit et de procédures juridiques complexes. Des « maquettes » de recours en ces matières existent depuis longtemps, d’où des recours comportant parfois vingt ou trente griefs.

On peut envisager des mesures pour freiner des phénomènes de contestation ne portant pas véritablement sur des intérêts majeurs. Au-delà, on « bute » sur le droit au recours de nos concitoyens. Le resserrement de l’intérêt pour agir en droit de l’urbanisme est intéressant, puisque l’on constatait un écart entre les règles de droit invoquées, souvent formelles, et les motifs réels des requérants. Ainsi, l’on vérifie que le requérant est réellement lésé, afin d’éviter des recours dont le véritable objet n’est pas la préservation d’un intérêt affecté par l’acte administratif.

En matière d’environnement, c’est plus compliqué...

**Mme Corinne Bouchoux.** – En effet.

**M. Philippe Martin.** – Il y a des intérêts environnementaux protégés et je ne vois guère comment l’on pourrait empêcher des citoyens ou des associations agréées de contester l’équilibre entre l’intérêt d’un ouvrage et la nécessaire protection de l’environnement.

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent.** – On voit apparaître, ce qui est nouveau, avant le recours au juge, la contestation de la décision prise mais pas encore mise en œuvre. La décision est alors bloquée : c’est une sorte de recours au politique. Aujourd’hui, les outils numériques tendent à regrouper ces opinions hostiles et à remettre en cause le résultat des consultations prévues par le droit. D’où le risque que soient contestées, par exemple par des associations...

**Mme Corinne Bouchoux.** – Que je soutiens !

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent.** – ... mais aussi avec le recours notamment à des sites de pétitions, les conclusions des enquêtes publiques, y compris celles qui sont menées par des voies numériques, et les dispositifs de participation organisés par le gouvernement ou la société civile.

Une consultation du public lancée par les pouvoirs publics comporte une phase de certification des résultats, qui n'existe pas pour les consultations issues de la société civile, faute d'autorité pour les certifier. Comment résoudre ce conflit qui s'installe entre les légitimités concurrentes des différentes consultations, séparées par des asymétries évidentes et des décalages temporels ? Dès lors, les résultats de la consultation des électeurs sur Notre-Dame-des-Landes ont été contestés par une partie de la société civile. C'est un phénomène nouveau et assez chaotique par rapport à la séquence traditionnelle « déclaration d'utilité publique-décision-contestation devant le juge ». L'allongement des procédures est aussi dû à cela. Je me souviens de cas, dans mes précédentes fonctions de directeur du patrimoine au ministère de la culture, où l'enquête publique ayant été réalisée, avec un résultat positif, la déclaration d'utilité publique (DUP) n'était pas prononcée, parce qu'entretemps avaient surgi des oppositions. Les processus actuels de décision sont ainsi interrompus, en dépit de la mise en œuvre des consultations prévues par le droit.

**M. Henri Cabanel, président.** – Le rapport public du Conseil d'État en date de 2016 préconise d'expérimenter « plus souvent et plus sérieusement » et de justifier du non-recours à une expérimentation avant un projet de loi ou de règlement. Comment installer, sur le terrain, cette culture de l'expérimentation alors que, souvent, les administrations comme les élus craignent que celles-ci se transforment en « nids à contentieux » ? Comment évaluer ces expérimentations ?

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent.** – L'expérimentation est tout de même reconnue à un niveau normatif très élevé, puisqu'elle est inscrite dans la Constitution. Manque, en effet, la culture de l'expérimentation. Lorsqu'elle est décidée, l'expérimentation peut être interrompue et elle s'accompagne rarement d'un retour d'expérience. Il faut prendre au sérieux les expérimentations et ne pas tomber dans les travers observés lorsqu'elles sont tronquées, avec des résultats ni publiés ni certifiés. Faute de garanties, l'expérimentation peut être instrumentalisée au profit d'une décision à laquelle elle ne devrait pas normalement conduire. On ne peut dissocier les études d'impact *ex ante* de l'évaluation des expérimentations *ex post*. C'est pourquoi ces dernières doivent être menées à leur terme. Les dispositifs juridiques doivent prévoir des délais, pour les dispositifs expérimentaux, des comptes rendus et des échéances respectées. Il faut y consacrer du temps, si l'on veut des décisions efficaces, d'autant plus acceptées par les citoyens qu'elles auront été évaluées au regard des objectifs attendus.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Dans la démocratie participative ou dans la démocratie sociale, il y a un accord sur la nécessité d'obtenir un diagnostic partagé. Qu'est-ce que recoupe cette notion ? Comment ce diagnostic partagé est-il élaboré ? Est-il lié à la certification que vous avez évoquée à plusieurs reprises ?

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent.** – C'est précisément ce que nous avons appelé « l'étude d'option ». C'est à ce stade qu'il faut faire le diagnostic de la situation (« y a-t-il un problème et quelle est la réponse ? ») avant d'élaborer la réponse. Ce n'est qu'une fois que ce diagnostic du problème a été soumis à une évaluation experte que l'on pourra aboutir à une décision sur la suite à donner à l'étude d'option, y compris sur ce

que nous avons appelé « l'option zéro » qui consiste à renoncer à instaurer une nouvelle norme.

Dès notre première étude sur le sujet, en 2006, nous avons insisté sur cette première étape : il n'est pas nécessaire de se précipiter sur l'élaboration de la norme, mais il faut s'arrêter pour en évaluer précisément la nécessité. Cela n'est pas très respecté dans la pratique... On est contraint de se précipiter chaque fois que la norme est considérée comme une solution en elle-même. Le partage du diagnostic doit passer par une consultation des intéressés sur un diagnostic initial, laquelle s'accompagne d'une certification qui, distincte de la consultation, doit être rendue publique et être faite par des experts indépendants, en portant sur des dispositifs techniques et insusceptibles d'être soumis à référendum. J'insiste sur la publication de l'étude : si elle n'a pas lieu, cela peut aboutir à d'énormes frustrations.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – La Commission européenne a une pratique ancienne des consultations en ligne, qui doivent être distinguées de ce que l'on appelle souvent la « co-construction » des textes juridiques. Vous avez évoqué la loi « République numérique » du 7 octobre 2016. Nous avons également écouté les usagers du numérique. Les internautes et les *civic techs* ont pu être nuancés sur la réalité de la « co-construction » des textes, sans nécessairement un retour à l'issue de la concertation et en ayant pu avoir le sentiment que le poids des *lobbies* a pu être plus important que leur avis.

En résumé, les consultations numériques peuvent être souhaitables, mais sans leur donner un rôle trop important, c'est-à-dire sans aller jusqu'à une « co-construction » qui pourrait présenter plus d'inconvénients que d'avantages. Quel est votre avis sur ce point ?

**Mme Maryvonne de Saint-Pulgent.** – Le thème de la « co-construction » de la norme me paraît très politique. Il n'est pas facile à traduire techniquement. Le Conseil d'État, dans son rôle consultatif, participe à l'élaboration pratique de la norme, par l'expertise des propositions, la réécriture, etc. à tel point que l'on a souvent dit qu'il la « co-construisait », même s'il s'abstient d'entrer dans des considérations d'opportunité. Il est assez peu vraisemblable qu'un travail d'une nature aussi technique puisse être réalisé par la voie d'une consultation numérique ouverte...

Il faut en revenir à la notion plus répandue mais peut-être plus acceptable de consultation : on vous fait une proposition, on vous demande votre avis, vous le donnez ou pas, ce n'est qu'un avis mais en aucun cas une participation à l'élaboration de la norme elle-même, car cela supposerait des allers-retours, précisant leur nature (questions, propositions de nouvelles rédactions de la norme, etc.), ce qui paraît peu réalisable.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

**Audition conjointe de M. Max Roche, directeur général adjoint en charge des concessions d'Eiffage, Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE), M. François Tainturier, directeur du design du réseau, et Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures », de SNCF Réseau, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci Autoroutes, et M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)**

**M. Henri Cabanel, président.** – Nous poursuivons les auditions de la mission d'information en recevant les représentants d'entreprises concevant et réalisant des grands projets d'infrastructures ou d'équipements. Nous accueillons ainsi Mme Estelle Salou, représentante de Réseau de transport d'électricité (RTE), M. François Tainturier et Mme Julie Taldir, représentants de SNCF Réseau, M. Max Roche, représentant d'Eiffage, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci autoroutes et M. Christophe Boutin, représentant de l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

L'objectif de cette audition est de mieux appréhender les dispositifs mis en œuvre par les porteurs de projets pour consulter les citoyens et les difficultés qu'ils rencontrent, sur le terrain, pour concevoir et créer des infrastructures ou des équipements.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo et d'un compte rendu écrit.

**Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE).** – Le rôle de Réseau de transport d'électricité (RTE) connaît de profondes mutations. Hier, il consistait principalement à équilibrer les flux d'électricité entre les centrales de production et le consommateur final ; aujourd'hui, avec la transition énergétique, le réseau est le siège de flux plus amples et volatiles sur l'ensemble du territoire national. Il connecte des énergies renouvelables diffuses, des consommateurs sobres, des territoires actifs en matière de politique énergétique. Le réseau français est également relié à celui de nos voisins européens afin de bénéficier des complémentarités des « mix de production » à l'échelle du continent. Grâce aux avancées technologiques et à des mécanismes contractuels ou de marché, on évolue d'un réseau de puissance à un réseau hybride « puissance et digital ».

Pour accroître les capacités du réseau, RTE a pour priorité d'optimiser les ouvrages existants, en y consacrant 70 % de ses investissements pour la période 2017-2020. Les projets d'infrastructures nouvelles restent néanmoins nécessaires, en particulier pour accompagner le développement économique et démographique des territoires. Notre schéma décennal prévoit 4 gigawatts de capacité d'accueil de production éolienne *offshore*, 10 gigawatts de capacité d'interconnexion, soit une augmentation des deux tiers par rapport à aujourd'hui. 25 % des opérations concernées sont des liaisons aériennes, 29 % sont des créations de liaisons souterraines et 46 % des aménagements de postes électriques de 63 000 à 400 000 volts. Au total, près de 80 % des liaisons électriques créées le seront en souterrain ou en sous-marin.

La mise en œuvre de ces projets sera naturellement concertée avec les parties prenantes des territoires.

La concertation préalable aux projets de transport d'électricité est effective depuis 1992 : RTE fait de la bonne intégration des projets dans les territoires une condition de leur réussite. C'est dans ce cadre que nous avons récemment adhéré à la charte de participation du public publiée par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en octobre 2016.

Notre défi est aujourd'hui d'être au rendez-vous de la transition énergétique. Or, les procédures applicables se sont empilées et complexifiées, allongeant les délais pour les créations de liaisons de transport d'électricité qui sont actuellement de cinq à dix ans. L'essentiel de ces délais est consacré aux processus participatifs et aux autorisations administratives, les travaux eux-mêmes ne durant que 10 à 12 mois. Nous voulons arriver, comme le préconise le *Clean Energy Package* de la Commission européenne, à un délai moyen de trois ans, proche de celui constaté au Danemark. Nous rationalisons les procédures, avec le soutien de l'État, en luttant contre la « surprotection » du droit français qui va souvent au-delà du droit communautaire – au reste, même les autorités européennes le déplorent, car cette « surprotection » nuit à l'image de l'Union européenne auprès de la population.

C'est pourquoi nous proposons des améliorations qui ne remettraient pas en cause les exigences de la concertation du public. Un exemple illustrera la complexité de la procédure. Le raccordement au réseau d'une source d'énergie renouvelable répond à des objectifs fixés au niveau national par la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), au niveau régional par le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Le SRCAE est précédé, conformément à l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, de concertations « amont » et « aval », c'est-à-dire d'une information et d'une participation du public sur les grandes orientations retenues puis sur le projet d'approbation. Dans les six mois suivant la révision ou l'adoption du SRCAE, est adopté un Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR), qui détermine les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs du SRCAE ; là aussi, des concertations « amont » et « aval » sont prévues. Une fois lancé, le projet de raccordement lui-même nécessite différentes concertations : d'abord, sous l'égide d'un garant, une concertation visant à informer et à faire participer le public sur l'opportunité et les caractéristiques essentielles du projet, conformément à l'ordonnance précitée du 3 août 2016 ; ensuite, une concertation des élus, services et associations locales en application d'une circulaire sectorielle dite « Fontaine » du 9 septembre 2002. Des solutions alternatives sont notamment étudiées. Enfin, la demande d'approbation du projet donne lieu à une enquête publique par voie dématérialisée et sur support papier.

On voit clairement « l'effet millefeuille » de ces processus, qui ne diminuent pas pour autant les recours contentieux. Leur bien-fondé n'est pas en cause : il convient d'associer et d'éclairer le public ainsi que les autorités compétentes. En revanche, les modalités de ces processus doivent être optimisées. Nous faisons quatre séries de propositions en ce sens.

D'abord, maintenons, en amont, la concertation sous l'égide d'un garant pour les grands projets : l'expérience montre que les populations se considèrent aussi bien informées ainsi que par un débat public. Articulons aussi les concertations prévues par l'ordonnance du 3 août 2016 et les concertations sectorielles de la « circulaire Fontaine », en encadrant ces dernières dans le temps. L'organisation d'une démarche participative compte davantage que sa durée : un délai trop long nuit au projet sans garantir une meilleure acceptabilité.

Nous proposons aussi que les concertations « aval » du projet, et en particulier l'enquête publique, ne portent plus sur l'opportunité du projet et ses caractéristiques, déjà

débatues en amont, pour se concentrer sur la localisation, le tracé et les impacts concrets. Il convient aussi, compte tenu de la dématérialisation des procédures, d'alléger l'enquête publique sur support papier, et de rétablir la durée maximale supprimée par l'ordonnance « participation » du 3 août 2016. Enfin, si une expertise complémentaire ou une contre-expertise a déjà été conduite en amont, dans le cadre d'une concertation, il est inutile d'y soumettre à nouveau le maître d'ouvrage en aval, sauf cas prévus par les textes, notamment en matière de dérogation à la législation relative aux espèces protégées.

Troisième point, nous suggérons des évolutions aux ordonnances du 3 août 2016 relatives à participation du public et aux études d'impact environnementales. Il convient d'abord d'encadrer la notion de projet d'ensemble, composé de sous-projets, par des critères de temps ou d'espace. L'ordonnance « participation » du 3 août 2016 donne une interprétation très extensive de la notion de projet, ce qui ne va pas sans difficultés. Autre proposition : dès lors qu'un projet d'ensemble comporte certains sous-projets appelant une évaluation environnementale et d'autres n'en relevant pas, il convient de ne pas attirer le tout à une procédure d'évaluation environnementale et à une concertation préalable, sauf si l'ensemble doit avoir des influences négatives notables sur l'environnement. Nous redoutons que les textes de l'été dernier ne soient, sur ce point, une régression pour les porteurs de projets.

Enfin, dans le cadre de l'autorisation environnementale unique, nous proposons la possibilité d'une régularisation administrative lorsqu'apparaît, au cours du projet, un élément qui n'a pas été identifié lors du dépôt du dossier et qui nécessite l'obtention d'une autorisation administrative. Au stade de l'autorisation environnementale unique, le tracé envisagé est générique ; il arrive qu'une espèce protégée soit identifiée sur le trajet détaillé par la suite, ce qui nécessiterait alors une régularisation de l'autorisation non prévue par les textes.

**M. François Tainturier, directeur du design du réseau, SNCF Réseau.** – SNCF Réseau a une expérience de plus quinze ans en matière de participation du public : notre entreprise a mené quinze débats publics à l'occasion de la construction de nouvelles lignes depuis le début des années 2000. Ces débats ont fait évoluer la conduite de nos projets. Nous sommes passés d'un processus séquentiel où se succédaient la commande ministérielle, les études, la consultation et la transmission des résultats aux autorités de tutelle, à un processus de concertation continu – ce qui n'a pas été sans poser des problèmes avec nos prestataires. Plusieurs dispositifs ont été expérimentés, avec un recours de plus en plus fréquent au garant et la mise en place systématique de chartes précisant les modalités de la concertation. Les dispositifs testés combinent actions en présentiel et outils digitaux : ainsi, sur la ligne nouvelle Paris-Normandie, le citoyen avait accès à des cartes interactives et à des simulateurs de scénarios.

La politique ferroviaire est aujourd'hui concentrée sur la modernisation de l'existant et le maintien de la performance. Aucune nouvelle ligne n'est prévue avant un certain temps, mais les concertations se poursuivent : 35 en 2016, dont 18 organisées par SNCF Réseau sur la base du volontariat, notamment sur des passages à niveau ou l'intégration d'écrans acoustiques. Nous adaptons la concertation à la nature des projets. En parallèle, des démarches partenariales générales sont conduites pour capitaliser les bonnes pratiques et partager les enjeux avec les différentes parties prenantes. Nous avons ainsi noué des partenariats avec France Nature Environnement et le monde agricole, par l'intermédiaire de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) notamment. Les enjeux agricoles prennent une importance croissante dans nos projets. Le dialogue est renforcé par la mise en place, dans notre groupe, de « concertants » et de chargés des relations extérieures dans les régions.

SNCF Réseau rencontre néanmoins des difficultés croissantes dans la réalisation de ses projets, à la fois pour des raisons contextuelles – la raréfaction des ressources financières – et du fait de l'évolution des modèles de société qui pèse sur l'appréciation de l'opportunité des projets : ce qui paraît légitime lors du débat public ne l'est plus forcément dix ans plus tard. La multiplication des procédures et des avis à recueillir ainsi que l'augmentation des exigences quant au contenu de chacune des études ne facilitent pas l'information et la participation du public, en dépit de l'arrivée des outils digitaux.

Enfin, nous avons des interrogations particulières sur l'autorisation environnementale unique, qui soulève d'importantes difficultés pour les grands projets de lignes nouvelles.

**M. Max Roche, directeur général adjoint d'Eiffage en charge des concessions.** – En tant que concepteur, constructeur, concessionnaire et exploitant, Eiffage intervient à toutes les étapes des projets d'infrastructures. La participation du public n'est pas un nouvel enjeu pour nous : dès 1976, avec la mise en place de la démarche « éviter-réduire-compenser », nous avons travaillé avec les populations, nouant des contacts étroits avec les acteurs locaux et les riverains. Exemples d'une concertation réussie, l'autoroute A39 dite autoroute verte, entre Dijon et Bourg-en-Bresse, ou encore l'A77, toutes deux mises en service à la fin des années 90.

En revanche, les projets d'aménagement plus récents ou à l'étude, autour de Lyon, Clermont-Ferrand ou Grenoble, s'inscrivent dans des territoires plus urbanisés, ce qui suscite des attentes différentes : demande de mobilité, participation à la « co-construction » de l'ouvrage notamment. Ces projets, qui touchent des populations nombreuses, nécessitent des concertations à la fois larges et profondes, pour arbitrer de manière adéquate entre l'intérêt général et la légitime protection de certains intérêts particuliers.

Nous avons imaginé des dispositifs de concertation capitalisant sur notre expérience et notre ancrage local. Aujourd'hui, les procédures se sont étoffées, alourdissant les conditions de réalisation, allongeant les délais de mise en service avec des dossiers toujours plus complexes et un formalisme souvent mal adapté aux particularités de chaque projet. Paradoxalement, les dossiers sont moins accessibles au grand public et suscitent davantage de critiques. En pratique, les travaux sont trop souvent différés, ce qui n'est pas sans conséquence pour les utilisateurs et l'emploi.

Les textes publiés à l'été 2016 et au début 2017 laissent entrevoir un allègement des procédures, mais les premiers retours ne sont pas tous positifs. Le dispositif mérite une clarification, pour que les bonnes intentions deviennent de bonnes pratiques. À cette fin, nous avançons trois suggestions : mieux différencier les procédures de concertation en fonction de la taille et de la nature du projet ; mieux valoriser les efforts de réduction d'impact réalisés en amont par les acteurs économiques ; et enfin, au stade de la définition du projet, associer l'opérateur final aux phases de conception amont.

**Mme Nathalie Boivin, directeur juridique, Vinci Autoroutes.** – Rappelons qu'un autoroutier ne porte un projet qu'après l'inscription de celui-ci dans le contrat de concession. Alors que la réglementation française en matière de démocratisation du dialogue environnemental était restée assez timide, malgré les signaux envoyés au niveau européen, le principe général de participation du public, aussi en amont que possible, a été progressivement consolidé ; on évolue de la simple application des obligations réglementaires à la prise en compte de l'intérêt de ces procédures pour la bonne marche du projet.



La participation du public recouvre trois modalités : un débat public en amont sur l'opportunité du projet, ses objectifs et ses caractéristiques principales, mais aussi sur les solutions alternatives. Ce débat public, conduit sur 15 à 19 mois, est porté par l'État et non par le constructeur ou le concessionnaire d'autoroutes.

La deuxième phase est la concertation préalable, obligatoire ou facultative, pour définir le programme de l'aménagement et recueillir les avis des parties prenantes. Le projet d'élargissement de l'autoroute A10 entre Tours et Poitiers fait ainsi l'objet d'une véritable « co-construction » : le public peut choisir les éléments qui vont composer ce programme d'élargissement. D'une durée prévue de 8 à 12 mois, la concertation devrait coûter deux millions d'euros, pour un segment autoroutier de 93 kilomètres.

Enfin, la phase d'enquête publique s'inscrit dans la continuité de vie du projet en définissant précisément les ouvrages qui le composent. Le dossier indique l'ensemble des procédures ayant abouti à ce choix, dont le bilan coût-avantage de l'ouvrage, conformément à la jurisprudence « Ville nouvelle Est » du Conseil d'État de 1971. Il est désormais possible de suspendre l'enquête publique pour apporter des modifications substantielles au projet. Celui-ci, désormais très détaillé, fait l'objet d'un avis du commissaire enquêteur s'appuyant sur celui du public. Cela peut conduire à des ajustements dans la déclaration d'utilité publique. L'enquête publique dure 10 à 18 mois selon les projets, pour un coût de 100 000 à 200 000 euros.

L'élargissement de l'autoroute entre Tours et Poitiers traversant à la fois des zones urbaines et des terrains agricoles, nous avons imaginé une division en « îlots de concertation » traités par des groupes de travail réunissant élus et acteurs locaux, pour une première phase d'études de contexte, et une seconde phase d'ateliers thématiques. 5 000 personnes ont participé à l'espace interactif ouvert sur Internet pour le projet, qui a recueilli 670 contributions écrites.

Les derniers textes réglementaires marquent une nette accélération de la prise en compte de l'avis du public dans la définition et l'exécution des projets. Vinci Autoroutes partage les objectifs de ces obligations, mais ne considère pas le débat public comme un « gage de tranquillité » ; à ce stade, le projet n'est pas assez avancé dans la détermination des impacts environnementaux et des blocages humains. Au-delà des textes, il est opportun de rechercher l'adhésion du public en se montrant volontaire et innovant. La concertation doit en premier lieu être sincère. La nouvelle réglementation facilite l'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP) ; le recours au garant est également une avancée.

En revanche, quelques écueils importants persistent : le développement de la concertation ne peut pas être accompagné d'une réduction des délais. Aujourd'hui, les études d'impact comportent des éléments absents en 1976 : la contre-expertise de l'évaluation socio-économique, introduite en 2013, les mesures compensatoires à localiser, ou encore la doctrine de l'autorité environnementale. L'État, en tant qu'il édicte des normes, doit se mettre en cohérence avec le calendrier des projets et ces nouvelles obligations.

Le niveau d'études très poussé demandé pour le dossier de déclaration d'utilité publique impose de lourdes exigences aux services instructeurs, avec pour conséquence des délais de traitement plus longs. Le temps trop important qui sépare les procédures de démocratie participative de la mise en œuvre du projet remet en cause la légitimité de ce dernier : le public, dans la phase d'enquête, peut être tenté de rouvrir le débat sur son opportunité. Les projets sont également vulnérables aux changements de réglementation.

Enfin, assimiler les concessionnaires autoroutiers à des entités adjudicatrices, soumises aux règles de la commande publique, ajoute six à sept mois au processus pour le choix des prestataires et l'attribution des contrats.

Autre écueil, la tentation de systématiser le débat public pour les projets de moindre importance, ce qui complexifie les démarches. Il faut faire confiance au volontariat et à la capacité d'adaptation des aménageurs, qui ont intérêt à obtenir l'adhésion du public.

Enfin, nous constatons l'accumulation d'une myriade de textes que les services instructeurs ne savent plus comment appliquer. Ainsi, des concepts très généraux comme la notion « d'impact » font parfois l'objet d'interprétations divergentes.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Soyez rassurés, nous ne prévoyons pas de proposer de nouveaux textes, nous raisonnons principalement à droit constant.

Au-delà du problème de la sédimentation de la réglementation, quelles difficultés concrètes rencontrez-vous dans vos projets de conception et de réalisation de grandes infrastructures ? Où sont les points de blocage ? Quels sont les délais moyens de réalisation ?

**M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).** – La France possède un réseau autoroutier de 9 900 kilomètres couvrant l'ensemble du territoire. La phase de construction est par conséquent largement derrière nous.

Néanmoins, des concertations doivent encore être organisées. Sur les sections non encore concédées, elles sont menées par l'État ; les autres sont conduites par les concessionnaires, pour les projets de développement et de modernisation du réseau. Elles concernent notamment l'élargissement des voies ou la construction d'échangeurs.

Ces projets impliquent une concertation de nature différente de celle qui est menée pour la création d'infrastructures. Les enjeux sont plus locaux, notamment pour identifier le meilleur niveau d'association du public. Un projet de décret porté par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer prévoit la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour les projets d'élargissement des autoroutes, avec le précédent du projet envisagé Vallée du Rhône–Arc Languedocien (Vral) consistant à élargir à la fois les autoroutes A7 et A9, et dont le débat public a été organisé en 2006. Il s'agissait d'un projet de très grande ampleur. Or, il ne convient pas de procéder ainsi pour un tronçon de 40 kilomètres par exemple, au risque de complexifier les procédures. Les nouveaux projets sur nos réseaux sont principalement conduits dans les zones périurbaines et ne portent plus sur la création d'infrastructures nouvelles.

Le délai moyen est de quinze ans entre la décision de construire une autoroute et sa mise en service.

**Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures », de SNCF Réseau.** – Pour la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays-de-la-Loire, le débat préalable a été organisé en 1994 pour une mise en service prévue cette année, soit 23 ans après. De tels délais entraînent un risque de remise en question de l'opportunité du projet.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Avez-vous une idée des délais moyens chez nos voisins ?

**Mme Julie Taldir.** – La durée de réalisation des infrastructures entraîne des questionnements récurrents sur l’opportunité du projet, ce qui interroge notamment sur la responsabilité des autres parties prenantes que le maître d’ouvrage. C’est parfois la nature même du projet qui est remise en cause. Il faut tenir compte du mode d’élaboration des projets ferroviaires, dont la plupart sont cofinancés, avec des compétences partagées. Cela implique de débattre avec toutes les personnes concernées, au-delà du seul maître d’ouvrage.

Enfin, il est difficile d’articuler les différents types de procédure de concertation dont certaines se rattachent au code de l’environnement, d’autres aux codes de l’urbanisme, avec des seuils différents. Ainsi, sur une ligne ferroviaire nouvelle, les projets de gare peuvent faire l’objet d’une nouvelle concertation au titre du code de l’urbanisme.

**M. François Tainturier.** – En Suisse, la démarche PRODES (programme de développement stratégique de l’infrastructure ferroviaire) part d’une définition de l’état souhaité du transport ferroviaire à l’horizon 2030, dont sont déduits les besoins d’aménagement et de financement. La concertation est menée à l’échelle de quatre grandes zones correspondant à des regroupements de cantons. Les votations seront organisées en 2018 et 2019. Cette méthode induit la réalisation de projets dont le financement est assuré et la conception comprise par la population. En France, il est prévu un investissement de 80 milliards d’euros dans les projets ferroviaires, mais son financement pose problème. Nous ne sommes pas en mesure d’assurer au public que certains projets à plusieurs milliards seront réalisés. Une décision d’annulation de la déclaration d’utilité publique de la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, rendue le 15 avril 2016, a ainsi conduit à une remise à plat du financement de ce projet.

La ligne à grande vitesse Bretagne-Pays-de-la-Loire a été réalisée en 23 ans, comme nous l’avons évoqué précédemment, alors que le projet a été mené de façon relativement « ramassée » : d’autres prennent dix, vingt, voire trente années de plus. La liaison ferroviaire Lyon-Turin a connu plusieurs modifications successives. Il conviendrait par conséquent de mieux maîtriser les procédures afin que les travaux puissent être lancés rapidement lorsque la décision finale est prise et le financement bouclé. À ce titre, la concertation du public en amont est structurante ; elle doit être suspendue en l’absence de financement.

De manière générale, plus l’on va vers le Sud, plus l’on peut procéder rapidement ; mais en cas de blocage, il n’y a pas de solution... En témoignent les vicissitudes de la ligne Lyon-Turin. L’Italie est en train de mettre en place l’équivalent de notre Commission nationale du débat public (CNDP).

**Mme Estelle Salou.** – En France, la réalisation d’un ouvrage de transport d’électricité prend huit à dix ans, en fonction de la nature de l’ouvrage, de la sensibilité environnementale et socio-économique de la zone. Les délais sont analogues en Allemagne mais beaucoup plus courts au Danemark, où ils ne dépassent pas quatre ans. Pourtant, ce sont les mêmes textes qui s’appliquent dans les trois pays : la convention d’Aarhus de 1998 et les directives communautaires en matière d’évaluation environnementale, d’outils de planification et de projets d’ouvrages.

Nous avons identifié trois points de blocage. Le premier est la durée et l’échelonnement des projets, qui pénalise au premier chef les gros consommateurs d’électricité, c’est-à-dire les clients industriels. Récemment, nous n’avons pas été en mesure d’assurer à l’un d’entre eux un délai de raccordement inférieur à deux ans, compte tenu des

procédures à mettre en œuvre. De même, nos clients producteurs d'énergies renouvelables ont beaucoup de projets à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Deuxième difficulté, la confusion entre les différents stades de la concertation. En amont, la concertation sous l'égide d'un garant devrait normalement être consacrée à la discussion autour de l'opportunité du projet, ses caractéristiques essentielles et les solutions alternatives ; en aval, c'est l'emplacement des ouvrages et l'impact concret du projet qui doivent être en jeu. Or, aujourd'hui, on parle de tout à tous les stades.

Enfin, très concrètement, le raccordement d'unités de production d'énergies renouvelables relevant auparavant du débat public est, depuis la loi de transition énergétique du 17 août 2015, soumis à une concertation sous l'égide d'un garant. Le but était d'en accélérer la réalisation. Néanmoins, l'ordonnance « participation » du 3 août 2016 a ensuite consacré une interprétation extensive de la notion de projet, entendu comme composé de sous-projets. En conséquence, un projet d'énergie renouvelable relevant du débat public est désormais susceptible d'attirer dans son champ d'application des raccordements au réseau, qui devaient en principe être soumis à une concertation sous l'égide d'un garant.

**M. François Tainturier.** – L'autorisation environnementale unique est un progrès pour la plupart de nos projets. Mais, pour les plus importants, comme le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), dont le dossier d'enquête compte 10 000 pages, il est impossible de déterminer d'emblée un tracé précis. Les études d'avant-projet détaillé représentent à elles seules un coût d'environ 300 millions d'euros. Tandis que le projet de liaison Roissy-Picardie – six kilomètres de long – n'offre aucune marge de manœuvre quant au tracé, lequel est donc connu dès l'enquête publique, un très grand projet linéaire nécessite des études très longues sur le foncier, en intégrant la problématique de l'archéologie préventive. Il conviendrait de maintenir, pour ce type de projet – ainsi des lignes nouvelles Marseille-Nice ou Paris-Normandie identifiées comme des priorités par la commission « Mobilité 21 » présidée par Philippe Duron en 2013 –, un processus séquentiel pour éviter la multiplication des enquêtes publiques.

**M. Max Roche.** – La concertation prévue par les textes est en effet inapplicable pour le linéaire d'importance : les évolutions inévitables du projet dans la durée obligent à reprendre la démarche à plusieurs reprises.

**Mme Estelle Salou.** – Pour les ouvrages linéaires, l'enquête publique porte sur la demande de déclaration d'utilité publique et sur l'autorisation environnementale. Nous souscrivons pleinement au principe de l'autorisation environnementale unique, qui s'inscrit dans une logique de rationalisation des procédures ; mais une plus grande souplesse dans sa mise en œuvre serait souhaitable. À ce stade, le tracé envisagé pour le projet est générique ; il est par conséquent impossible de détecter la nécessité d'une éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées. Si celle-ci apparaît alors que l'autorisation environnementale unique a déjà été délivrée, nous serons contraints de réitérer la demande d'autorisation et, du même coup, l'enquête publique. Voilà un exemple d'alourdissement de la procédure auquel pourraient être substituées des modalités plus facilitatrices.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avez-vous des méthodes concrètes pour aboutir au diagnostic partagé, par exemple des expertises indépendantes ?

**Mme Nathalie Boivin.** – Dans le cadre de l’élargissement de l’autoroute entre Tours et Poitiers, nous avons offert la possibilité aux riverains, qui contestaient les conditions de réalisation des études acoustiques, de les conduire eux-mêmes, en rédigeant le cahier des charges et en choisissant le prestataire. Un budget leur était alloué pour ces études. Une démarche analogue avait été conduite pour la ligne Lyon-Turin. Les résultats ont été très positifs, d’autant que le bruit est un sujet sensible.

**Mme Julie Taldir.** – Nous avons développé, dans une récente concertation, un outil digital de simulation de scénarios ; associé à des rencontres avec le public et des ateliers citoyens, permettant aux participants de comprendre les enjeux et les contraintes liés à la réalisation de l’infrastructure, il offrait la possibilité d’évaluer l’impact du projet sur les temps de parcours, le coût et l’environnement.

Dans les projets de moindre ampleur, il est possible de mettre en place les diagnostics grâce à des visites de terrain commentées et à un recueil de l’expertise d’usage des riverains. Nous avons procédé ainsi pour la suppression d’un passage à niveau très accidentogène.

**M. François Tainturier.** – Un enjeu essentiel est le partage des bonnes pratiques reconnues comme telles par les parties prenantes. Les trophées de la participation et de la concertation valorisent ainsi les efforts consentis sur des projets parfois très modestes, pour créer une culture commune et associer obligation de résultat et liberté de moyens.

**Mme Estelle Salou.** – La reconstruction du tronçon Lonny-Seuil-Vesle à proximité de Charleville-Mézières – 80 kilomètres de ligne à 100 000 volts – a été menée à bien dans un délai de six ans et demi. Grâce à une étroite coopération en amont avec les acteurs locaux – associations environnementales, instances représentant les intérêts socio-économiques du territoire –, sous l’égide d’un garant, ce projet a été un succès. L’enquête publique dématérialisée a ouvert la concertation à un public plus large, sans remettre en cause les opérations de proximité comme le « porte-à-porte » ou les bus itinérants. L’ensemble de ces outils apparaît complémentaire.

**M. Christophe Boutin.** – La mobilisation du public et le partage du diagnostic reposent en grande partie sur le relais assuré par les élus.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Pouvez-vous nous donner quelques exemples concernant le coût des procédures de concertation ?

**Mme Nathalie Boivin.** – La concertation dans le projet d’élargissement de l’autoroute Tours-Poitiers a coûté deux millions d’euros. Pour le tronçon de 6 kilomètres de Chambray, dont la consultation a été menée en 2012, nous étions à 650 000 euros. Nous avons proposé des modélisations pour montrer aux riverains l’inscription du projet dans l’environnement. À l’époque, le coût était plus élevé, la maquette numérique ne s’étant pas encore démocratisée. Nous sommes dans une logique d’amélioration de l’adhésion du public.

**M. Henri Cabanel, président.** – Avez-vous une idée du coût des démarches participatives par rapport au coût total du projet ?

**M. Max Roche.** – Pour l’autoroute A65 entre Pau et Langon, nous avons dû mettre en place une compensation environnementale sur 1 372 hectares représentant

25 millions d'euros. Comparé à de telles sommes, le coût de la concertation du public n'est pas un sujet.

**Mme Estelle Salou.** – Le surcoût a été chiffré, dans les projets de RTE, à 5 à 10 % ; il résulte des demandes du public pour modifier ou allonger le tracé des réseaux, prévoir l'implantation de nouveaux pylônes plus esthétiques. Plus la concertation dure, plus les demandes sont nombreuses.

**Mme Julie Taldir.** – Dans les grands projets, la phase de débat public est suivie d'une concertation « post-débat public ». La durée totale de conception de l'ouvrage peut atteindre une dizaine d'années, avec des coûts supplémentaires liés aux avenants qu'il est nécessaire de conclure. Pour les projets plus modestes, les chiffres sont proportionnels aux enjeux et aux impacts.

**M. François Tainturier.** – SNCF Réseau a mis en place des observatoires dans le cadre de projets concédés, sur les lignes Le Mans-Rennes et Tours-Bordeaux, afin de nourrir des bilans *ex post* de la concertation du public. Les effets ont été très positifs. Nous prenons ainsi connaissance des impacts bien avant la mise en service. Il est important de faire le lien entre ce que l'on constate en amont et le suivi des effets. C'est le rôle de ces observatoires.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Le risque contentieux est-il un élément que vous avez appris à banaliser ? Ou, au contraire, vous gêne-t-il dans la mesure où les autorisations n'étant pas purgées du recours des tiers, cela pourrait dissuader le financeur ?

**Mme Nathalie Boivin.** – Le risque varie beaucoup en fonction de la nature du projet et du contexte local. De manière générale, les recours se multiplient. Dans le cadre de l'élargissement de l'A85 entre Tours et Vierzon, un maire a attaqué les 17 actes faisant grief...

Nous manquons de recul sur les nouveaux textes ; les anciennes règles ne suscitaient pas de recours exponentiels. Nous craignons, bien sûr, le référé suspensif, qui nous oblige à attendre le recours au fond pour reprendre les travaux ; mais c'est aussi un élément important de la démocratie. De plus, pour les plus grands projets, ils doivent être purgés de tout recours pour être financés.

**Mme Estelle Salou.** – Les grands projets sur les ouvrages de transport d'électricité suscitent systématiquement des recours, même si le dispositif de concertation est mis en œuvre. Mais ceux-ci ne sont pas toujours représentatifs de l'acceptabilité globale des projets. Ainsi, la ligne aérienne Cotentin-Maine de 163 kilomètres à 300 000 volts, destinée à renforcer le réseau en amont pour permettre au réacteur pressurisé européen (EPR) de Flamanville de l'alimenter, a été contestée localement par des minorités. Plus d'une centaine de contentieux ont été menés, dont certains perdurent alors que la ligne est en service depuis trois ans ; mais l'ouvrage a, dans le même temps, donné lieu à 90 % d'accords amiables au cours des procédures d'expropriation.

**M. François Tainturier.** – La déclaration d'utilité publique de l'un de nos grands projets – la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges – a été annulée l'an dernier. Nous avons dû retarder le projet et relancer une mission de financement, en modifiant le périmètre. Nous avons procédé à des modifications similaires pour le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), dans le cadre de la commission « Mobilité 21 », avec les risques afférents.

Les recours se sont multipliés, mais une grande partie d'entre eux sont d'ordre générique. Nous adaptons notre démarche en fonction des collectivités territoriales concernées. Les études sont approfondies pour limiter les risques, avec cette conséquence que les dossiers ne cessent de gonfler, au détriment des objectifs de lisibilité et de simplification de l'information donnée au public.

Enfin, comme par exemple pour le projet précité du GPSO, il existe un long moment à l'issue de la concertation et de l'enquête publique, durant lequel nous n'occupons pas le terrain. L'enjeu consiste aussi à gérer ces temps faibles.

*[Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)*

*La réunion est close à 17 heures.*





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

**Mardi 21 février 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**Audition conjointe sur les « Dys- » : Pr Paul Vert, professeur émérite de pédiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine, Pr Mario Speranza, chef du service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du Centre hospitalier de Versailles, Pr Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'École Normale Supérieure, Dr Michel Habib, président de Résodys**

**M. Alain Milon, président.** – Nous allons clore cette semaine nos auditions au Sénat. Deux déplacements seront organisés, l'un dans les Bouches-du-Rhône la semaine prochaine et l'autre dans le Nord la semaine suivante.

Nous avons décidé en bureau de concentrer nos auditions sur les associations de spécialistes de la prise en charge psychiatrique des mineurs. Plusieurs associations de psychiatres nous ont contactés pour nous demander de prendre en compte leurs points de vue. De même, plusieurs praticiens nous ont été signalés comme susceptibles de présenter un point de vue intéressant pour nos travaux. Ils nous feront parvenir une contribution écrite qui pourra être prise en compte dans le rapport.

Puisque notre rapport doit paraître la première semaine d'avril, pour respecter les délais imposés, il ne nous paraît pas raisonnable, au rapporteur et à moi-même, de prolonger nos auditions.

Je remercie M. le Pr Paul Vert, professeur émérite de pédiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine, M. le Pr Mario Speranza, chef du service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du Centre hospitalier de Versailles, M. le Pr Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'École normale supérieure et M. le Dr Michel Habib, président de Résodys, d'avoir accepté notre invitation.

**M. le Dr Michel Habib, président de Résodys.** – Je ne suis pas psychiatre mais neurologue. La dénomination Dys- est très française, nous sommes les seuls à y recourir, y compris dans le monde francophone. Le terme consacré est plutôt celui de « troubles spécifiques de l'apprentissage ». Historiquement, ce sujet est d'ordre psychopédagogique dans ses mécanismes présumés. Il est devenu neuroscientifique – M. Ramus en est le spécialiste français – et davantage neurologique que psychologique. Il reste néanmoins psychologique à un certain degré, d'où la présence de M. Speranza, pédopsychiatre. Nous sommes trois représentants spécialisés dans cette discipline.

Près de 10 % des enfants en âge d'être scolarisés ont des troubles de l'apprentissage, avec deux caractéristiques : ces difficultés entravent leur scolarité et ils ont une intelligence normale. Autrement dit, ils n'arrivent pas à apprendre malgré un quotient intellectuel normal. Ces vingt dernières années, les travaux scientifiques nous ont aidés à comprendre les dysfonctionnements du cerveau à l'origine d'un certain nombre de problèmes, dont certains sont psychopathologiques ou psychoaffectifs. C'est tout le problème de la poule et de l'œuf. Certains enfants ayant des difficultés à apprendre sont, par voie de conséquence, en souffrance psychologique mais des facteurs psychopathologiques peuvent aussi être à l'origine de difficultés d'apprentissage.

**M. le Pr Mario Speranza, chef du service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du Centre hospitalier de Versailles.** – Je suis pédopsychiatre et neuropédiatre car j'ai été formé en Italie, où l'on est passé d'un modèle psychopédagogique-psychologique à un modèle neurologique, en lien avec les formations des professionnels, au-delà des connaissances scientifiques qui ont aussi fait évoluer les pratiques.

Je partage le point de vue de M. Habib sur les spécificités cognitives empêchant l'enfant d'utiliser l'expérience éducative classique proposée dans sa famille ou à l'école.

Les troubles spécifiques de l'apprentissage font référence à des enfants présentant des spécificités cognitives dans le traitement de l'information, à la différence d'enfants souffrant de difficultés d'apprentissage pour des raisons multiples. Si conceptuellement, la spécificité est due à ces problèmes de fonctionnement cognitif, départager, dans tel cas individuel, ce qui est spécifiquement cognitif de ce qui est lié à des troubles psychopathologiques reste difficile. Chez certains enfants, c'est même très imbriqué. La théorie est complexe à mettre en pratique, or plus la situation est complexe, plus les facteurs sont multiples. Mais la trajectoire est parfois plus claire, avec des mécanismes plus simples.

**M. le Pr Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'École normale supérieure.** – Je ne suis ni psychiatre, ni neurologue, mais juste un chercheur sur la dyslexie, au contact des patients mais sans intervention médicale. Les familles et leurs associations sont ma source principale d'information. Les recherches sur les causes des troubles Dys- sont menées par une communauté internationale qui travaille avec toutes les hypothèses et les méthodes possibles à différents niveaux d'investigation – psychologique, cognitif, cérébral, génétique – et sur l'environnement, qui peut moduler tous ces facteurs. On commence à comprendre la causalité des troubles Dys-, et notamment de la dyslexie, le plus connu et le plus étudié : les facteurs génétiques prédisposent à hauteur de 50 % à 60 % de la causalité mais il s'y ajoute des facteurs environnementaux... L'ensemble de ces facteurs engage le cerveau de l'enfant sur une trajectoire légèrement déviante qui implique des particularités cognitives entravant certains apprentissages scolaires ou non scolaires. De nombreuses études ont été publiées sur ce sujet.

**M. le Pr Paul Vert, professeur émérite de pédiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine.** – Une séance de l'Académie nationale de médecine organisée par la commission handicap que je préside a étudié le thème qui nous réunit aujourd'hui. Je suis pédiatre néonatalogiste avec également une fibre pharmacologique périnatale – je suis expert externe pour l'Agence nationale de sécurité du médicament.

À la fin de ma carrière de chef de service en néonatalogie, j'ai travaillé durant douze ans dans certains centres d'action médicosociale précoce, où le dépistage des Dys- était

réalisé avec des spécialistes de la famille et de la santé, au premier rang desquels les enseignants d'école maternelle, les meilleurs physiologistes du développement que nous ayons : un mois après la rentrée, ils savent détecter les enfants qui ne sauront pas tenir leur crayon...

Ce sujet nous tient à cœur car, statistiquement, c'est un problème majeur : 8 % des enfants sont concernés, tandis que l'on constate 20 % d'illettrisme chez les enfants entrant en sixième – dont de nombreux enfants dyslexiques, dyspraxiques et autres. Cette pathologie est en partie curable car ces enfants sont normalement intelligents. Un diagnostic précoce et un accompagnement convenable, par les professionnels et les parents, doit éviter de décourager l'enfant. Il est capable, le tout est de trouver de quoi et de l'aider dans cette démarche. Je rejoins M. Ramus sur l'étiologie et la diversité des causes, ce qui pose aussi la question de l'exposition intra-utérine à des médicaments.

Comment repérer ces enfants sans stigmatiser ni eux ni leurs familles ? Il y a quelque chose à inventer. L'éducation nationale joue un rôle fondamental. L'Académie de médecine avait auditionné M. Jean-Charles Ringard, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, président du comité scientifique de la Fédération nationale des Dys-. Un transfert de responsabilité s'est opéré du monde de la santé au monde de l'éducation, depuis la loi du 11 février 2005 qui impose l'intégration de l'enfant atteint de tels troubles dans les écoles et les collèges proches de son domicile, au même titre que les autres enfants. On a demandé aux enseignants de s'adapter. Ce n'est pas faisable d'emblée : des dispositions ont été prises dont l'inventaire serait utile pour savoir où l'on en est. Les auxiliaires de vie scolaire (AVS) jouent un rôle capital, même s'ils ont été recrutés selon des critères flous et différents selon les départements, et avec des compétences variables. Après quelques années d'accompagnement, de nombreux enfants récupèrent leurs capacités d'apprendre dans des limites acceptables.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Je vous remercie de vos réponses. Ce sujet des Dys- a-t-il sa place dans notre mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France ?

Monsieur le professeur Vert, vous avez évoqué la loi de février 2005 sur le handicap qui a présidé à la création des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ces établissements sont encombrés par un grand nombre de dossiers. Comment distinguer le retard lié à des troubles de l'apprentissage et celui lié aux troubles spécifiques Dys- ? Maire d'une ville qui compte 2 000 enfants, je m'interroge sur la formation des AVS. Faut-il en faire un véritable métier, voire un diplôme, au même titre que les assistants familiaux ? Qu'en est-il du repérage précoce, garantie d'une meilleure prise en charge voire d'une probable guérison ?

**M. Paul Vert.** – M. Speranza, pédopsychiatre, vous répondra mieux que moi sur l'évolution – ou plutôt la révolution – dans la conception de ces troubles.

**M. Mario Speranza.** – Une première réponse se trouve dans la classification internationale des maladies (CIM-10) et le manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM) utilisés dans la recherche et la clinique internationale. Les troubles spécifiques de l'apprentissage font partie des troubles mentaux, dans une définition qui diffère un peu de celle de la psychiatrie. Les connaissances scientifiques permettent de classer ces troubles parmi les troubles neuro-développementaux, qui appartiennent aux troubles recensés

dans les DSM. Dans un à deux ans, la CIM-11 réalisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ira probablement dans le même sens.

La plupart des enfants ayant des troubles spécifiques connaissent des difficultés d'adaptation avec parfois de véritables troubles psychopathologiques associés justifiant une identification et un accompagnement spécifique. Si certaines situations peuvent se passer de consultations psychiatriques, d'autres non.

Un trouble spécifique est défini par l'absence d'un trouble psychiatrique avéré, mais jusqu'à quel point peut-on mettre en évidence cette spécificité ? On a beaucoup progressé sur les méthodes d'évaluation mais la présence de troubles psychiatriques associés n'est pas exceptionnelle et peut souvent intervenir par la suite, même si ce n'est pas systématique. Parfois, certains enfants sont dyslexiques sur une base anxieuse mais des mécanismes psychopathologiques peuvent aussi susciter des problèmes d'apprentissage. Il est donc nécessaire que le psychiatre soit formé et qu'il appartienne à des équipes pluridisciplinaires s'occupant des enfants. Le problème réside plus dans la formation que dans les positions idéologiques – qui commencent à s'estomper.

**M. Paul Vert.** – J'ose prononcer le terme de sur-handicap. Souvent, des troubles psychologiques s'ajoutent au déficit qui est la traduction d'un problème organique. Les modifications de la neurobiologie actuelle ont été énormes. Jusque dans les années 1970, on pensait que l'enfant naissait avec un stock de neurones, dont il perdait la moitié à l'âge de cinq ans, que le cerveau s'agrandissait grâce aux connexions, aux synapses, puis que la neurogenèse était finie pour toujours. On sait désormais qu'il n'en est rien. On a observé une neurogenèse saisonnière pour la nidation chez les oiseaux et l'être humain est capable, plus ou moins, d'avoir une neurogenèse durant toute sa vie. Désormais, nous avons une vision dynamique des connexions avec une dynamique instantanée de la synapsogenèse. Ce sont des milliards de synapses qui changent. J'ai dirigé une unité de recherche de l'Inserm sur la neurologie et la pharmacologie. On retrouve une évolutivité énorme chez l'animal. Ainsi, des fœtus ou des nouveau-nés de souris dont la mère est soumise à un fort stress durant la gestation connaissent un développement synaptique atypique. Cela donne le vertige et justifie que l'on accorde toute notre attention à cette notion de sur-handicap et à la détresse des enfants qui, ne réussissant pas, sont en retrait par rapport à la famille et aux enseignants.

**M. Michel Habib.** – Le Pr Vert a fait allusion à des données neurologiques sur la dyslexie, la dyspraxie, la dyscalculie... Si l'enfant peut dépasser ces difficultés à parler, compter et autres, il pourra suivre une scolarité normale. L'imagerie cérébrale, qui détecte quelles parties du cerveau dysfonctionnent, a permis de conduire de nombreux travaux. Mais les dysfonctionnements observés sont-ils la cause ou la conséquence des difficultés d'apprentissage ? Selon les dernières études et grâce à l'imagerie de diffusion, nouvelle technologie qui fait apparaître les « câbles » et les connexions, ce serait plutôt la cause. Dans chacune de ces affections, la principale particularité du cerveau est de ne pas avoir de connectivité normale. Ainsi, les difficultés de dyslexie préexistent aux problèmes de lecture. En revanche, cette anomalie est aussi présente dans les cas d'illettrisme – qui est également massivement lié à des causes environnementales. L'anomalie est donc génétique mais peut être aussi modifiée par l'environnement.

La majorité des professionnels s'occupant de ces enfants sont des orthophonistes – une profession difficile, qui nécessite de connaître les pathologies de la voix, le cancer du larynx, en passant par l'anatomie du cerveau... Il est difficile d'appréhender la manière dont ils y font face. Cette pathologie est complexe, due à des causes génétiques,

environnementales, psychopathologiques, comme cela a été rappelé. Intéressons-nous à un aspect plus structurel, selon la sévérité du trouble. Si une majorité des enfants – 65 % à 70 % d’entre eux – peuvent être traités de façon ordinaire par orthophonie et un système scolaire volontaire, tout se passe bien. Mais pour les 30 % restants, il faudrait des équipes pluridisciplinaires, qui font défaut. En 2002, 25 centres hospitaliers universitaires ont créé des centres de référence pour les troubles de l’apprentissage mais qui ne peuvent recevoir qu’une infime partie des enfants. Cela ne suffit pas. Il faut une prise en charge pluridisciplinaire complexe avec des équipes réunissant des neurologues, des psychologues, des psychiatres, des orthophonistes, des psychomotriciens, des ergothérapeutes et des enseignants. Ne faisons pas l’économie d’une bonne structuration et d’un travail d’équipe.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Pouvez-vous nous parler des AVS ?

**M. Michel Habib.** – On en voit toute l’utilité : parfois ils sont même surutilisés. Il est difficile de définir des critères absolus. Les MDPH ont des quantités de dossiers à traiter mais se heurtent aussi à un problème de qualité. Un médecin de MDPH ne peut être spécialisé dans tous les handicaps et doit recourir à des experts, qui souvent manquent, afin de trouver les bonnes mesures de compensation.

**M. Franck Ramus.** – Ce n’est pas à nous de définir les troubles Dys- par rapport à la psychiatrie. Restons-en aux classifications internationales de l’OMS et de l’Association américaine de psychiatrie. Le pire serait de réinventer la roue. C’est dans cet ensemble que forment les troubles neuro-développementaux que se trouve la catégorie des troubles de l’apprentissage ou du développement moteur. Certains sont plus ou moins dépendants de la psychiatrie, mais cela dépend plutôt de la répartition des pathologies entre les neurologues et les psychiatres.

Comment distinguer les vrais troubles Dys- des difficultés scolaires habituelles ? La dyslexie touche 5 % des enfants en âge scolaire, tandis que les difficultés d’apprentissage de la lecture en touchent 15 %. La dyslexie n’explique qu’une partie des difficultés d’apprentissage de la lecture.

Dans d’autres pays, notamment les États-Unis, a été adoptée une approche « réponse à l’intervention » extrêmement pragmatique et centrée sur les difficultés de l’enfant. Dans une première étape, on enseigne la lecture et le calcul sur la base des meilleurs standards éducatifs, avec des enseignants formés. Au cours du CP, on détecte les quelques enfants qui n’entrent pas dans ces enseignements, sans poser de diagnostic de dyslexie – celui-ci n’est possible que deux ans après le CP. Mais on n’attend pas ce diagnostic pour agir. La démarche est fondée sur les preuves, et notamment sur ce qui a bien marché, par exemple la lecture en petits groupes, grâce à des enseignants bien formés – ce serait le rôle de tous les enseignants de primaire. On donne alors un nouvel enseignement de la lecture par des méthodes plus intrusives, systématiques, fonctionnant mieux que devant une classe entière. Grâce à ces innovations pédagogiques, des enfants en légère difficulté peuvent se maintenir dans leur classe. À défaut, il faut réaliser un bilan cognitif et identifier plus précisément la difficulté. Au bout d’un certain temps et à la fin d’un cheminement pédagogique, on peut poser un diagnostic. On ne devrait poser de diagnostic que sur le fondement d’une résistance à l’intervention pédagogique de première intention.

Cette approche « réponse à l’intervention » sur trois stades, théorisée aux États-Unis, a été mise en place dans plusieurs centaines d’écoles, pragmatiquement, à faible coût, et avec une efficacité certaine. Certes, il est des enfants qui résistent à ce dispositif.

Il faut alors réaliser un bilan cognitif complet, un diagnostic, afin de les orienter vers les professionnels de santé.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – A-t-on une approche épidémiologique dans l'espace et dans le temps ? Les Français ne sont pas les meilleurs en la matière...

**M. Franck Ramus.** – Tout à fait, aucune étude épidémiologique sur les troubles de l'apprentissage n'a été réalisée en France. Il en existe quelques-unes dans d'autres pays. Une prévalence est difficile à estimer. Elle est un nombre, arbitraire, qui dépend de critères de diagnostic et d'un certain seuil de sévérité préalablement établis. La prévalence dépend de ces définitions mais on peut définir des niveaux absolus comme le niveau en lecture à la fin de l'école primaire. Selon les études épidémiologiques internationales, la prévalence de la dyslexie est de 3 % à 7 % selon les caractéristiques de la langue : 3 % en Italie, 7 % aux États-Unis et entre les deux pour la France. Si l'on y ajoute d'autres troubles de l'apprentissage comme la dyscalculie, on atteint 5 % à 10 % des enfants. Certaines études évoquent le chiffre de 20 %, qui est me semble-t-il exagéré et concerne l'ensemble des difficultés scolaires plutôt que les seuls troubles spécifiques. Si les études épidémiologiques sont approximatives, il n'en reste pas moins que le problème est massif.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Constate-t-on davantage de Dys- aujourd'hui qu'il y a cinquante ans ?

**M. Franck Ramus.** – Nous n'avons aucune raison de le penser, de même pour l'autisme : je ne suis pas sûr qu'il y ait une véritable augmentation de la prévalence. Par contre, il y a un meilleur dépistage.

**M. Paul Vert.** – Les instituteurs d'école maternelle sont les meilleurs physiologistes du développement grâce à leur expérience, et non grâce à leur formation. Cette formation a profondément évolué ; elle a été rendue plus universitaire. Comment enseigner cela devant un amphithéâtre de 300 personnes ? Les candidats ont été mis en situation à mi-temps, ce qui leur permet d'enseigner à partir de ce qui ne va pas. Mais on ne doit pas seulement se fonder sur l'expérience. Il faut une formation scientifique et pratique pour gérer des enfants en difficulté.

Faisons attention aux normes. Vous avez prononcé le mot « retard », extrêmement dangereux sur le plan pratique. Un retard se compense mais certaines situations ne se rattrapent jamais. À quelle norme se réfère-t-on lorsqu'on évoque un retard ? Les apprentissages sont soumis à une distribution gaussienne par rapport au temps : certains apprentissages sont rapides, d'autres lents – comme pour l'assimilation de médicaments. À quel moment intervient-on ? Certains enfants marchent à vingt mois, d'autres à onze ; ils sont aux extrémités d'une courbe de Gauss. C'est aux professionnels de se réunir pour savoir quand intervenir, en collaboration avec les enseignants qui leur apportent leur expérience.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Merci pour vos interventions très instructives. Nous sommes très attachés à l'éducation et aux classes maternelles. Vous avez souligné le rôle de ces enseignants, les premiers à signaler les difficultés. On leur demande beaucoup et ils sont capables de beaucoup. Ils envoient des signaux, mais comment la prise en charge se fait-elle ? Auparavant, il y avait des maîtres des réseaux d'aide aux élèves en difficulté (Rased) qui les aidaient à intervenir auprès des enfants, ce qui permettait une réponse pédagogique. Ils n'existent plus.

Le monde de la santé scolaire est en grande difficulté, même si un statut de psychologue a été défini, dont les modalités de concours vont s'ouvrir. Au Canada comme dans d'autres pays, des pédo-psychologues interviennent dans les écoles. C'est une des premières réponses. Nous manquons de professionnels capables d'apporter ces réponses. Une équipe pluridisciplinaire serait une solution idéale mais nous butons sur les réalités.

La commission de la MDPH doit bénéficier de l'avis des médecins scolaires, qui sont peu nombreux et qui passent le tiers de leur temps à établir des projets d'accueil individualisé (PAI) – encore faut-il les mettre en application. On se heurte à d'importantes difficultés.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Professeur Vert, vous défendez avec ardeur la formation des enseignants mais aussi des AVS : avoir un master ne suffit pas pour traiter de manière appropriée l'enfant ou l'adolescent. Pour autant, vous affirmez que tout ne réside pas dans la formation. Comment s'articulent ces deux arguments ? Au-delà de la transmission de savoir par le sachant, faut-il envisager une formation au dépistage, qui impliquerait un transfert de compétences médicales vers l'éducation ?

Sachant qu'il existe, comme l'un d'entre vous l'a dit, des apprenants rapides et d'autres plus lents, notre système scolaire, qui fixe un nombre d'années pour l'apprentissage, n'est-il pas trop normé ? Ne faut-il pas laisser du temps à ceux qui en ont le plus besoin, pour anticiper certaines pathologies ?

**M. Paul Vert.** – En matière de santé comme d'enseignement, enseignement théorique et expérience pratique sont complémentaires. Les professeurs des écoles étudient à l'université, puis sont placés en situation et reviennent du terrain avec leurs questionnements. Le tout est d'évaluer ce système ; or les gouvernements successifs – et j'en ai vu passer beaucoup – ont tendance à proposer des réformes sans évaluer les précédentes. Lorsque je me suis intéressé à la formation des maîtres, j'ai pu constater que la formation des instituteurs dans les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) n'abordait pas le handicap. Or j'ai également donné des cours en école d'instituteurs et constaté que leurs étudiants sont intéressés par la question du développement cognitif des enfants. Il est indispensable d'évaluer ce qui se fait sur le terrain.

Est-on trop normatif ? Éternel problème, les instituteurs sont chargés d'amener des enfants à la lecture dans un temps donné, sans toujours avoir le temps de s'occuper de ceux qui sont à la traîne. J'ai connu la guerre où, beaucoup de maîtres étant prisonniers en Allemagne, il y avait des classes de 60 élèves. La meilleure pédagogie est celle des petites classes. Revenons à l'*Émile* de Jean-Jacques Rousseau et demandons-nous comment on forme un enfant...

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Tous les enfants ont-ils besoin du même laps de temps pour apprendre à lire ? Un enfant plus lent est-il nécessairement un Dys- ?

**M. Paul Vert.** – La réponse est suggérée dans votre question... Le tout est de ne pas stigmatiser – il fut un temps où l'on rangeait les enfants en classe en fonction de leurs notes, en plaçant les meilleurs devant, moyennant quoi les enfants en difficulté parce qu'ils avaient des problèmes d'audition entendaient encore moins bien. Mais en pratique, beaucoup d'enseignants prennent en charge les enfants en difficulté. J'ai un exemple en tête, celui d'une

institutrice confiant sa classe pendant une heure à une AVS, dont le niveau de compétence le permet, pour s'occuper d'un enfant en particulier.

Certains enfants ont besoin de six mois, d'autres de deux ans pour apprendre à lire. Il appartient au monde de l'éducation, et non aux médecins, de résoudre ces disparités grâce à des classes adaptées. Dans les villages où les effectifs scolaires étaient réduits, il y avait des classes à deux niveaux ; ainsi, les enfants les moins avancés qui passaient au niveau supérieur continuaient à tirer parti de ce qui était expliqué aux plus jeunes.

**Mme Françoise Cartron.** – Merci, professeur Vert, de votre regard positif sur l'école maternelle où j'ai moi-même enseigné vingt ans dans une ZEP. L'école est soumise à l'exigence de la performance à tout prix et du classement. L'enfant doit savoir lire à la fin du CP mais c'est encore mieux s'il sait lire à Noël... Laissons du temps au temps – c'est la raison d'être des cycles : si l'enfant ne maîtrise pas la lecture à la fin du CP, il reste le CE1 pour que le déclic se produise. Vous l'avez dit, on ne met pas les enfants debout à un certain âge pour leur apprendre à marcher ! Pourtant l'école subit la pression de la société, des parents qui s'inquiètent au moindre ralentissement et angoissent l'enfant inutilement.

On nous dit que 20 % des enfants entrant en sixième ne savent pas lire et que 8 % présenteraient des signes de Dys-. Avez-vous des éléments sur ce sujet ?

Certaines anomalies préexistantes n'apparaissent qu'au moment de l'apprentissage de la lecture, avez-vous dit. Y a-t-il néanmoins des signaux repérables, notamment dans le comportement, dès l'école maternelle ?

Il existe parfois des écarts incompréhensibles entre le nombre d'heures réservées par les MDPH à l'accompagnement d'un enfant et le fractionnement de cet accompagnement. Comment s'effectue la prescription ?

**M. Michel Habib.** – Ne faisons pas dire aux chiffres plus qu'ils ne peuvent dire : les normes sur l'apprentissage de la lecture varient en fonction des pays et des langues. La proportion de 8 % d'enfants Dys- est néanmoins communément admise. La grande majorité d'entre eux sont dyslexiques, notamment parce que la dyslexie est plus souvent diagnostiquée.

**M. Mario Speranza.** – Les 8 % d'enfants Dys- n'ont pas les mêmes besoins en matière de rééducation et tous ne nécessitent pas un parcours pédagogique aménagé. Or aucun critère n'est défini au niveau national pour l'attribution d'un ordinateur, d'une AVS ou d'un contingent d'heures : tout est décidé au niveau départemental. Mieux vaudrait que les professionnels définissent, en lien avec les MDPH, des critères de sévérité justifiant un accompagnement.

**M. Michel Habib.** – Le système des MDPH se caractérise par l'hétérogénéité de la prise en charge en fonction des départements, dont les critères varient, ce qui a des conséquences sur le travail demandé. Il conviendrait que les MDPH s'appuient sur des équipes d'experts mais elles s'y refusent parfois car ces derniers sont ceux qui leur adressent les patients. Dans les pays où la loi n'est pas allée aussi loin dans la prise en charge des handicaps d'apprentissage, on observe paradoxalement plus de souplesse. Au nom de l'équité, nous avons aggravé les inégalités.



**M. Paul Vert.** – Quelle est la proportion d'enfants chez qui au trouble initial s'ajoute le sur-handicap du découragement et du rejet, qui finissent par entraîner des troubles cognitifs ?

**M. Mario Speranza.** – L'un des principaux paramètres qui influencent la trajectoire psychopathologique des dyslexiques est la précocité du diagnostic. Plus elle est grande, mieux l'enfant s'adapte, à travers un parcours pédagogique spécifique si nécessaire. Un tiers des enfants dyslexiques présentent une comorbidité, souvent sous les espèces d'une dépression.

**M. Paul Vert.** – Le docteur Habib a montré dans l'un de ses ouvrages que les enfants qui présentent un trouble en ont souvent d'autres, exprimés de façon plus discrète : dyspraxie chez un enfant dyslexique, ou l'inverse.

**M. Michel Habib.** – Nous l'avons tous observé : on rencontre plus souvent plusieurs problèmes Dys- qu'un seul chez un même enfant. Cela mobilise rapidement plusieurs spécialités. D'abord l'orthophoniste intervient mais bientôt il faut faire appel à un psychomotricien, puis à un ergothérapeute pour compenser, avec l'aide de l'ordinateur, les problèmes de graphisme développés par l'enfant. Le neuropsychologue peut lui aussi être sollicité pour les troubles de l'attention, aujourd'hui très sous-estimés ; or il a été démontré que le cerveau possède un organe de l'attention, souvent touché en même temps que la zone spécialisée dans la lecture ou le calcul. Pour y remédier, des méthodes de rééducation spécifique de l'attention ont été mises en place, dont l'efficacité est prouvée.

Le seuil de sévérité à partir duquel il faut faire appel à plusieurs professionnels est rapidement atteint.

**M. Mario Speranza.** – Ce développement fait ressortir un point d'achoppement du système : seule l'intervention de l'orthophoniste est remboursée. De ce fait, il a même été envisagé de confier à ces derniers des tâches qui ne relèvent pas entièrement de leur périmètre, notamment dans le domaine neuro-visuel.

**M. Franck Ramus.** – Pour tenir compte des chronologies différentes de développement chez les enfants, il faudrait que l'enseignement soit plus modulaire : ainsi un élève pourrait suivre le cours de lecture de deuxième année et le cours de mathématiques de troisième année. C'est difficile à mettre en œuvre.

Des cohortes longitudinales montrent que les enfants qui ne lisent pas à la fin du CP accumulent du retard dans les années suivantes. De même, le pronostic pour les enfants qui ont des difficultés dans le langage oral à la maternelle n'est pas très favorable pour l'apprentissage de l'écrit en CP. En France, nous avons eu tendance à laisser les troubles se développer sans intervenir : on disait souvent que si un enfant ne parlait pas à trois ans, c'est qu'il n'en avait pas envie... Voici le délicat compromis à trouver : fixer des seuils normatifs au-delà desquels on décide d'intervenir, sans stigmatiser, mais en renforçant les capacités et en préservant une flexibilité pour s'adapter aux enfants.

**Mme Christine Prunaud.** – Merci pour ces interventions extrêmement intéressantes et pédagogiques.

Mon groupe politique est favorable à l'entrée des enfants en maternelle dès deux ans et demi. En Bretagne, ils peuvent y entrer dès qu'ils sont propres. Cela faciliterait

l'accompagnement des enseignants dans les diagnostics précoces. Quel est votre avis sur les équipes de Rased, en forte diminution ? En faudrait-il davantage ? *Quid* des classes moins nombreuses ? Ce sont à nos yeux des solutions d'amélioration de l'accompagnement des enfants présentant des troubles de l'apprentissage.

**M. Franck Ramus.** – Il faudrait davantage d'enseignants spécialisés, mais à la condition qu'ils soient bien formés ; or par le passé, ils ne l'étaient pas sur les troubles de l'apprentissage. La formation est le maître mot pour les enseignants, qu'ils soient ou non spécialisés et tous les autres professionnels, y compris les médecins. Une formation appuyée sur les données scientifiques les plus récentes délivrée à tous les intervenants de la prise en charge aurait un effet infiniment plus positif que toutes les grandes réformes structurelles.

**M. Michel Habib.** – Les familles qui viennent me voir me demandent souvent sur quel critère doit être évalué le besoin d'un accompagnement spécifique. J'insiste auprès d'elles sur l'écart entre l'intelligence apparente de l'enfant et son intelligence réelle, souvent normale voire au-dessus de la moyenne. Les enfants à haut potentiel sont souvent Dys- et souffrent de n'être reconnus ni pour leur intelligence, ni pour leurs difficultés.

C'est cet écart entre l'intelligence – normale ou supra-normale – de l'enfant et ce que laisse apparaître l'apprentissage qui doit mettre la puce à l'oreille de l'enseignant. Malheureusement, ce dernier ne se pose pas la question dans ces termes.

**M. Paul Vert.** – En cas de difficultés d'apprentissage, il faut également s'assurer que l'enfant ne souffre pas de troubles sensoriels.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie.

**Audition conjointe de Mme Béatrice Borrel, présidente de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et-ou handicapées psychiques (Unafam), et Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'utilisateurs en psychiatrie (Fnapsy)**

**M. Alain Milon, président.** – On ne peut parler de psychiatrie, et surtout de pédopsychiatrie ou de psychiatrie des mineurs, sans entendre les malades et les familles : en première ligne face aux troubles, celles-ci sont confrontées aux difficultés d'organisation de la prise en charge au fil des années et font elles-mêmes partie du soin.

C'est pourquoi nous recevons Mmes Béatrice Borrel et Claude Finkelstein, respectivement présidentes de l'Union nationale de familles et amis des personnes malades et/ou handicapées psychiques (Unafam) et de la Fédération nationale des associations d'utilisateurs de la psychiatrie (Fnapsy).

Ouverte au public et à la presse, cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise sur le site du Sénat.

**Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fnapsy.** – Les troubles psychiatriques des mineurs sont un sujet certes en amont de notre action mais très important. En effet, l'association que je préside représente des personnes qui se reconnaissent comme porteuses d'une maladie psychiatrique et nous sollicitent généralement à l'âge de 35 ou 40 ans ; mais cela ne nous empêche pas de porter un regard rétrospectif sur notre propre

histoire, sans compter que certaines maladies mentales étant transmissibles, nous nous préoccupons également de nos enfants et de nos petits-enfants. Le dépistage leur éviterait ce qui a eu un impact fort sur notre vie.

Ce n'est pas un *scoop* : la psychiatrie des mineurs en France est déplorable. Les familles ne savent pas à qui s'adresser. Les délais de réponse des centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) sont en moyenne de quatre à six mois, ce qui est considérable dans la vie d'un enfant. Il est pourtant crucial de déterminer au plus tôt si les troubles sont dus à son environnement et appellent une réponse sociale, ou relèvent d'une maladie psychiatrique.

Au-delà de la prévention et du dépistage, il faudrait une réponse réelle au niveau psychiatrique. Or il n'y a pas de lits en psychiatrie pour les personnes souffrant de troubles autistiques. La pédopsychiatrie ne répond aux attentes que dans quelques endroits offrant une hospitalisation de jour ou de semaine. Une personne souffrant de schizophrénie, qui fait une décompensation à 17 ou 18 ans mais n'est diagnostiquée qu'à trente ans et se présente à nous à 40 ou 45 ans, a perdu toute son adolescence et le début de sa vie d'adulte. C'est dramatique.

Nous avons soumis une proposition voici deux ou trois ans à Mme la ministre qui, malgré l'intérêt qu'elle a manifesté, n'a pas été suivie d'effet : construire, aux abords des hôpitaux psychiatriques – construits au XIX<sup>e</sup> siècle dans des banlieues qui sont aujourd'hui des déserts médicaux – des maisons médicales. À Nice, où je réside, l'hôpital psychiatrique se trouve à proximité d'une barre HLM très difficile. Je vois des femmes courir aux urgences pour faire soigner une bronchiolite de leur enfant. S'il y avait une maison médicale, elles s'y rendraient ; puis, à force de se familiariser avec les lieux, elles seraient plus enclines à emmener leur fils à l'hôpital si des troubles apparaissaient à 15 ou 16 ans. La maison médicale assurerait aussi une prise en charge somatique des personnes en soins psychiatriques. On déstigmatiserait ainsi la psychiatrie. Malheureusement, cette solution intéressante, à moindre coût, n'excite pas nos élus...

Nous fondons un grand espoir dans la capacité du nouveau Comité de pilotage de la psychiatrie à se saisir de la question de la pédopsychiatrie et nous attendons ses propositions avec intérêt. Nous avons également de grandes attentes vis-à-vis de votre mission d'information, en particulier au vu de l'action de M. Milon dans ce domaine.

**Mme Béatrice Borrel, présidente de l'Unafam.** – Notre action est historiquement centrée sur l'entrée dans la maladie, entre 18 et 20 ans ; nous accompagnons aussi les familles de patients âgés. Mais nos délégations, réparties sur l'ensemble du territoire, reçoivent de plus en plus de familles accompagnées de jeunes enfants. Des assistantes sociales nous adressent également des demandes. C'est pourquoi nous mettons en place des structures pour mieux recevoir et assister ces familles.

L'entrée de l'adulte dans la maladie suscite bien entendu des inquiétudes ; mais les familles, alertées par les troubles du sommeil ou la phobie scolaire de leur enfant, faute de lieu où s'informer, commencent un véritable parcours du combattant. Leur réaction est soit le déni, soit la culpabilité. Elles ont besoin d'explications sur le diagnostic qui leur est délivré et s'inquiètent pour l'avenir de leur enfant, dont la maladie débouche souvent sur une déscolarisation et un retour à la maison, sans solution. À cela s'ajoute la difficulté d'obtenir un rendez-vous en pédopsychiatrie. À Marseille, d'où je viens, l'attente est très longue.

Les familles se tournent quelquefois vers des psychologues mais ces consultations ne sont pas remboursées par la sécurité sociale, ce qui pose question. De plus, certains de ces psychologues travaillent seuls ; par conséquent, si l'enfant est atteint d'une maladie psychiatrique, il ne pourra bénéficier immédiatement d'un réseau.

Les familles éprouvent aussi des besoins en matière d'aide à domicile. Elles s'interrogent sur les compensations possibles, sur le conseil parent-aidant et sur les procédures de placement. C'est pour répondre à ces questions que l'Unafam s'est penchée sur le sujet.

Tout comme Claude Finkelstein, nous avons noté que le manque de repérage précoce est un facteur crucial. De ce fait, des troubles qui auraient pu être résolus plus tôt s'installent. En outre, la présence d'une personne malade dans une famille peut déclencher des troubles chez d'autres membres de la famille, en particulier les enfants. Ces troubles sont souvent réversibles si l'on s'y prend à temps mais ils s'aggravent si rien n'est fait, ce qui est dommageable pour la famille, mais aussi pour la société. Quand un enfant a des problèmes, cela a un impact sur toute la famille ; ce n'est pas spécifique à la psychiatrie.

Le repérage précoce devrait être développé. Il faut pour cela former les acteurs de première ligne. Les médecins scolaires, les généralistes et même les pédiatres ne connaissent pas grand-chose à la psychiatrie. La protection maternelle et infantile (PMI) doit jouer son rôle, tout comme les crèches. Il faut surtout intégrer à cette démarche les écoles, qui sont le bon endroit pour effectuer ce repérage. C'est un problème de formation et d'information des acteurs de première ligne.

Le retard au diagnostic est aussi dû à la stigmatisation de la maladie. On n'est pas fier d'avoir un enfant schizophrène. Dire à un adolescent qu'il doit aller en hôpital psychiatrique, cela le stigmatise. Il faut donc des lieux banalisés pour l'accueil des adolescents. Il faut également mener des campagnes de sensibilisation sur ce qu'est la maladie mentale.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Vos propos, mesdames, rejoignent largement ceux des professionnels que nous avons auditionnés avant vous. Cela est rassurant quant au diagnostic que nous devons poser, mais aussi inquiétant quant au traitement qu'il nous faut préconiser. En effet, force est d'admettre que nous manquons aujourd'hui de pédopsychiatres, du fait d'un manque de formateurs dans cette discipline au sein des universités.

Vous avez évoqué la formation des personnels et l'information du public, nécessaires selon vous au développement d'une politique de prévention à même de permettre le repérage précoce de ces pathologies. Si vous aviez à émettre trois préconisations, clairement énoncées et aussi réalistes que possible, quelles seraient-elles ?

Il faut que, par notre rapport, nous puissions interpellier de manière percutante les candidats à l'élection présidentielle. C'est pourquoi de telles préconisations sont importantes.

Vous avez également évoqué la notion de « répit » pour les familles, qui parfois n'en peuvent plus. Ce problème m'est familier.

**Mme Béatrice Borrel.** – Il faut des lieux d'information. Une famille constate des troubles chez un enfant ; ce n'est peut-être pas grave mais il faut pouvoir se renseigner

facilement, et cela doit pouvoir déboucher rapidement sur un rendez-vous chez un pédopsychiatre pour obtenir un diagnostic.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Il existe aujourd’hui deux sortes de lieux d’information : les maisons des adolescents, qui ne maillent malheureusement pas tout le territoire, et les espaces santé jeunes. Quelle expérience avez-vous de ces lieux ?

**Mme Béatrice Borrel.** – Je connais bien une maison des adolescents, dans l’Isère, qui est va vers les adolescents et les professionnels autour d’eux. Il arrive qu’ils parlent, à travers la porte, à des adolescents qui ne veulent pas sortir de leur chambre. Ils offrent aussi des lieux de court séjour. Cela est important car mettre un enfant dans un service de psychiatrie adulte pose des risques et renvoie à cet enfant une image insupportable, ce qui peut conduire à un refus de soins. Cette maison soutient aussi les professionnels qui travaillent avec des jeunes en difficulté. Malheureusement, de telles maisons n’existent pas partout, loin de là.

Les espaces santé jeunes s’adressent aux seuls adolescents. Il faudrait pouvoir s’intéresser aussi aux enfants plus jeunes. On ne prête pas assez attention aux moments de transition, de la maternelle au primaire par exemple. Ces périodes sont difficiles pour les enfants les plus fragiles.

En somme, il faut de l’information, du repérage précoce et de la coordination entre les acteurs. Il faut également faire en sorte que les enfants restent le plus possible dans l’école de leur quartier, pour l’inclusion.

**Mme Claude Finkelstein.** – Je rejoins les propos de Béatrice Borrel. Nous travaillons avec plusieurs établissements scolaires qui offrent, notamment à des personnes anorexiques, des programmes « études-soins ». Cela fonctionne car les enfants ne sont pas déscolarisés. Il existe bien des programmes « sport-études », « musique-études », alors pourquoi ne pas développer ces programmes « soins-études » ?

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – C’est le modèle de la fondation Pierre Deniker, dont nous avons auditionné la directrice générale.

**Mme Claude Finkelstein.** – Oui et ils ne sont pas les seuls à le faire. Le problème est que ces structures sont souvent issues de l’initiative d’une seule personne ; elles périssent souvent quand cette personne disparaît. Il faut que ces structures puissent être dupliquées et qu’il y en ait au moins une par région.

La psychiatrie dispose de réels moyens. Je milite dans ce milieu depuis vingt-cinq ans ; j’ai moi-même subi la maladie mentale et j’ai été élevée par une tante qui souffrait de schizophrénie et est morte à l’hôpital psychiatrique. Ce lourd passé me donne une vue bien complète de la psychiatrie en France.

Des lieux d’information sont nécessaires, c’est indéniable, ainsi que des formations où les patients et leurs familles soient inclus. L’impact de telles formations sur les professionnels est majeur. Le développement d’un réseau est également indispensable.

Il faut surtout prendre en compte le dépistage ; malheureusement, il n’y a pas de réelle politique de prévention en France aujourd’hui, à la différence de certains pays du nord de l’Europe.

**Mme Laurence Cohen.** – Vous soulignez des éléments très importants. Je suis attentive, en particulier, à plusieurs points sur lesquels votre témoignage corrobore nos précédentes auditions.

Vous avez mentionné l'importance du dépistage précoce. Cela dit, pour qu'il soit bénéfique, il faut que des soins soient mis en place immédiatement après. C'est cette étape qui, souvent, fait défaut. En effet, comme vous l'avez souligné, le temps d'attente entre la première suspicion de difficultés psychiatriques et la prise en charge est souvent trop long. Cela mérite qu'on y travaille.

Nous pourrions par ailleurs nous pencher davantage sur la notion de réseau. Tout le monde en parle et le secteur psychiatrique actuel s'est mis en place autour de ce concept, mais les choses changent. Parfois, en voulant bien faire, en voulant plus de proximité, on détruit des choses utiles. Quelle conception, quelle expérience avez-vous de cette mise en réseau ?

**Mme Claude Finkelstein.** – Le réseau se construit sur le terrain, par exemple par des journées communes entre différentes structures. Il existe ainsi, depuis plus de dix ans, les groupes d'entraide mutuelle, qui ont constitué un réseau informel par leurs journées portes ouvertes, où ils invitent des représentants de la mairie et des institutions voisines. Les gens qui y vont se rendent compte que la maladie mentale n'est pas ce qu'ils s'en représentent ; cette déstigmatisation est très importante.

Je suis présidente d'un groupe d'entraide mutuelle, à Paris. Quand nous l'avons ouvert, voici quinze ans – il s'agissait alors d'une association d'usagers –, le propriétaire des murs de la boutique que nous avons louée a reçu une pétition signée de tous les propriétaires de l'immeuble, qui disait : « On ne veut pas de fous chez nous ! » Aujourd'hui, les voisins passent prendre un café, mais c'est le résultat de quinze ans de travail !

Sur la notion de « répit », je rejoins vos propos, monsieur le rapporteur. Je me suis occupée de ma tante, qui souffrait de schizophrénie, jusqu'à sa mort. Une fois par an, je l'emmenais à Monéteau, dans un centre de vacances, où elle restait un mois. J'étais contente de la retrouver à la fin du mois, mais quand je la déposais, c'était un vrai soulagement car j'allais pouvoir avoir un mois tranquille, sans la peur qui n'abandonne jamais quelqu'un qui prend soin d'un parent atteint de maladie mentale.

J'en reviens aux réseaux. Ils se créent aussi par l'organisation de formations croisées, *in situ*. Il n'y a rien de pire que les formations déconnectées du terrain. Quand la formation est organisée sur place, tout le monde peut en tirer des fruits.

**Mme Béatrice Borrel.** – Les personnels de l'Éducation nationale et les soignants se connaissent mal. Dispenser une formation aux enseignants peut les aider à mieux connaître les pratiques des soignants. Cependant, j'ai découvert que l'école que je connaissais du temps où mes enfants la fréquentaient avait beaucoup évolué sur ces questions ; les médecins n'en sont pas toujours conscients. Si l'on organise des moments d'échange entre enseignants et médecins, les deux professions pourront apprendre à travailler ensemble. Le médecin peut penser, à tort, que l'enfant ne peut être scolarisé que de manière très partielle, alors que l'enseignant aura une meilleure connaissance des possibilités offertes. Les formations croisées, mais aussi de simples réunions d'information, peuvent y jouer un rôle.

La coordination demande du temps et des moyens. Il n'en reste pas moins que le travail en commun n'est pas une pratique très répandue en psychiatrie. Grâce au plan cancer, on est parvenu à un meilleur partage des diagnostics et des protocoles de soin en cancérologie. Il faudrait une évolution similaire en psychiatrie. Les pédopsychiatres se sont sans doute davantage avancés dans cette voie que les autres psychiatres : une coopération existe déjà avec les psychomotriciens ou encore les orthophonistes.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Vous avez parlé de stigmatisation. Selon vous, faire de la psychiatrie une grande cause nationale permettrait-il d'améliorer la situation ou bien cela aggraverait-il encore la stigmatisation ?

**Mme Béatrice Borrel.** – Il faut en parler tout simplement. Deux millions d'adultes sont affectés par une maladie mentale : c'est beaucoup ! D'après mon expérience personnelle, tout le monde est touché, dans sa famille ou ses amis. Il faut en parler comme d'une autre maladie. Le cancer aussi était jadis stigmatisé, sans parler du Sida ! Ce n'est pas en se cachant qu'on sortira de la stigmatisation.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Vous prêchez un convaincu !

**Mme Claude Finkelstein.** – Mes petits-enfants savent ce que je fais et ils essaient de comprendre. Le handicap est accepté à l'école maintenant. Mais les « gogols », comme ils disent, ce n'est pas la même chose : ces personnes restent très stigmatisées !

**Mme Béatrice Borrel.** – La manière dont la presse et la télévision en parlent est également problématique. De ce point de vue, les émissions télévisées françaises sont pires que les américaines.

Je voudrais insister sur la nécessité d'associer étroitement les familles aux soins. Souvent encore, les familles sont culpabilisées. Il faut que tous les intervenants leur portent une attention bienveillante. Vous avez parlé de répit : les familles ont un vrai besoin de soutien, d'explications et d'information.

J'espère que la conférence nationale sur la santé mentale et le comité national de pilotage sur la psychiatrie pourront nous aider. Ce sont des lieux d'échange et de réflexion communs avec les médecins.

**M. Alain Milon, président.** – Nous sommes tous convaincus de l'utilité de la formation, de la prévention et de la mise en place d'un réseau de soins auquel participent les familles. Malheureusement, beaucoup de travail reste à faire. Le dépistage par les professionnels de santé – médecins généralistes, médecins scolaires, médecins de PMI, psychiatres – mais aussi par les enseignants, dès l'école maternelle, est important. Il faut des formations spécifiques sur ce sujet extrêmement important, qui coûte plusieurs milliards d'euros par an. Merci à vous.

*[Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)*

*La réunion est close à 16 heures 40.*





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

**Mercredi 22 février 2017**

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères -

*La réunion est ouverte à 8h30.*

### **Examen du rapport d'information du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne**

**M. Jean Bizet, président.** – Je veux d'abord excuser Jean-Pierre Raffarin qui accompagne le Premier ministre en déplacement officiel en Chine.

Nous avons adopté la semaine passée un rapport d'étape sur le Brexit, processus que nous devons continuer à suivre tout au long de la négociation qui s'annonce. Nous arrivons maintenant au terme de nos travaux sur la refondation. C'est l'objet du projet de rapport qui vous a été adressé.

Nos travaux ont été denses. Cela était justifié par notre volonté d'aboutir à des conclusions avant la suspension des travaux parlementaires en séance publique. Au total, le groupe de suivi s'est réuni vingt fois, soit plus de trente heures de réunions. Il s'est déplacé quatre fois, à Strasbourg, à Bruxelles, à Berlin et à Londres. Ce rapport s'appuie sur les vingt communications qui ont été faites sur neuf thèmes différents. Avec Jean-Pierre Raffarin, nous remercions chacun d'entre vous d'avoir ainsi apporté une contribution active et précieuse à nos réflexions.

Comme nous l'avons indiqué dès le début de nos travaux, l'objectif n'était pas de refaire une analyse détaillée des succès et des échecs de la construction européenne. De précédents travaux l'avaient excellemment fait. Je songe en particulier au rapport de notre ancien collègue Pierre Bernard-Reymond. Il s'agissait plus précisément d'élaborer une feuille de route à l'adresse des dirigeants européens, en vue du sommet du 25 mars à Rome, pour provoquer ce sursaut européen que nous appelons de nos vœux. Nous allons célébrer l'anniversaire du traité de Rome. Les présidents de parlements se réuniront eux-mêmes le 17 mars. Ce doit être moins une commémoration que l'expression d'une véritable volonté politique. Disons-le nettement : il s'agit ni plus ni moins de retrouver l'esprit de Rome.

Pour mettre en lumière nos travaux dans la perspective des réunions de Rome, nous avons souhaité – avec Jean-Pierre Raffarin – organiser le 15 mars une conférence-débat avec les ambassadeurs des 26 autres États membres en poste à Paris. Chacun d'entre vous y sera naturellement convié.

Nous appuyant sur vos contributions, nous avons retenu trois axes pour le rapport : l'Europe puissance, l'Europe compétitive et créatrice d'emplois, l'Europe lisible et proche de nos concitoyens. Nous suggérons une méthode sur laquelle je reviendrai.

Christian Cambon va maintenant vous exposer les constats qui ont fondé la feuille de route qui est proposée et expliciter le thème de l'Europe puissance, premier axe de notre rapport.

**M. Christian Cambon, président.** – Avant de vous parler de l'Europe puissance, je rappellerai rapidement le contexte géostratégique dans lequel s'inscrit notre réflexion sur la refondation de l'Union européenne.

La construction européenne est un grand projet qui a permis de promouvoir la paix, la coopération et la défense des valeurs de dignité humaine et de respect des droits fondamentaux. En quelques décennies, nous avons bâti un espace de libre circulation perçu comme un acquis majeur par les citoyens européens et un grand marché intérieur qui suscite la convoitise des grandes économies : à ce jour, l'Europe est la première puissance commerciale du monde.

La décision britannique de quitter l'Union a été un choc puissant qui s'inscrit dans le contexte d'une globalisation qui s'organise de plus en plus autour d'États-continent et qui rend impérieuse l'exigence d'unité et de cohésion. Confrontée à trois crises, l'Europe, faute d'avoir agi en temps utiles, a été incapable de trouver les solutions idoines.

Il s'agit bien sûr d'abord de la crise des dettes souveraines que nous peinons à dépasser faute d'avoir su compléter le pilier monétaire par une gouvernance économique efficace. La crise des migrants a révélé les carences de Schengen : la suppression des contrôles aux frontières internes n'a pas été compensée par l'indispensable renforcement des contrôles aux frontières extérieures et par la coopération policière et judiciaire nécessaires pour lutter contre la criminalité. Enfin, face à la menace terroriste, c'est bien la civilisation européenne et ses valeurs qui sont visées. Si le domaine de la sécurité demeure la responsabilité individuelle de chaque État membre, la coopération entre les pays de l'Union européenne est indispensable : nous appelons de nos vœux l'adoption d'un véritable acte pour la sécurité intérieure de l'Union.

Pour relever ces défis sans se désintéresser, l'Union a besoin d'une vision et d'un leadership qui, à ce jour, font défaut. L'atonie de la responsabilité politique s'est traduite par le refus des États membres de s'approprier véritablement le projet européen, en dépit des traités signés ensemble, et par une fâcheuse propension à reporter sur « Bruxelles » la responsabilité de tous les maux pour s'approprier les seules réussites. L'Union européenne a subi une dérive bureaucratique doublée d'un déficit démocratique, qui n'a pas permis de faire exercer par les représentants du peuple un véritable contrôle sur le fonctionnement des institutions européennes. L'alternative est claire : soit le sursaut collectif, soit la sortie de l'histoire. En 2050, aucun État européen ne pèsera plus de 1 % de la population mondiale, ni ne fera partie des dix premières puissances économiques mondiales, à l'exception de l'Allemagne. L'Europe doit choisir entre deux visions de ce qu'elle veut être : soit une Europe espace intergouvernemental, centrée sur un grand marché intérieur, soit une Europe puissance assumant sa dimension politique et une forte intégration. Il découle de ce raisonnement les propositions que nous faisons pour la mise en œuvre de cette Europe puissance.

L'Union européenne doit se concevoir et agir en tant que puissance. Ceci implique quatre axes forts. Le premier consiste à renforcer la défense de l'Europe. Je vous rappelle les conclusions dans ce domaine de nos collègues Jacques Gautier et Gisèle Jourda : parvenir à exprimer une volonté politique fondée sur une vision stratégique partagée grâce à un document de type « revue stratégique » de la défense européenne. Pour enclencher la dynamique intergouvernementale, il convient de mettre en place un dialogue politique

permanent de plus haut niveau, porté par le couple franco-allemand, pour tirer pleinement partie des possibilités du traité de Lisbonne. Je pense notamment à la coopération structurée permanente. La mise en place d'un Conseil européen de sécurité et d'une structure permanente de planification, de commandement et de conduite des missions militaires, ainsi que le développement des outils de cohérence opérationnelle et des capacités de financement européen en faveur de la défense, doivent être les priorités de notre action dans ce domaine.

Le second axe consiste à exploiter pleinement la plus-value européenne dans la lutte contre le terrorisme et pour la sécurité intérieure. Nos réflexions dans ce domaine s'appuient sur le travail mené par nos collègues Jean-Marie Bockel et Didier Marie. Renforcer la lutte contre le terrorisme, c'est créer un cadre juridique adapté sur le chiffrement, améliorer l'alimentation, l'utilisation et l'interopérabilité des bases de données européennes utiles dans la lutte contre le terrorisme. C'est inciter les États membres à se doter d'un PNR national pour assurer l'efficacité du PNR européen. C'est encore assurer une coopération policière efficace en renforçant le rôle d'Europol et promouvoir la coopération judiciaire en confortant Eurojust et en créant enfin un parquet européen.

Le troisième axe de l'Europe puissance consiste à consolider la réponse européenne à la crise migratoire. Pour cela, il faut assurer un contrôle effectif des frontières extérieures et mettre en œuvre le mandat rénové de Frontex. Il faut renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit mais aussi rénover le fonctionnement de l'espace Schengen et du système européen d'asile.

Enfin, la stabilisation des contours de l'Union constitue le quatrième axe de l'Europe puissance. Il nous faut assumer et confirmer le moratoire sur l'élargissement, pour conforter l'acquis communautaire. Il nous faut également veiller à conserver à moyen terme des liens étroits avec le Royaume-Uni, en particulier pour la défense et la lutte antiterroriste.

Nous sommes face à un défi qui est également une opportunité pour donner un nouveau souffle au projet européen. Il nous revient de donner le signal du sursaut européen. C'est la condition indispensable pour que l'Europe puisse continuer à peser sur la scène internationale tout en préservant son modèle démocratique et les valeurs qui la fondent.

**M. Jean Bizet, président.** – Je compléterai les excellentes explications de Christian Cambon en évoquant les négociations commerciales. Mmes Éliane Giraud et Colette Mélot nous avaient fait un point complet sur le sujet. Première puissance commerciale, dotée de la force que constitue le marché unique, l'Union européenne doit se faire respecter dans les négociations commerciales internationales. Elle doit aussi utiliser ses instruments de défense, notamment pour contrer l'extraterritorialité des lois américaines. Sur ce point précis, la commission des affaires européennes a expertisé ces instruments de défense que, par naïveté, nous n'osions pas utiliser.

Deuxième axe du rapport : une Europe compétitive et créatrice d'emplois. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat nous ont présenté différentes pistes. Nous devons construire un marché unique du numérique et l'union de l'énergie. Il faut aussi refonder la politique de compétitivité. Paradoxalement, les États membres échangent quatre fois moins entre eux que les États fédérés au sein des États-Unis. C'est le signe que le marché unique doit être approfondi. Au moment où nos amis anglais sont en train de nous quitter, les échanges entre le Royaume-Uni et les 27 vont nécessairement se modifier. Les entreprises des 27 devront donc se repositionner sur d'autres marchés.

L'Europe doit inventer des projets nouveaux pour la croissance et aller vers la convergence fiscale. La politique de la concurrence doit être mise au service de la reconquête industrielle et de l'emploi. Nous saluons l'augmentation de la capacité et de la durée du Fonds européen d'investissement stratégique. À notre sens, cette mesure doit être doublée d'une réflexion sur la levée des obstacles réglementaires aux investissements. L'Union européenne doit parallèlement parachever la gouvernance de l'euro. Vous retrouverez dans le rapport les propositions que Fabienne Keller et Richard Yung ont formulées, en étroite concertation avec Michèle André et Albéric de Montgolfier. Nous voulons un directoire de la zone euro mais aussi un contrôle démocratique effectif faisant toute sa place aux parlements nationaux. Cette question devra encore être suivie puisque la Commission européenne doit présenter un livre blanc dans les prochaines semaines.

Nous insistons dans le rapport sur le besoin de renforcer la cohésion européenne. Pour cela, il faut progresser vers la convergence sociale – le dossier des travailleurs détachés en souligne l'impérieuse nécessité – et moderniser la politique de cohésion. Nous y travaillons au sein de la commission des affaires européennes avec Philippe Bonnecarrère.

Troisième axe du rapport : l'Europe refondée devra être proche des citoyens et plus lisible. Pour cela, elle doit se recentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les domaines où sa plus-value est clairement identifiée. Le projet européen doit être réenchante à partir de quelques priorités : sécurité, emploi, compétitivité. Cette Europe recentrée doit respecter pleinement la subsidiarité. L'Europe doit réformer son mode de fonctionnement et faire toute sa place au contrôle démocratique, notamment par l'affirmation du rôle des parlements nationaux. Nous avons entendu les excellentes analyses sur ce point de Christian Cambon, Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour. Les parlements nationaux devraient avoir un droit d'initiative. Ils devraient être appelés à se réunir régulièrement à Strasbourg...

**Mme Fabienne Keller.** – Très bonne proposition !

**M. Jean Bizet, président.** – ...pour examiner les sujets de l'actualité européenne. Un fonctionnement institutionnel rénové devrait aussi permettre de relever le défi démocratique : le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen serait conforté à travers l'adoption, chaque année, des priorités à mettre en œuvre ; le triangle institutionnel (Commission, Conseil, Parlement) serait revu avec une diminution du nombre de commissaires, l'application par la Commission, à travers son droit d'initiative, des priorités arrêtées par le Conseil européen ; la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil, sauf en matière de défense ; une modification du mode de scrutin des parlementaires européens. Tout cela est explicité dans le rapport. L'Europe a besoin de simplification, qui doit devenir une priorité permanente, et de plus de transparence. Beaucoup de progrès restent à accomplir dans ce sens.

Pour concrétiser ce sursaut européen, le rapport préconise enfin une méthode. Cette nouvelle ambition doit d'abord être portée en priorité par le moteur franco-allemand qui a malheureusement perdu sa force d'entraînement. C'est lui et lui seul qui peut réveiller l'Europe. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret nous ont livré leurs analyses. C'est à ce couple franco-allemand qu'il revient de prendre les initiatives qui susciteront l'adhésion de nos autres partenaires. Si la relation franco-allemande ne doit pas être exclusive, elle n'en est pas moins décisive. Les deux pays connaîtront des élections importantes en 2017. À leur issue, ils entreront dans une période de stabilité politique propice à des initiatives fortes. Elles permettront de retrouver la confiance des peuples. Nous demandons une feuille de route franco-allemande tournée vers les enjeux du nouveau siècle tels que la numérisation. Le

pragmatisme conduit aussi à encourager le recours aux coopérations renforcées entre les États membres volontaires pour avancer. C'est une méthode qui a fait ses preuves. Elle permet à un petit groupe d'États d'entraîner les autres en démontrant la pertinence d'une action commune.

L'Union doit redevenir le projet partagé des citoyens européens. L'Europe représente une histoire commune, des valeurs et un mode de vie qui doivent être défendus. Unis dans leur diversité qui doit être respectée, les Européens doivent surmonter ensemble les obstacles, en faisant prévaloir ce qui les rassemble sur ce qui peut les diviser. Ce constat justifie des propositions portant sur des symboles d'appartenance qui figurent dans le rapport. Nous devons aussi mobiliser les jeunes autour du projet européen. Erasmus est une formidable réussite : plus de 3 millions d'étudiants en ont bénéficié. Il faut aller plus loin. Nous voulons un Erasmus pour les apprentis. Nos deux collègues Colette Mélot et Patricia Schillinger nous présenteront leurs conclusions demain.

Voilà la synthèse des travaux que nous vous proposons avec Jean-Pierre Raffarin et Christian Cambon. Elles sont le fruit d'un travail collectif approfondi. Que chacun soit, une nouvelle fois, remercié d'y avoir contribué.

**Mme Fabienne Keller.** – Merci pour la qualité de ce travail et pour nous avoir associé à sa rédaction.

Après le rapport sur le Brexit, cette partie est très intéressante, très dense et très technique ; je crains en revanche qu'elle ne soit pas facilement lisible de l'extérieur. Il faudrait trouver quelques idées fortes pour provoquer un rebond.

Ainsi, n'oublions pas la dimension jeunesse : il faudrait que d'ici 10 ans, tous les jeunes puissent faire un séjour en Europe à l'occasion de leurs études – c'est le programme Erasmus – mais aussi d'un service civique ou d'un stage.

La partie défense de ce rapport est assez novatrice : il faut en faire un axe fort de la politique de l'Union européenne.

Je me réjouis des conférences interparlementaires que vous proposez, surtout à Strasbourg, ville qui incarne, par excellence, l'échange.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec ce qui est dit à la page 52 du rapport : le dispositif qui avait été proposé aux Anglais est devenu caduc avec le Brexit. Il s'agissait de mettre en place « un mécanisme d'alerte et de sauvegarde permettant à un État membre de limiter les aides sociales non contributives des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés dans le pays, pendant quatre ans maximum à partir du début de leur emploi ». Je ne puis être d'accord avec la remise en cause de la libre circulation des Européens : ce serait un retour en arrière. Tout Européen a le droit de s'installer où bon lui semble et de bénéficier des mêmes droits. C'est un principe de vivre ensemble. On ne peut mettre de restrictions à ce destin commun. Cette disposition n'avait été proposée que pour aider David Cameron dans son combat pour rester dans l'Union. On sait ce qu'il en fut.

**M. André Gattolin.** – Toutes mes félicitations pour ce travail remarquable. Je regrette de n'avoir pu assister à toutes les réunions, car je fais aussi partie de la commission d'enquête sur Schengen. Il faudrait sans doute intégrer les conclusions de cette commission dans notre rapport, mais elle va continuer à travailler en mars. Prévoyons au moins d'échanger avec son président et son rapporteur.

Le couple franco-allemand est essentiel, mais il n'est pas exclusif : c'est une condition indispensable, mais pas suffisante pour l'avenir de l'Union européenne. À elles seules, la France et l'Allemagne représentaient plus de 60 % de la population et plus de 70 % du PIB de l'Europe des Six, mais il n'en est désormais plus de même. À elles seules, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne représentent aujourd'hui 57 % de la population et 75 % du PIB de l'Union. Il s'agit d'une base de légitimité démocratique.

Or, l'Europe est le seul fédéralisme au monde où un petit État a autant de pouvoir qu'un grand. Le principe de l'unanimité conduit au marchandage et non pas au compromis.

Sur la partie sécurité, nous nous sommes concentrés sur le terrorisme, mais nous avons oublié la cybersécurité. Nous allons devoir crypter et chiffrer nos données. Imaginez une attaque sur la sécurité sociale où sur les salaires des fonctionnaires. Il y a deux ans, à Davos, le coût de la cyber-délinquance avait été estimé à 3 000 milliards de dollars pour les cinq ans à venir. La destruction de l'industrie touristique coûte très cher aux États et peut même leur être fatale, comme en Tunisie.

Il faudrait tirer le bilan de l'accord franco-britannique de Lancaster House : j'ai le sentiment qu'il y a eu peu d'avancées, en dehors de la Tunisie et de l'accord sur le nucléaire iranien. Pour le reste, il ne s'est rien passé. C'est d'ailleurs ce que disent nos attachés militaires dans les différents pays européens : ils ont le sentiment de mieux travailler avec de petits États comme le Danemark, les Pays-Bas ou la République Tchèque qu'avec la Grande-Bretagne.

Enfin, pages 52 et 60, je ne puis être d'accord avec la validation du compromis Tusk, qui avait été élaboré pour retenir nos amis britanniques. Selon divers juristes, ce compromis entraînerait la renégociation des traités et des principes fondamentaux. N'importe quel recours devant la Cour de justice de l'Union européenne ou devant un tribunal national pour inégalité de traitement serait validé.

**M. Éric Bocquet.** – J'ai apprécié ce travail, même si je n'ai pu participer à toutes les réunions.

Lors de notre première réunion, j'avais dit qu'il fallait bien analyser les raisons qui avaient amené nos amis britanniques à voter contre l'Union. Lors du traité de Maastricht, on nous promettait en France moins de chômeurs, plus de prospérité, moins de bureaucratie, plus de démocratie. Or, c'est l'inverse qui a été ressenti, notamment au Royaume-Uni. En 2006, 36 % de Britanniques avaient un revenu inférieur à la moyenne européenne ; en 2014, ils étaient 68 %. La corrélation entre la carte du revenu moyen au Royaume-Uni et celle du *leave* est saisissante.

La semaine dernière, l'ambassadeur du Royaume-Uni en France nous a rappelé qu'il avait fait la campagne sur le terrain et il nous a dit que ses concitoyens voulaient que leur Parlement ait à nouveau voix au chapitre et que les décisions du Gouvernement ne soient pas contestées par des instances extérieures.

Les propositions de ce rapport sont essentiellement techniques mais elles me semblent insuffisantes. Lors de son audition, Mme Nicole Fontaine, libérale, ancienne présidente du Parlement européen, a rappelé que l'Europe subissait un procès en technocratie et elle a fustigé une dérive excessivement libérale. Enfin, elle s'est interrogée sur la politique sociale de l'Europe.

Dans le rapport, il est fait mention de convergences fiscales et sociales mais j'aurais souhaité que l'on aille jusqu'à l'harmonisation, qui est une décision politique. Si nous avions commencé il y a 60 ans, nous y serions aujourd'hui. Nous n'allons pas assez loin sur ces deux aspects. Je regrette également que ne soit pas envisagée la révision des traités : compte tenu de la situation de l'Europe, il n'aurait pas fallu exclure la discussion d'un traité fondateur.

J'aurais souhaité aussi que l'on parle davantage de coopération industrielle entre les États membres : c'est déjà le cas avec Airbus et ArianeSpace. Plutôt que la concurrence libre et non faussée, ne devrait-on pas encourager les coopérations ?

Je regrette qu'il ne soit pas beaucoup question ni de la maîtrise ni de la régulation de la finance, même s'il est fait référence au mécanisme européen de stabilité.

Pour moi, ce travail de qualité ne va pas assez loin au regard des périls actuels.

**M. Didier Marie.** – Je me félicite de ce rapport complet.

L'idée européenne n'a jamais été aussi menacée qu'aujourd'hui, avec la progression des nationalistes et des eurosceptiques. N'oublions pas non plus la forte abstention des citoyens européens lors des élections européennes, qui marquent au mieux un désintérêt et, au pire, un détournement de l'idée européenne.

L'Europe semble avoir échoué à nous protéger de la mondialisation, vécue plus comme un cheval de Troie qu'une chance pour les pays de l'Union. Les difficultés de l'Europe ont des racines anciennes, qui remontent, notamment à la crise de 2008 et aux réponses imparfaites qui ont été apportées pour réguler le marché financier. En outre, les politiques d'austérité ont miné la confiance dans l'Europe et mis un coup d'arrêt à la croissance, avec le chômage de masse et le creusement des inégalités qui en a résulté.

N'aurait-il pas fallu que le premier chapitre de ce rapport porte sur les questions économiques et sociales, car ce sont celles qui importent le plus à nos concitoyens ? Dans le domaine économique, la défense des intérêts européens est primordiale. Des clauses de réciprocité doivent être mises en place. Autant les discussions sur le CETA ont été correctement menées, autant celles sur le TTIP n'ont pas été convaincantes, notamment en matière de transparence et de défense de nos intérêts.

Tout ce qui a trait aux protections sociales, notamment les remarques sur le dumping social et sur les indispensables droits sociaux, aurait dû être regroupé dans un chapitre sur la solidarité.

Concernant le tourisme social qui figure page 52, les négociations entre David Cameron et l'Union ont débouché sur des assouplissements, mais nous y étions opposés. Ces propositions n'ont plus lieu d'être puisque la Grande-Bretagne a décidé de sortir de l'Union. Nous aurions tout intérêt à dire qu'elles sont caduques, pour éviter de rouvrir des négociations en ce sens avec d'autres pays européens.

Dans le chapitre sur l'économie, il est question de la croissance, du plan Juncker, mais assez peu des fonds structurels et du futur cadre budgétaire 2020-2027. Il serait intéressant de rappeler notre souhait d'une politique structurelle en faveur des territoires qui permettrait de réduire les inégalités, tout en bénéficiant à l'ensemble des régions de l'Union :

aujourd'hui, ces crédits structurels sont essentiellement fléchés vers les zones les plus en difficulté, au détriment de celles qui connaissent aussi des problèmes.

Autant le chapitre numérique est fort documenté, autant la transition énergétique est peu abordée. Le président Bizet a fait une communication récente sur le sujet : pourquoi ne pas nous en inspirer ?

Je formulerai deux réserves sur le défi migratoire abordé aux pages 26, 27 et 28. Je ne suis pas certain qu'il faille permettre aux États de contrôler leurs frontières intérieures au-delà des deux ans prévus. Nous verrons ce qu'en dira la commission d'enquête sur Schengen. Je ne suis pas non plus favorable à la notion de solidarité flexible : la France s'y est fermement opposée au sommet de Bratislava car ce concept permet à certains États de ne pas appliquer le principe de solidarité en matière d'accueil des réfugiés alors qu'ils exigent qu'il soit intangible en matière de soutien économique et financier. La solidarité doit s'exercer dans tous les domaines.

Comme l'a dit M. Gattolin, le couple franco-allemand est essentiel, mais pas nécessairement suffisant. Ainsi, je note avec satisfaction que l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France se réuniront le 6 mars à Paris. Si nous nous étions enfermés dans une relation exclusive avec l'Allemagne, la crise grecque n'aurait sans doute pas connu le même développement.

Enfin, outre l'importance des Parlements nationaux, le rapport devrait rappeler le poids du Parlement européen.

**M. Jean-Pierre Masseret.** – Quel beau travail descriptif ! Mais comme l'a dit Fabienne Keller, ce rapport est parfois technique, voire technocratique. Autant les quarante premières pages sur une Europe puissance prenant sa part dans l'organisation du monde du XXI<sup>ème</sup> siècle ne me posent pas de problème, autant la suite du rapport me laisse plus perplexe. Ainsi, sur la partie compétitivité et emploi, il ne s'interroge pas assez sur les politiques menées et qui conduisent au désamour actuel entre les peuples et l'Union. Les différences entre les pays du sud et du nord rendent très compliquées toute politique de convergence fiscale ou sociale. Il faudrait commencer par réduire ce différentiel avant même d'essayer de faire converger ces politiques.

À partir de la page 50, le rapport bascule dans le retour au national, avec un rôle accru des Parlements nationaux, l'affirmation de la règle de subsidiarité, la création d'un Parlement de la zone euro, des réunions régulières des Parlements nationaux. Vous proposez de constituer une deuxième chambre. Mais celle-ci est constituée par le Conseil européen : les chefs d'Etat et de Gouvernement ne font-ils pas office de seconde chambre ?

L'avant-dernier paragraphe de la page 60 me surprend : l'arrangement du 19 février 2016 pour éviter la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, négation même de l'esprit de l'Union, pourrait rester en vigueur. Quelle contradiction !

À la page 69, il est dit que l'Union européenne est une communauté de valeurs, mais pourquoi attendre la fin du rapport pour le dire ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – Ce travail de qualité met en exergue des priorités politiques. Ce rapport part des priorités du moment, à savoir l'instauration d'une Europe de la défense.



Le groupe UDI-UC s'est réuni hier pour traiter de ce rapport et M. Pozzo di Borgo devait vous faire passer une note.

Page 12, il est question de la complémentarité avec le dispositif de l'OTAN et, au détour d'une phrase, il est fait allusion à la présidence de M. Trump. Mais, de semaine en semaine, la remise en cause des principes fondamentaux de la défense européenne s'aggrave. Nous devons intégrer à notre réflexion ces évolutions, tant budgétaires qu'industrielles. Nos propositions doivent être en phase avec la réalité géopolitique.

Ce rapport est complet, trop complet. Il manque une dimension pédagogique : n'aurait-il pas fallu dégager quelques grandes priorités ?

Certains collègues ont dit que nous aurions tort de réduire l'Europe au couple franco-allemand. À une époque, ce couple était plus virtuel que réel. Cela était dû à une attitude ambiguë de l'Allemagne, mais aussi à nos insuffisances économiques. Lors de notre déplacement à Berlin, nous avons senti que nos amis allemands portaient un autre regard sur la France : nous n'avons pas ressenti d'arrogance. Lorsque nous avons rencontré M. Schäuble, il a montré beaucoup d'empathie. Notre rapport avec l'Allemagne est nécessaire, même s'il n'est pas suffisant.

**Mme Éliane Giraud.** – Je m'associe aux remerciements sur le travail effectué. De quelle Europe voulons-nous ? Faut-il tout axer sur la relation franco-allemande ou bien préférer la relation avec les pays du sud ? Nous avons délibéré il y a quelque temps sur la question du Lyon-Turin. En suivant ce dossier, je rêvais que d'autres dossiers européens voient le jour. Mais l'Europe se construit sur un temps long alors que les industriels sont sur des délais beaucoup plus courts. À la page 7, il est dit que les chefs d'État et de gouvernements n'ont pas assumé leurs responsabilités et qu'ils n'ont pas suffisamment expliqué la situation. Mais a-t-on besoin de s'auto-flageller ainsi ?

La question du numérique est traitée sur une page et demie. Dans *les Échos* du 13 décembre, j'ai relevé un article très intéressant de Sigmar Gabriel qui explique comment la France et l'Allemagne pourraient mettre en place un plan sur le numérique avec des initiatives communes de startups. Nous avons besoin de l'implication de nos chefs d'entreprise. Notre rapport doit répondre à ces enjeux, qui débouchent rapidement sur le volet défense, notamment avec les questions de cybersécurité. Outre le constat, il faudrait un peu plus d'espoir. Sans Europe, nous serons des nains politiques et économiques, en dehors de l'Allemagne.

Enfin, il est dit page 9 que « nos deux pays connaîtront des élections importantes en 2017. À leur issue, ils entreront dans une période de stabilité politique propice à des initiatives fortes qui permettront de retrouver la confiance des peuples dans la construction européenne ». Je serai beaucoup plus modeste sur ce constat et ces prédictions.

**Mme Gisèle Jourda.** – Bien sûr, je salue la qualité de ce travail. En ce qui concerne les parties sur lesquelles j'ai travaillé, je retrouve nos propositions.

Je ne partage pas ce qui est dit aux pages 74 et 75 qui traitent de l'initiative franco-allemande de refondation européenne. Je ne peux cautionner le fait d'affirmer que la dynamique franco-allemande est la seule réponse et qu'il n'existe pas d'alternatives. Certes, la confiance entre nos deux pays est essentielle mais comment imaginer tracer à deux des pistes pour les quinze ans à venir et dire ensuite aux autres pays : voici ce que nous avons décidé. Il

est question page 75 du triangle de Weimar, de la zone euro et de l'espace Schengen, et même pas de l'Italie et de l'Espagne, pays fondateurs de l'Europe.

L'Europe a permis de répondre à la Deuxième guerre mondiale mais, aujourd'hui, les enjeux géostratégiques ont changé et il faut les aborder différemment, par cercles sur chaque sujet. N'en restons pas à nos liens historiques avec l'Allemagne pour déclinier les perspectives d'avenir : ce futur, il faut le bâtir avec les pays qui partagent les idéaux de la construction européenne.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je partage ce qui a été dit par mes collègues.

Nous parlons toujours du couple franco-allemand mais, malgré nous, nous écartons les petits pays et les Britanniques. Pour avoir vécu des décennies au Royaume-Uni, je puis vous dire qu'ils avaient des réactions mitigées face à nos célébrations du traité de l'Élysée et à notre discours sur les liens entre la France et l'Allemagne, car ils se sentaient exclus. Or, cela nous place, nous Français, en situation de faiblesse face à l'Allemagne, dont on connaît la force économique.

En matière de sécurité, les différents pays européens ne sont pas assez coordonnés. Le contrôle des parlements nationaux sur Europol a été institué mais personne n'en parle. Les échanges d'informations ne viennent, à 95 %, que de trois pays européens. Des efforts sont donc encore nécessaires.

Je suis heureuse qu'un chapitre soit consacré à la citoyenneté européenne. Nous avons besoin de mieux promouvoir l'image de l'Union européenne hors de nos frontières. Les jeunes n'en voient que l'aspect négatif. Il faut renforcer leur sentiment d'appartenance. Une radio européenne serait une bonne chose. Mais pourquoi ne pas reprendre l'idée d'une chaîne de télévision ? À l'ère d'Internet, ce devrait être assez facile.

Je souhaite aussi promouvoir l'idée de consulats européens hors des frontières. Nous devrions instaurer l'apprentissage de deux langues en plus de la langue nationale : au Parlement européen et à la Commission européenne, seul l'anglais a le droit de cité. Après le Brexit, il faut renforcer l'utilisation du français.

Pourquoi ne pas créer un fonds de solidarité européen pour les citoyens européens hors de leurs frontières victimes de crises géopolitiques majeures ? Jusqu'à présent, c'est toujours la France qui a porté le poids financier des évacuations de citoyens européens de pays africains ou du Moyen-Orient. J'avais proposé la création d'un tel fonds à Michel Barnier il y a longtemps et il m'avait dit que c'était une très bonne idée. Pourquoi ne pas relancer cette idée ?

**M. Jean Bizet, président.** – Vous avez tous salué le travail de notre groupe de suivi, mais, à mon tour, je vous félicite pour vos contributions de grande qualité.

Certains d'entre vous se sont émus de l'accord Tusk qui est repris page 52. Nous allons supprimer ces deux paragraphes (paragraphes 3 et 4) pour affirmer clairement notre attachement à la liberté de circulation.

**M. André Gattolin.** – Jean-Luc Sauron, conseiller d'État, m'avait dit que cet accord supposait une révision des traités.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous supprimons donc ces deux paragraphes. Tout au long du rapport, le rôle des parlements nationaux est réaffirmé.

Plusieurs interventions ont porté sur le numérique et la cybersécurité. Nous pourrions nous référer au Davos d'il y a deux ans sur la cybersécurité car je partage les analyses et les craintes sur ces guerres de demain. N'oublions pas non plus l'arme alimentaire.

**M. André Gattolin.** – Ni l'énergie !

**M. Jean Bizet, président.** – Nous travaillons avec le Bundesrat sur le numérique, mais nos méthodes de travail sont tellement différentes, que nous avançons lentement. Nous voulons intégrer à notre réflexion le monde industriel et celui des startups. L'audition de Benoît Potier, non pas en tant que président d'Air Liquide, mais en tant que président de l'*European Roundtable of Industrialists*, soit le représentant des 51 plus grosses entreprises européennes, nous a ouvert les yeux : ses premiers mots ont été pour le numérique.

Nous pouvons dire, dans le rapport, qu'il faut tendre vers l'harmonisation sociale, monsieur Bocquet, même si cela prendra du temps. Nous pourrions également affirmer qu'un traité fondateur doit être envisagé.

Je souhaiterais que vous vous rendiez libres le 15 mars à partir de 14h30 car le président Larcher, le président Raffarin et le Sénat tout entier recevront les 26 ambassadeurs de l'Union européenne, pour échanger avec eux sur notre rapport sur la refondation de l'Union post Brexit. M. Marie a parlé de l'Europe face à la mondialisation. Depuis 1996, les textes législatifs étaient prêts, mais nous ne disposions pas de majorité pour les faire voter ; l'Allemagne y était opposée pour ne pas pénaliser son commerce extérieur avec certains États.

Je vous invite à lire *les Échos* d'il y a quelques jours : Emmanuel Faber, directeur de Danone, a publié un article en première page. Il estime qu'en matière de mondialisation, une nouvelle ère est en train de naître, celle d'une fragmentation des échanges commerciaux. L'échec du multilatéralisme est flagrant depuis 2001 : il est quasiment impossible d'obtenir l'accord unanime des 164 États membres de l'OMC.

Vous demandez de regrouper l'ensemble des politiques sociales sous un chapitre dédié aux solidarités. Cela devrait être possible.

Les fonds structurels sont réservés à l'ensemble des régions, mais les plus fragiles bénéficient de plus d'aides.

Vous voulez donner au Conseil européen le rôle de seconde chambre, monsieur Masseret, mais il s'agit de l'exécutif, et non pas du législatif. Il revient plutôt aux parlements nationaux d'assumer cette fonction. D'ailleurs, d'ores et déjà, lorsque 50 % des parlements nationaux contestent un projet d'acte législatif au titre de la subsidiarité, le Conseil peut décider d'écarter le projet à la majorité de 55 % de ses membres.

Nous n'avons pas encore reçu de note de la part de M. Pozzo di Borgo, monsieur Bockel.

Comme l'a dit Mme Giraud, c'est le temps long qui structure l'Europe : nous reprendrons dans le rapport cette expression très juste. Mais cela sous-entend que les décisions doivent être prises dans un temps court, puisque leur mise en œuvre est longue. En outre, le jour où les Britanniques ont décidé de quitter l'Union, ils ont d'emblée perdu en

influence. À l'horizon 2030, seule l'Allemagne resterait dans les toutes premières économies mondiales. La France le demeurerait aussi dans le cadre d'une Europe puissance. Ces deux phrases devront être mises en exergue.

Mme Jourda estime que la relation franco-allemande ne doit pas être exclusive : c'est bien ce que nous avons dit. En évoquant des relations avec d'autres États, vous faites sans doute référence aux accords et discussions de Malaga d'avant-hier.

À la page 65, il est bien dit que les parlements nationaux contrôlent Europol.

Pour ce qui est de l'image positive de l'Europe auprès des jeunes, j'attends beaucoup du travail des Mmes Mélot et Schillinger sur l'Erasmus des apprentis. A ce jour, 3 millions de jeunes européens ont compris ce qu'est l'Europe. Mardi, lors d'un déjeuner de travail, Patrick Artus nous a bien dit que le niveau de qualification en France était un des plus faibles parmi les 26. Il est donc tout à fait favorable à un Erasmus des apprentis. Le Sénat ne pourrait-il pas sensibiliser les régions, puisque celles-ci ont désormais la compétence en matière d'apprentissage ? J'en ai déjà parlé avec Hervé Morin.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour vos remerciements. Mais chacun d'entre nous a participé à ce rapport.

La communication que nous ferons de ce rapport devra mettre en exergue un certain nombre de propositions précises. Ainsi en est-il pour Erasmus : j'ai eu l'honneur de piloter l'apprentissage pour la région d'Ile-de-France pendant douze ans et nous avons noué des partenariats exemplaires.

M. Bocquet a évoqué une éventuelle révision des traités. Nous ne l'avons pas jugée prioritaire car l'état de l'Europe ne nous semble pas permettre d'aller jusque-là. Lorsque j'ai présenté mon rapport sur le volet institutionnel, j'ai fait des propositions qui pouvaient s'appliquer en l'état actuel des traités. Nous insistons sur le renforcement de la démocratie, du rôle du Conseil européen et des parlements nationaux. La révision des traités serait une éventuelle étape ultérieure.

Je partage le sentiment de Mme Jourda sur les relations franco-allemandes mais rappelez-vous que l'Espagne et l'Italie nous ont parfois incités à mieux nous entendre avec l'Allemagne pour améliorer le fonctionnement de l'Europe. Le couple franco-allemand ne peut cependant être seul à conduire la destinée de l'Europe. Nous ne le concevons pas comme exclusif.

Je n'ai pas le même jugement que M. Gattolin sur les accords de Lancaster House : nos collègues de la commission des affaires étrangères sont aujourd'hui même à Londres pour faire le point sur la mise en œuvre de ces traités, comme ils le font deux fois par an. Sur le plan opérationnel, nous avons constitué avec les Britanniques une force conjointe pour les trois armées de près de 10 000 hommes qui est une des plus intégrée au monde. Ainsi, un pilote anglais pilote un Rafale tandis qu'un pilote français est aux commandes d'un Eurofighter Typhoon. Sur le plan capacitaire, nos coopérations sont très étroites sur des sujets hautement sensibles ; ainsi en est-il du nucléaire, avec un partage d'installations de souveraineté. Tout ce qui relève de la sûreté des têtes nucléaires est partagé avec nos amis britanniques. Notre centre d'excellence de missiles MBDA est commun à la France et à la Grande-Bretagne. Nous sommes en train de revisiter notre système anti-mines : il reste 45 000 mines immergées au large des côtes françaises... Enfin, nous avons prévu

200 millions d'euros pour travailler sur les successeurs du Typhoon et du Rafale. Sur le plan stratégique, au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et au sein de l'OTAN, nous travaillons ensemble. Cette coopération est donc essentielle et, même lorsque le Brexit sera consommé, la coopération franco-britannique de défense restera essentielle.

Une directive a apporté un début de solution au problème de la protection consulaire : un remboursement est possible pour la prise en charge par un Etat membre de ressortissants de l'Union européenne dans les pays tiers. Le dispositif est certainement perfectible mais le principe existe. Une mutualisation serait naturellement un progrès.

À la page 12, il est dit que la défense européenne est complémentaire, et en aucun cas concurrente, de l'OTAN. Face aux menaces qui s'accumulent sur nos têtes, il n'est pas question de renforcer la défense européenne aux dépens de celle de l'OTAN. Bien sûr, nous nous inquiétons des récentes déclarations du président américain sur le rôle de l'OTAN en Europe mais, pour l'instant, nous sommes dans une logique de complémentarité.

La plupart des indications que vous avez données les uns et les autres méritent toutes d'être prises en compte dans ce rapport. Face aux ambassadeurs et à l'opinion publique, ce rapport devra apporter sa pierre à l'édifice.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Comment se passera la réunion avec les ambassadeurs ? N'aurions-nous pas intérêt à organiser un colloque ? J'en avais organisé un en 1995 sur Maastricht avec tous les ambassadeurs de l'Union européenne.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est précisément ainsi que cette réunion sera organisée.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous propose d'autoriser la publication ce rapport.

Je rappelle que l'ensemble de vos communications et des comptes rendus d'auditions seront rassemblés dans un tome séparé que nous publierons en même temps que le rapport final.

*Le groupe de suivi autorise la publication du rapport d'information sur la refondation de l'Union européenne.*

*La réunion est close à 10h10.*

**Mercredi 15 mars 2017**

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

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

## **Conférence des ambassadeurs**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Soyez tous les bienvenus, Mesdames et Messieurs les

ambassadeurs, chers collègues sénatrices et sénateurs, et jeunes Européens des programmes Erasmus, sans oublier MM. Jean-Pierre Fourcade et Louis Mermaz en tribune, anciens ministres et parlementaires, Européens convaincus, et Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, témoignant du rassemblement républicain autour de la cause européenne.

À quelques jours du sixième anniversaire du traité de Rome, nos deux commissions ont souhaité vous réunir, dans la foulée de notre travail commun sur le Brexit et la refondation de l'Europe, pour discuter de la situation exceptionnelle qui prévaut aujourd'hui en Europe. La position britannique est un vote politique fort, pour tous. Ce départ programmé crée des circonstances nouvelles et difficiles ; les problèmes politiques apparaissent, difficiles à traiter. Un peuple croit économiser de l'argent s'il quitte l'Union, et nous allons d'abord lui demander de l'argent car il a pris des engagements. Il n'est jamais facile d'expliquer aux électeurs qu'il faut conclure un accord forcément moins bon que le précédent... Et le temps est compté, puisque l'échéance des élections européennes interviendra en 2019.

Nous avons cherché à bâtir une réflexion ouvrant vers une issue positive, qui serait la meilleure réponse au Brexit. Nous aspirons à retrouver l'esprit de Rome, qui signifie la paix, la puissance politique, la priorité économique et sociale, la lisibilité d'une Europe des citoyens.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci à tous d'avoir répondu à notre invitation. Nous nous félicitons de pouvoir nouer ce dialogue à un moment clé pour la construction européenne.

Notre objectif n'a pas été de refaire une analyse détaillée des succès et des échecs, mais d'élaborer une feuille de route en vue du sommet du 25 mars à Rome, pour provoquer ce sursaut européen que nous appelons de nos vœux. Nous allons célébrer l'anniversaire du traité de Rome. Les présidents de parlements se réuniront le 17 mars. Ce doit être moins une commémoration que l'expression d'une véritable volonté politique. Oui, il nous faut retrouver l'esprit de Rome !

Nous regrettons la décision de nos amis britanniques. Nous pensons qu'ils seront les premiers à subir les conséquences d'une telle aventure. Mais aussi regrettable soit-elle, cette décision ne doit pas empêcher les Vingt-Sept d'avancer. En particulier, la négociation qui s'annonce ne saurait prendre en otage l'agenda européen. Le temps économique va beaucoup plus vite que le temps politique. Les défis immenses que nous devons relever ensemble n'autorisent aucune pause dans notre détermination à leur apporter des réponses communes. L'Europe doit faire face à la crise des migrants, dont l'ampleur n'a pas été anticipée, comme à la menace terroriste, qui a endeuillé nos capitales. Chacun voit bien que l'Europe devra de plus en plus assumer ses responsabilités en matière de défense. Les effets de la crise des dettes souveraines se font encore sentir. Dans un monde globalisé, notre continent doit relever le défi de la compétitivité économique. Une nouvelle économie émerge autour du numérique. L'exigence d'une énergie sécurisée et à un prix abordable s'impose. Le défi de l'investissement doit être relevé. Sur tous ces sujets, c'est bien notre capacité à élaborer ensemble les mesures adéquates qui est fortement sollicitée.

La construction européenne est un grand projet. Dans un continent ensanglanté par des siècles de conflits, elle a promu la paix, la coopération et la défense de la dignité humaine et des droits fondamentaux. Outre-Atlantique ou en Russie, les dirigeants ont

d'autres valeurs... En quelques décennies, l'Union européenne a bâti un espace de libre circulation qui est perçu comme un acquis majeur par les citoyens européens. En supprimant progressivement les barrières, elle a créé un grand marché intérieur qui suscite la convoitise des grandes économies. Elle est la première puissance commerciale au monde.

Mais nous ne pouvons ignorer les critiques qui ont été adressées à la conduite du projet européen. Elles expriment un scepticisme croissant de nos opinions publiques. En panne de vision et de *leadership*, l'Union européenne a subi une dérive bureaucratique qui n'a pu qu'éloigner les peuples du projet européen. La Commission européenne, qui avait su auparavant jeter les fondements ambitieux de la construction européenne, est ainsi devenue une sorte de bouc émissaire de toutes les défaillances de la gouvernance publique. Cette perception a malheureusement occulté le travail considérable accompli par l'institution bruxelloise. La dérive technocratique s'est doublée d'un déficit démocratique – les représentants des peuples n'ont pas exercé un véritable contrôle sur le fonctionnement des institutions. On est ainsi progressivement passé de la confiance à un climat de défiance lourd de menaces pour la pérennité du projet européen. Cette mutation se traduit dans la montée des populismes et dans la tentation du repli nationaliste mais aussi dans la montée des séparatismes.

Les peuples ont donné acte à la construction européenne de leur avoir apporté une paix durable. Ils apprécient la capacité qu'a eue l'Europe d'assurer sa réunification après la chute du bloc soviétique. Mais face à la mondialisation, ils attendent de l'Europe qu'elle leur assure une protection. Ce qu'elle n'a pas su faire jusqu'à présent. Cette attente déçue explique largement la prise de distance des peuples à l'égard du projet européen. On ne peut que constater le paradoxe de cette situation. Car face à la mondialisation, la construction européenne n'est pas le problème mais, à l'évidence, la solution.

Le Brexit est un choc. Il est aussi une opportunité pour donner un nouveau souffle au projet européen. Merci pour votre contribution à ce débat que le Sénat a souhaité organiser autour de ses propositions pour une relance de l'Europe.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Je salue la présence de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances, et de M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. Nous entrons maintenant dans le cœur du sujet avec la première table ronde : l'Europe après le Brexit, état des lieux. Notre rapport sur le Brexit, qui se prononce « pour une séparation ordonnée », a été publié le 15 février. Il exprime des convictions et trace des lignes rouges.

Un rappel, d'abord : l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union n'allait pas de soi et a donné lieu à la mise en place progressive d'une place singulière au sein de l'Union. Ainsi, au gré des revendications britanniques et des concessions faites par ses partenaires, un régime particulier, qualifié parfois de « singularité britannique », s'est dessiné en trois temps : le chèque britannique, les *opt-out* et le pacte budgétaire européen. Malgré ce statut presque sur-mesure, la tendance eurosceptique s'est affirmée au sein de la société britannique et a abouti le 9 novembre 2015 à la formulation par M. David Cameron des réformes jugées nécessaires par Londres pour confirmer son appartenance à l'Union.

En réponse, le « paquet Tusk » de février 2016 apportait une réponse très favorable aux demandes britanniques. On s'interroge parfois sur les responsabilités des uns et des autres dans ce Brexit mais les partenaires européens ont tout fait pour répondre aux demandes britanniques et certains ont consenti de gros efforts dans cette négociation pré-

référendum. Pour autant, le 23 juin, 51,9 % des Britanniques ont voté en faveur d'une sortie de l'Union européenne.

À l'issue de nombreuses auditions, de déplacements à Londres, Berlin, Bruxelles et Strasbourg, nous formulons plusieurs convictions. La première est la plus évidente mais elle est complexe : aux Européens de dire quelle Europe ils souhaitent ! M. Poutine en a une, M. Jinping une autre, M. Trump une troisième : or c'est à nous de dessiner l'Europe que nous voulons. Il faut empêcher que le projet européen soit pris en otage par le Brexit. Deuxièmement, un échec des négociations du Brexit est possible et serait désastreux – surtout pour les Britanniques. Ce serait une sortie sèche avec un retour aux seules règles de l'OMC, et sans doute de nombreux contentieux. Troisièmement, la diffraction de l'Europe aura des conséquences, sans doute plus lourdes pour le Royaume-Uni, mais risquées également pour les Vingt-Sept.

Autre conviction, les relations avec le Royaume-Uni doivent être préservées, et la négociation doit inclure une vision du long terme, notamment dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? À la veille de l'invocation de l'article 50 par les Britanniques, le Royaume-Uni espère négocier ensuite un accord bilatéral de libre-échange avec l'Union et maintenir un accord de coopération en matière de défense et de sécurité, voire d'autres secteurs sensibles intéressant les deux parties. Il ne faudrait pas par ce biais – tel est en tout cas l'avis du Sénat français – morceler l'accès au marché unique en accordant des accès sectoriels, selon un procédé de « *cherry picking* » qu'il nous faut éviter.

La négociation, menée par la Commission – confiée, nous nous en réjouissons, à M. Michel Barnier – sera menée sous l'étroit contrôle du Conseil et soumise à l'approbation du Parlement européen. Elle doit être conclue d'ici octobre 2018.

Le Sénat soutient quatre lignes rouges pour la négociation. D'abord, préserver l'unité et la cohésion des 27 États membres, cette unité que vous incarnez ici aujourd'hui et qui est notre patrimoine. Il faut éviter les divisions et les pressions extérieures. Le corollaire en est qu'aucune négociation bilatérale ne sera acceptée, chaque État membre devant s'attendre à devoir consentir au compromis trouvé. Ensuite, informer et consulter les parlements nationaux qui devront ratifier le futur accord entre le Royaume-Uni et l'Union. Voyez du reste la place que nous assignons aux parlements nationaux dans notre projet de refondation. Ne pas donner plus d'avantages à un État tiers qu'à un État membre : c'est un principe simple mais d'application difficile... Ne pas le respecter conduirait à un drame : ni plus ni moins que la déconstruction de l'Union. Autre ligne rouge : refuser de dissocier les quatre libertés tant dans l'accord de retrait que dans l'accord fixant le cadre des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni.

Les enjeux sont nombreux et complexes, je songe aux droits acquis par les 3,2 millions de citoyens européens installés sur le sol britannique et par les 1,3 million de ressortissants britanniques installés dans l'Union, qu'il s'agisse des titres de séjour, des permis de travail, des droits relatifs aux études, de la re-coordination des régimes de sécurité sociale, des droits à pension ou de l'accès aux soins. L'enjeu est également institutionnel et administratif, une discussion doit avoir lieu notamment sur le sort des fonctionnaires britanniques. Le Royaume-Uni devra en outre s'acquitter des engagements contractés pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020, pour la politique de cohésion et pour la garantie du plan Juncker. Le montant variera en fonction de la date de sortie de l'Union et



pourrait avoisiner les 60 milliards d'euros. Ce chèque pose bien sûr problème. Le partage des actifs et le rapatriement des agences telles que l'Agence européenne du médicament et l'Autorité bancaire européenne, situées à Londres, seront sans doute l'objet de discussions.

La déconsolidation des 1 700 accords multilatéraux et bilatéraux dont l'Union est partie sera délicate, en particulier quant aux engagements quantitatifs. La question des nouvelles frontières est cruciale pour l'Union et au premier chef pour les pays directement concernés, l'Irlande bien sûr, mais aussi l'Espagne avec Gibraltar, Malte avec ses bases militaires britanniques et même Chypre.

Des enjeux de plus long terme se profilent : comment compenser le manque à gagner correspondant à la contribution britannique de 10 milliards d'euros au budget de l'Union. Verra-t-on un ralentissement de l'économie britannique ? Quel serait l'impact sur la croissance européenne ? Comment se réorganiserait la finance européenne après la perte du « passeport européen » et celle des chambres de compensation traitant l'euro ? Quelle sera l'ampleur du déplacement du *private equity* vers le continent ?

Un énorme travail de négociation s'annonce. Notre mission est de donner à nos exécutifs des orientations. Tel est le sens de notre rapport, adopté à l'unanimité de nos deux commissions. Vos analyses seront très utiles : à vous la parole !

**Mme Veronika Wand-Danielsson, ambassadeur de Suède.** – Merci de nous donner l'opportunité, dans cette période importante, d'un échange sur les difficultés de l'Union européenne. Je salue le travail effectué par les sénateurs.

Pour le gouvernement suédois, l'Union européenne est d'abord une communauté de valeurs, un moteur de prospérité économique et sociale, avec son marché unique ouvert sur le monde, et un facteur de stabilité et de sécurité en Europe. Reconnaissons le succès de l'Europe dans ce sens également : elle nous a tous bien servi, au Nord, au Sud, à l'Est comme à l'Ouest.

Le Brexit aura des conséquences profondes pour la Suède, comme pour la France et l'ensemble de l'Union européenne. Nous le regrettons profondément, mais il faudra vivre avec et relever les défis qui en découlent. À 27, nous avons un futur commun. La priorité est de maintenir l'unité et la cohésion des Vingt-Sept, de conserver une Commission européenne forte afin de faire entendre notre voix sur la scène internationale. Le couple franco-allemand reste important, mais il n'est pas suffisant. Tous les États membres ont leur rôle à jouer, ils ont des droits, des responsabilités. La collégialité est précieuse, elle doit être respectée. Pour la Suède, les trois grandes priorités des années à venir sont le renforcement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les migrations et le commerce extérieur.

L'Union européenne doit prendre davantage de responsabilités pour sa propre sécurité. La Suède s'attache à mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen de décembre 2016. La coopération suppose une approche intergouvernementale ; il faudra aussi tisser des liens dans les industries de défense avec les partenaires stratégiques hors Union européenne, États-Unis et demain Royaume-Uni.

Nous avons reçu 300 000 migrants en trois ans en Suède et sommes ainsi le deuxième pays d'accueil de l'Union. Pour nous il est impératif de mettre en œuvre une politique migratoire durable et solidaire, dont chaque État sera partie prenante. Le

fonctionnement efficace de Schengen et une meilleure répartition des demandeurs entre tous les États membres sont deux points essentiels.

Le commerce extérieur a assuré la prospérité de la Suède, de la France, de l'Union, grâce au libre-échange et à un marché européen ouvert, qui favorisent la croissance et la compétitivité. L'accord Ceta est à saluer ; il tient compte des droits sociaux et de l'environnement. Il convient de poursuivre la négociation avec d'autres partenaires – je songe à l'Asie et à l'Amérique latine.

Dans votre rapport, vous vous prononcez pour le moratoire sur tout nouvel élargissement de l'Union. Pourtant, la stabilité de celle-ci dépend de la sécurité du voisinage. On observe dans les Balkans des développements politiques inquiétants : notre intérêt commun n'est-il pas de poursuivre le processus d'élargissement, en donnant espoir à des régions qui, sinon, replongeront dans les conflits internes ?

**Mme Maria Theofili, ambassadeur de Grèce.** – Le résultat du référendum britannique n'est pas seulement un coup très dur contre l'intégration européenne ; c'est également un signal d'alarme pour l'avenir de l'Europe. La Grèce est prête à participer activement aux négociations entre les Vingt-Sept et le Royaume-Uni, dans lesquelles l'Union doit réaffirmer son unité et son caractère démocratique et social.

Le débat sur une Europe à plusieurs vitesses – nous dirions quant à nous « à plusieurs options » – a été ouvert. La question figure dans le livre blanc et il a constitué une clé de la rencontre du 6 mars à Versailles. Selon nous, l'Europe doit rester ouverte, inclusive, démocratique ; nous estimons essentiel de conserver la cohésion et la convergence. Comment concilier l'intégration différenciée avec le principe de solidarité inscrit dans le traité ? Quelques pays ne seront-ils pas encouragés à avancer plus vite, au détriment de la réduction des écarts économiques et sociaux au sein de l'Union à 27 ? Certains États membres ne désireront pas suivre : ce n'est pas un problème. Mais quel sera le sort des pays qui en ont la volonté politique mais ne sont pas prêts ? Comment garantir que tous les États membres souhaitant participer à l'intégration différenciée pourront le faire ?

**M. Pantias Eliades, ambassadeur de Chypre.** – L'Union européenne est confrontée à de nombreux défis. Celui du Brexit est technique, juridique, mais surtout politique. Face à ce défi, et face à la montée des populismes, quel est l'avenir de l'intégration européenne, et quel sera le rôle des parlements nationaux ?

**M. Andrej Slapnicar, ambassadeur de Slovénie.** – Je salue à mon tour le travail du Sénat. C'est la vision d'une Europe unie qui a inspiré le peuple slovène lorsqu'il a voté à plus de 90 % pour un État indépendant en 1990, puis lorsqu'il a souhaité avec une majorité presque aussi écrasante adhérer à l'Union européenne en 2003. Nous avons donc le devoir, vis-à-vis des citoyens, de rendre l'Europe plus forte et plus proche. Nous regrettons le Brexit mais il faut aller de l'avant. Nous avons tenu des tables rondes publiques sur l'avenir de l'Europe et la sécurité, la croissance, les perspectives pour la jeunesse. L'égalité entre les États, l'égalité entre les citoyens européens, les droits individuels, la liberté et la démocratie, l'État de droit sont nos valeurs. Tous les membres de l'Union se sont engagés à soutenir la solidarité et la cohésion. Et les réalisations ont été sans précédent, espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures, commerce libre et efficace, par exemple. Les résultats sont tangibles ; or trop souvent nous tenons pour acquis ces bénéfices de l'intégration. Un mot du rôle de l'Union européenne en matière de voisinage : l'élargissement est l'une des politiques les plus réussies. Par une puissance douce, l'Europe a eu un effet pacificateur sur

ses voisins. Nous nous sommes tous engagés à promouvoir l'intégration dans l'Union, grâce à des institutions fortes et indépendantes et une égalité de traitement de tous les États membres. Le seul moyen de poursuivre l'intégration est de rester ancrés dans le cadre institutionnel et de définir une voie claire pour plus d'intégration des Vingt-Sept. Il ne faudrait pas dériver vers la fragmentation politique, mais respecter au contraire les principes de transparence, d'inclusivité et d'égalité entre membres.

**M. Carlos Pires, ministre conseiller à l'ambassade du Portugal.** – Notre ambassadeur participe en ce moment à l'assemblée générale d'Eutelsat, dont un candidat portugais brigue la présidence. Néanmoins Lisbonne suit très attentivement ce débat ! Le Portugal a adhéré à l'Union européenne après plusieurs années de négociation, au lendemain de la chute d'une dictature qui avait duré cinquante ans. Nous savons ce que l'Union nous a apporté. La présence aujourd'hui d'étudiants Erasmus de nombreuses nationalités l'atteste. Comme pays du Sud, pour faire écho aux propos de l'ambassadeur de Suède, nous nous sentons appartenir à une communauté de valeurs à laquelle nous sommes très attachés.

Quant au futur de l'Union européenne, nous le souhaitons prospère. Pour la convergence sociale, pour la cohésion territoriale, le cadre pluriannuel 2021-2027 représentera un défi. La cohésion sociale a un sens particulier au Portugal. Comment envisagez-vous la poursuite de cette politique ambitieuse avec 10 milliards d'euros en moins ? La question des infrastructures énergétiques nous tient à cœur, elle aura au XXI<sup>e</sup> siècle et après la COP 21 une grande importance. Des engagements ont été pris. Le Portugal a beaucoup investi, il attend des avancées sur les interconnexions afin que les résultats concrets apparaissent.

**Mme Grainne Hayes, première secrétaire de l'ambassade d'Irlande.** – Je parlerai au nom de notre ambassadeur, qui accueille en ce moment le ministre M. Leo Varadkar pour les célébrations de la Saint Patrick.

Vous soulignez l'importance de maintenir ouverte la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, c'est en effet un élément très important du processus de paix. Tout changement serait extrêmement déstabilisant en Irlande du Nord. Cette frontière ouverte a été rendue possible grâce à l'accord du Vendredi saint en 1998, qui prévoit un règlement institutionnel et politique unique, et elle a été facilitée par l'adhésion commune à l'Union européenne et par le *Common travel area* (CTA), entre l'Irlande et le Royaume-Uni.

L'accord du Vendredi saint autorise toutes les personnes nées en Irlande à acquérir la citoyenneté irlandaise – donc européenne. Ce droit est étayé par le CTA, arrangement séparé et plus large qui existe depuis 1922 – il a été conclu lors de l'indépendance irlandaise. Il couvre de nombreux domaines, y compris la circulation des personnes entre l'Irlande et le Royaume-Uni. Il est reconnu par l'Union européenne. Mon pays, dans le respect des lois de l'Union, entend le maintenir et le Premier ministre britannique Mme May le souhaite également.

L'accord du Vendredi saint a grandement bénéficié du soutien de l'Union européenne et le gouvernement irlandais mettra en avant ce sujet dans les négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Il apprécierait grandement que les autres États membres reconnaissent les circonstances uniques qui ont conduit à cet accord. Quel rôle l'Union pourrait-elle jouer pour veiller à ce que la paix perdure en Irlande du Nord après la sortie du Royaume-Uni ?

L'Irlande est la plus touchée par le Brexit : 80 % des importations énergétiques et 86 % des marchandises transportées par camion et débarquées dans les ports proviennent du Royaume-Uni ; 46 % des exportations alimentaires partent chez notre voisin. Il faudra minimiser l'impact du Brexit, sécuriser les échanges commerciaux. Une sortie ordonnée s'impose, avec des dispositions transitoires. Quel rôle auront selon vous ces dernières pour organiser la transition entre l'accord de sortie et le futur accord sur les relations entre le Royaume-Uni et l'Union ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – L'Europe est une belle coopérative ; nous échangeons et je n'ai pas de réponses à formuler, chacun exprime son opinion avec le souci de chercher le consensus. Il s'agit de chercher où une volonté se dessine, où un chemin peut s'ouvrir. Je peux dire que nous partageons les priorités exprimées par l'ambassadeur de Suède : PSDC, migrations et commerce extérieur. Le Sénat s'efforce de mettre en avant ces sujets.

Sur la question de l'élargissement, nous avons les mêmes préoccupations à propos des Balkans occidentaux. La sécurité au voisinage de l'Union est fondamentale, or la situation y est préoccupante, du reste les opinions publiques ne le mesurent pas complètement. Les Russes se sentent menacés par l'Otan, les Polonais par les Russes, la Turquie engage un rapport de force avec l'Europe... Nous cumulon les difficultés, auxquelles s'ajoute le Brexit ! Nous devons donc souder les rangs, en prêtant une grande attention aux négociations en cours en Serbie et au Monténégro.

On a eu tendance dans le passé à privilégier l'élargissement par rapport à l'approfondissement : il convient à présent de mettre l'accent plutôt sur ce dernier. Nous souhaitons comme nos amis grecs que perdure une logique inclusive mais il ne faudrait pas freiner la dynamique des pays les plus puissants capables de s'engager dans des coopérations renforcées – au service de tous, s'entend. La situation est complexe, et nous avons trop tendance à rechercher une vérité unique, exclusive de toute autre : il nous faudrait avoir l'esprit plus asiatique et prendre en compte à la fois le yin et le yang ! Bref, allons plus vite lorsque cela est souhaitable, mais laissons la porte ouverte. Aller vite en emmenant tout le monde, c'est un peu compliqué, bien sûr : c'est la « logique complexe » chère à Edgar Morin, elle est nécessaire pour sortir des difficultés.

Les Britanniques voudraient des négociations « pragmatiques », purement techniques : non, le sujet est politique ! Dans nos démocraties, il faut écouter ce que disent et veulent les peuples. Les valeurs ne sont jamais loin de nos discussions. Gardons-nous du grand marchandage, soyons attentifs aux acquis de l'Union.

Oui, il importe de veiller à la cohésion, ainsi que l'a souligné le représentant du Portugal : les fonds structurels, les fonds sociaux européens, sont des outils de cohésion. Dans une période d'affaiblissement budgétaire, la question de la répartition, de l'affectation des ressources, sera une clé de la réussite de l'Union.

L'Irlande se retrouve dans une situation particulièrement sensible, sa frontière avec l'Irlande du Nord devient une frontière extérieure de l'Union européenne et nous devons remercier notre partenaire irlandais d'avoir refusé une négociation bilatérale avec le Royaume-Uni. Le CTA date de 1923 et il a été chèrement acquis. Il conviendra de prendre en compte l'originalité de la situation irlandaise.

Il faudra aussi être attentif au maintien de la paix. Ce que nous croyions hier impossible devient aujourd'hui une éventualité. Si bien que dans nos relations avec de grands partenaires, comme le Président américain, nous avons « besoin de clarifications », comme disent les diplomates. L'Europe est encore plus nécessaire aujourd'hui, car sa légitimité est incontestable comme force de paix. Et aujourd'hui, la guerre gronde aux frontières de l'Europe.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Les parlements nationaux ne doivent pas rester dans une attitude restrictive ou négative avec les cartons jaunes ou rouges ; il faut passer aux cartons verts : au droit d'initiative. Nous souhaitons que les parlements nationaux puissent se retrouver plusieurs fois par an à Strasbourg – sans opposition avec le Parlement européen – pour évoquer un sujet ou un autre. Nous l'avons déjà fait dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac) sur le gaspillage alimentaire, à l'initiative de la Chambre de Lords et que M. Timmermans avait trouvé très intéressante. Il faut que chaque année, les présidents se mettent d'accord sur quelques thèmes pour éviter une discordance entre Bruxelles et les différentes capitales européennes.

Merci, Madame l'ambassadrice de Suède, de confirmer l'excellence du Ceta. C'est courageux. Nous avons eu de larges débats sur ce sujet au Sénat. Ces traités de troisième génération sont nécessaires. Si nous ne les signons pas, les nouvelles normes nous seront imposées par l'Asie. Cela relève de la compétence exclusive de l'Union, mais il y a aussi des zones de mixité. Je regrette qu'il n'y ait pas un débat *ex ante* dans les parlements nationaux, que la Commission n'ait pas assuré plus de transparence et d'information des parlements et que dans la toute dernière ligne droite ces derniers puissent donner leur avis sur le secteur mixte. Cela aurait pu éviter la tragi-comédie en Wallonie, qui a donné une vilaine image de l'Union.

En matière de communication sur le partenariat oriental, nous n'avons pas toujours été habiles. Il ne faut pas désespérer les peuples qui adhèrent à nos valeurs, car l'Union est un puissant vecteur d'incitation, d'émulation. C'est un pan important de notre politique de voisinage.

En matière d'énergie, il faut dépasser les seules problématiques d'interconnexion et aller plus loin dans la définition d'un *mix* énergétique. Nous n'aurons pas d'industrialisation de l'Europe sans une énergie sécurisée et bon marché. Il faut raisonner au niveau européen et dépasser les crispations de certains États membres.

**Mlle Silvia d'Ovidio, étudiante Erasmus.** – Des référendums se dessinent en Écosse et en Irlande du Nord, depuis que Theresa May a déclaré qu'elle n'accepterait pas un *soft Brexit*. Les situations sont différentes : l'Irlande du Nord pourrait être tentée par l'unification de l'île, alors que l'Écosse devra faire acte de candidature pour être membre de l'Union. Les Écossais ont fait la preuve de leur attachement à l'Europe ; l'Union saura-t-elle donner la priorité à cette réalité politique sur les aspects plus techniques ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Excellente question, mais difficile ! Ce qui est important pour moi, c'est l'Union de l'Europe. C'est notre patrimoine. Donald Trump ou d'autres dirigeants extérieurs ne doivent pas chercher à diviser les Européens. J'espère que les Britanniques ne joueront pas non plus sur nos potentiels de division ; mais en retour, nous devons nous interdire de le faire

chez eux, ce qui ne ferait que fragiliser la situation. Une négociation aussi difficile doit être fondée sur le respect.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Ma réponse n'est pas différente. David Cameron n'imaginait pas perdre ce référendum. L'Écosse est un gros caillou dans la chaussure Theresa May. Mais c'est à elle seule de traiter cette situation. La pire des choses serait d'oublier qu'il s'agit d'une affaire interne au Royaume-Uni... même si ce dernier semble de plus en plus désuni.

**Mme Fabienne Keller.** – Merci aux ambassadeurs d'avoir répondu à nos invitations. Peut-être faudra-t-il d'autres moments d'échange comme celui-ci pour garder notre cohésion à 27 pendant les négociations.

Sur les milliers de dossiers ouverts par les négociations avec le Royaume-Uni, des États pourraient être tentés de profiter d'une brèche de négociation ouverte par ce dernier. Il y a un sujet de cohésion au sein du Royaume-Uni. L'accord du *Good Friday* est le dernier grand accord de paix en Europe, mais malheureusement, le Brexit rouvre des clivages qu'on pensait réconciliés depuis vingt ans. Espérons qu'il ne fragilise pas une paix construite dans la douleur. En tant que Strasbourgeoise, je suis très attachée à cet esprit européen qui doit être plus fort que les intérêts momentanés.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Normand, je suis géographiquement et historiquement « cousin » des Anglais : je regarde l'Europe avec le sens des réalités. Avec Bernard Cazeneuve, nous avons rencontré le Président chinois, qui nous a rappelé que l'Union européenne était la première puissance économique mondiale. L'Europe s'est constituée autour de projets. L'un d'entre eux n'a pas abouti, la CED ; les pays fondateurs ont alors choisi une autre voie, celle du traité de Rome, puis Maastricht et l'Union monétaire. Ne faudrait-il pas maintenant un nouveau projet, sinon une nouvelle frontière – le terme serait fâcheux – du moins un nouvel horizon ? Ce projet devrait s'adresser prioritairement aux jeunes qui doutent de notre capacité à répondre à leurs attentes en matière d'insertion professionnelle et sociale. Cela est nécessaire même si les politiques des États membres sont aujourd'hui très divergentes.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Nous le disons dans le rapport, nous sommes à la recherche des « Airbus » de demain... Il y a des projets qui s'imposent à nous : lutte contre le terrorisme, sécurité de l'Europe, union de l'énergie. Mais nous imaginons aussi d'autres projets, comme l'Erasmus des apprentis. Une frontière demeure, aujourd'hui comme hier, depuis la fin des années trente : celle d'un projet commun contre les nationalismes. C'est ce qui explique le respect que portent les Chinois au projet européen.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Nous abordons maintenant notre deuxième table ronde, consacrée aux conditions du sursaut européen que nous appelons de nos vœux.

Premier axe de notre rapport : nous voulons d'abord une Europe puissance, une Europe qui assume ses responsabilités en matière de défense, qui apporte sa plus-value dans la lutte contre le terrorisme et pour la sécurité intérieure, qui sache consolider collectivement sa réponse à la question migratoire et qui apprenne à se faire respecter dans les négociations commerciales internationales et utilise, chaque fois que nécessaire, ses instruments de défense notamment pour contrer l'extraterritorialité des lois américaines. Nous avons creusé ce sujet :

le règlement 2271 du 22 novembre 1996, révisé en 2015, a pour objet de contrer toute législation d'un pays tiers contraire aux législations européennes, mais la volonté politique manque pour le mettre en œuvre. Il nous faut dépasser le stade de la naïveté. On ne fera pas changer les Américains, mais on peut mettre en place des règles protectrices européennes et un *buy European act*, pendant des textes américains dans ce domaine.

Parallèlement, nous voulons assumer une pause dans l'élargissement sans désespérer les pays concernés.

Deuxième axe du rapport : nous voulons une Europe compétitive et créatrice d'emplois. L'Europe doit, selon nous, inventer des projets nouveaux pour la croissance et aller vers la convergence fiscale. La politique de la concurrence doit être mise au service de la reconquête industrielle et de l'emploi. C'est une compétence exclusive de l'Union qui a été mise en œuvre dans les années 1960, alors que le contexte a beaucoup changé : le marché pertinent n'est plus national, il est au minimum européen, voire mondial. Or les Gafa n'auraient jamais pu voir le jour en Europe, à cause de la politique de la concurrence.

Nous devons lever les obstacles réglementaires aux investissements. L'Union européenne doit parallèlement parachever la gouvernance de l'euro. Mme la présidente de la commission des finances pourra nous en parler. Nous insistons aussi sur le besoin de renforcer la cohésion européenne. Pour cela, il faut certes parler des valeurs, mais aussi progresser vers la convergence sociale – le dossier des travailleurs détachés en souligne l'impérieuse nécessité – et moderniser la politique de cohésion.

Troisième axe du rapport : cette Europe refondée, nous la voulons proche des citoyens et plus lisible. Pour cela elle doit se recentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les domaines où sa plus-value est clairement identifiée. Le projet européen doit être ré-enchanté à partir de quelques priorités : sécurité, emploi, compétitivité. Cette Europe recentrée doit respecter pleinement la subsidiarité. L'Europe doit réformer son mode de fonctionnement et faire toute sa place au contrôle démocratique, notamment par l'affirmation du rôle des parlements nationaux. L'Europe a aussi besoin de simplification, qui doit devenir une priorité permanente, et de plus de transparence.

Pour concrétiser ce sursaut européen, le rapport préconise enfin une méthode. Nous pensons que le couple franco-allemand peut avoir un effet d'entraînement. Parce qu'elles expriment souvent une synthèse entre des positions parfois assez différentes à l'origine, leurs initiatives peuvent susciter l'adhésion de nos autres partenaires. La relation franco-allemande ne doit évidemment pas être exclusive. Nous demandons une feuille de route franco-allemande tournée vers les enjeux du nouveau siècle tels que la numérisation. Le pragmatisme conduit aussi à encourager le recours aux coopérations renforcées entre les États membres volontaires pour avancer. C'est une méthode qui a fait ses preuves. Elle permet à un petit groupe d'États d'entraîner les autres en démontrant la pertinence d'une action commune.

L'Union européenne doit redevenir le projet partagé des citoyens européens. L'Europe, représente une histoire commune, des valeurs et un mode de vie qui doivent être défendus. Unis dans leur diversité – qui doit être respectée – les Européens doivent surmonter ensemble les obstacles, en faisant prévaloir ce qui les rassemble sur ce qui peut les diviser. Ce constat justifie des propositions portant sur des symboles d'appartenance qui figurent dans le rapport. Nous devons aussi mobiliser les jeunes autour du projet européen. Erasmus est une formidable réussite dont plus de 3 millions d'étudiants ont déjà bénéficié. Il faut aller plus

loin. Patricia Schillinger et Colette Mélot ont ainsi travaillé sur un Erasmus pour les apprentis. Nous travaillons avec des régions et des chambres des métiers pour le développer.

Nous avons besoin de rêver, mais sur quelque chose de concret, qui débouche sur des créations d'emploi – les « Airbus » du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est le numérique, mais aussi page 156 du rapport, ce que préconise Benoît Potier, président d'Air liquide, mais aussi de l'*European round table* qui rassemble une cinquantaine des plus grandes entreprises européennes : des clusters de nouvelle génération, c'est-à-dire des écosystèmes en réseau qui jouissent d'extraterritorialité et s'affranchissent des règles nationales pour créer de la valeur ajoutée par la recherche et développement.

**M. Giandomenico Magliano, ambassadeur d'Italie en France.** – Merci pour ce travail approfondi, riche d'analyse mais aussi de propositions. Je formule le vœu que pour les soixante ans du traité de Rome, nous puissions faire le bilan de ce que nous avons accompli, qui est énorme, même si les jeunes générations ne mesurent pas les efforts qui ont été nécessaires pour y parvenir. Après le Brexit, il faudra prendre de l'élan. L'Europe est un espace-puissance. Comment parachever l'union économique et en même temps répondre aux attentes d'Europe sociale de nos concitoyens ? On attend beaucoup de l'Europe. Nous, gouvernements et parlements, devons être plus rapides dans notre réponse aux citoyens. Quelles devraient être selon vous les priorités de cette réponse rapide ?

**M. Ramón de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France.** – En ce moment difficile pour l'Union européenne, l'Espagne préconise un retour aux sources, elle souhaiterait que nous réaffirmions notre attachement aux quatre libertés et au marché commun. Il faut commencer par appliquer ce dernier, sur l'énergie, par exemple ! Il n'y a rien à inventer : tout est là ! L'Union européenne a fait un effort formidable, que les jeunes générations ne comprennent pas. Nous devons être fiers de ce que nous avons bâti, mais aussi être conséquents. Il y a de nouveaux défis. Comme l'a montré le Conseil européen de Bratislava, nous devons être plus ambitieux : nous devons renforcer la prospérité et la création d'emplois, tout en garantissant le modèle social ; renforcer la sécurité tant extérieure qu'intérieure, et notamment faire tous des efforts de défense, pour que l'Europe prenne toute sa place dans le monde, et signer des partenariats avec les pays d'origine et de transit de l'immigration.

Certains pays ont une responsabilité particulière. Nous, Espagnols, croyons que l'Espagne en fait partie, à cause de sa taille et de nos convictions européennes très fortes. Certains parlent de coopérations renforcées ; notre conviction est que tant qu'elles seront ouvertes à tous les membres, non seulement elles ne seront pas nuisibles, mais elles pourront même relancer le projet européen.

**Mme Kirsten Malling-Biering, ambassadeur du Danemark en France.** – Cette conférence nous donne une bonne occasion de débattre de notre futur. Nous sommes dans l'incertitude. Le Brexit est aussi une manifestation du désenchantement vis-à-vis de l'Europe, qui est présent dans tous nos pays. Il faut donc prendre en compte ces réserves sur l'Europe. Il faut être prudent. Votre rapport appelle à un sursaut. Nous partageons tous ce désir, mais la volonté des citoyens est que l'Europe se recentre. Attention à ne pas confondre sursaut et fuite en avant.

Dans la conclusion de votre rapport, il y a cette belle phrase : « *L'Union européenne doit redevenir le projet partagé des citoyens européens.* » C'est de là qu'il faut partir. L'Europe à plusieurs vitesses n'est pas une idée nouvelle. Mon pays en tire les bénéfices et en subit les conséquences. Dans une période où nous avons besoin d'unité,



comment éviter que cela engendre des clivages ? Le besoin de sécuriser nos frontières extérieures est devenu de plus en plus clair. Mais comment ? Sommes-nous tous prêts à déléguer cette compétence ?

Ce chemin parcouru depuis soixante ans est un progrès, mais nos concitoyens n'en sont pas toujours convaincus. Il faut consolider le marché unique et assurer de meilleures conditions de croissance et d'emploi. Nos concitoyens réclament plus de subsidiarité et moins de Bruxelles. Comment faire tout cela sans mettre en danger l'unité de l'Europe ?

**M. Alar Streimann, ambassadeur d'Estonie en France.** – Cette conférence bienvenue et le rapport présenté témoignent de l'attachement de la France à l'Europe. En France, de nombreux commentateurs et politiques souhaitent un budget de la zone euro, un gouvernement voire une nouvelle assemblée parlementaire. Ces nouvelles institutions ne feraient qu'augmenter le budget actuel. Or les dépenses de l'Union sont un sujet délicat, surtout avec le départ du Royaume-Uni. Le budget européen doit-il rester le même ou doit-il être réduit dans ces conditions ?

Comment un gouvernement de la zone euro pourrait-il aider à résoudre les problèmes économiques dans les États membres de la zone euro si des préférences ou des accords politiques nationaux retardent les réformes nécessaires ? Ainsi, la mutualisation de la dette des États membres de la zone euro ne risque-t-elle pas de paralyser les efforts de réforme et fragiliser, par conséquent, l'ensemble de la zone ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Le chemin parcouru est en effet remarquable. Nous devons le dire d'autant plus fort que notre voix est couverte par les populistes de tous bords. Nous attendons avec beaucoup d'inquiétudes le résultat des élections ici ou là.

On ne peut pas parler seulement d'économie ; le volet social est essentiel, car les populations laissées pour compte sont une critique vivante de l'Union Européenne. Le départ du Royaume-Uni entraîne un solde négatif de 10 milliards d'euros pour le budget de l'Union : il faut donc de nouvelles ressources propres. Nous avons reçu MM. Monti et Lamassoure qui nous ont présenté quelques pistes. Les gouvernements devront aussi prévoir des contributions plus importantes.

Les travailleurs détachés participent au développement du marché unique, marqueur de la construction de l'Europe. Mais les flux entre les Vingt-Sept sont quatre fois moins importants qu'au sein des 52 États des États-Unis.

Il est bienvenu de parler des valeurs, des quatre libertés ; les efforts faits par le peuple espagnol sont à saluer à cet égard. Mais nous devons aussi être opérationnels. Les coopérations renforcées ne doivent pas être vues comme un club fermé.

Le sursaut ne doit pas être une fuite, c'est vrai. Il faut de la valeur ajoutée. C'est le message que nous adresserons au président du Sénat et aux 27 États membres.

Nous ne devons pas avoir peur d'une Europe à plusieurs vitesses, malgré la crispation de l'Allemagne à cet égard : l'Europe a avancé trop timidement. Il s'agit de défricher et de donner envie aux autres de rejoindre les pionniers.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Chaque pays peut avoir une priorité particulière ; mais on voit bien, en vous

écoutant, que l'emploi et la sécurité sont les deux préoccupations principales de l'opinion publique européenne, ce qui invite à penser gouvernance de l'euro, simplification, renforcement de la dynamique économique. Voir sa monnaie se déprécier de 20 %, comme au Royaume-Uni, est assez préoccupant, dans la durée, pour les citoyens.

Sur le contrôle des frontières extérieures, nous pensons qu'il faut mettre en œuvre le mandat rénové de Frontex, et exploiter toutes les possibilités pour le retour dans leur pays d'origine des migrants en situation irrégulière. Il faut lui donner un accès aux bases de données européennes, adopter et mettre en œuvre rapidement le Système Entrée Sortie (SES) et le système européen d'information et d'autorisation de voyage (Etias), prévoir un enregistrement dans une base de données des franchissements des frontières extérieures, y compris par les ressortissants européens. Le message de paix doit aller avec un message de sécurité.

**Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.** – Je remercie les présidents Raffarin et Bizet d'avoir associé la commission des finances aux réflexions de ce groupe.

Les crises que nous traversons depuis le début de la décennie font ressortir effectivement les fragilités de l'euro, monnaie unique sans pilotage politique et économique unique, malgré un renfort des outils dont nous disposons et parfois les menaces de sanction.

Aujourd'hui, nous devons imaginer d'aller plus loin dans la gouvernance commune de la zone euro. Convergence des assiettes fiscales, renforcement du Mécanisme européen de stabilité, fonds monétaire européen, ces sujets sont sur la table.

S'il fallait débattre de ce que pourrait être un budget de la zone euro, il faudrait le faire à la lumière des travaux du groupe Monti.

Ces évolutions devraient mieux coordonner la politique économique à l'échelle européenne, mais ne doivent pas exonérer bien sûr les Etats membres de leurs responsabilités. Cependant, accepter de nouveaux partages de souveraineté ou abandons de parts de souveraineté, c'est là la question. Or, comme le souligne l'ambassadeur d'Estonie, les impulsions données par le Conseil ou la Commission ne correspondent pas toujours aux choix politiques nationaux. Le blocage du fonds de garantie des dépôts illustre nos vraies difficultés à mutualiser nos risques et nos engagements financiers.

Le ticket de sortie est élevé pour les Britanniques. Mais la vraie question est : quel est notre projet commun ? Sur quel fondement démocratique repose la monnaie unique ? La conférence du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été créée en 2013, mais il est difficile de la faire fonctionner. La prochaine a lieu à Tallinn. Le débat est parfois difficile entre nous, parlementaires nationaux, qui votons le budget et les parlementaires européens qui sont soucieux de leurs prérogatives. C'est cela qu'il faut débloquer le plus vite possible.

J'ai conduit une délégation de la commission des finances à Singapour et à Hong-Kong. La zone euro et l'Europe sont extrêmement importantes pour ces deux pays – et à ce titre, nos élections les inquiètent. L'Europe est un espace de paix et de vie commune auquel je tiens personnellement. Cela implique qu'il faut aller à l'essentiel, sans perdre de temps. Notre monnaie a de la valeur au niveau international : il faut la préserver.

**M. Georges Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France.** – Je vous parlerai davantage en tant qu'Européen qu'en tant que Hongrois, bien que les deux ne soient pas antinomiques... Merci pour ce travail exceptionnel accompli par le Sénat, qui contribue à une réflexion constructive.

Lorsque l'on parle de refondation de l'Union européenne, il est courant de se référer au couple franco-allemand : on ne peut pas – et même, on ne doit pas – parler de l'un sans parler de l'autre. La bonne entente des deux pays est cruciale. L'Union tout entière est à l'image du couple franco-allemand : elle est faite d'États qui doivent, qui peuvent réussir à s'entendre.

Le couple franco-allemand ne tire pas sa légitimité uniquement du statut de fondateurs de ses membres : depuis soixante ans, de l'eau a coulé sous les ponts. Ce n'est pas parce que ce sont des pays comparables. Au contraire, tout les divise : économie, emploi, vision de la zone euro, couleur politique du Gouvernement. Comme disait Galilée de sa fille, peu connue pour ses talents d'actrice : « Et pourtant, elle tourne ! » (*Sourires*). L'entente n'a pas empêché la France et l'Allemagne de conserver chacune leur indépendance d'esprit. Demain à 27, il ne peut en être autrement ; face au grand défi de la refondation, la France et l'Allemagne sont les deux pays les plus grands, les plus puissants et sans eux, l'Europe ne peut pas exister.

Cet exemple me semble être un modèle pour l'Europe de demain. « L'unité dans la diversité » doit aujourd'hui plus que jamais être réaffirmée, mais sans que le volet diversité soit oublié ! C'est la reconnaissance de ses différences qui doit former le moteur de l'Europe et devenir le gage de ses succès. Il ne faut pas nous effrayer de nos différences. L'unité dans la diversité du couple franco-allemand doit être mise au service de l'unité dans la diversité en Europe.

**M. Luca Niculescu, ambassadeur de Roumanie en France.** – J'ai la chance de venir d'un pays entré plus récemment dans l'Union européenne, puisque nous fêtons le dixième anniversaire de cette entrée cette année. Nous nous souvenons bien qu'il y a un avant et un après. Eh bien, c'est beaucoup mieux après ! C'est ce qui explique qu'il y ait en Roumanie un sentiment européen très puissant : nous avons rêvé d'Europe avant 1789, après 1789, nous avons rêvé de démocratie et de prospérité – et c'est aujourd'hui le quotidien des Roumains.

Quel projet pourrait aujourd'hui nous faire rêver ? Je ne suis pas sûr que l'Europe à plusieurs vitesses nous fasse tous rêver en même temps... Je préférerais un rêve qui soit partagé par tous. Je vois dans l'Europe à plusieurs vitesses un risque de manque de cohésion, de manque de lisibilité de l'Europe, alors que c'est ce dont nous avons le plus besoin.

**M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaires a.i. à l'ambassade de Pologne en France.** – Comment assurer l'équilibre entre la solidarité et l'individualité de chacun de nos pays – les traditions, ce qui compte pour la population locale ? Comment communiquer sur les valeurs de l'Europe, ses accomplissements ? Il y a toujours beaucoup de gens prêts à critiquer ce qui ne fonctionne pas : nous devrions toujours leur rappeler ce que nous avons gagné grâce à l'Union européenne.

**Mme Isabel Henin, première secrétaire chargée des affaires européennes à l'ambassade d'Allemagne en France.** – Bravo pour le travail méticuleux dont témoignent vos deux rapports ! Votre deuxième rapport préconise entre autres le renforcement de la

défense européenne pour garantir la protection des Européens et parvenir à une autonomie stratégique. À ce titre, les ministères des affaires étrangères de nos deux pays ont demandé un pacte de sécurité dès juin 2016, pour plus de solidarité.

La solidarité, nous la vivons. Après les attentats du 13 novembre 2015, lorsque la France a activé pour la première fois la clause de solidarité, l'Allemagne s'est engagée dans la lutte contre Daech. Nous sommes aux côtés de nos amis. La stratégie globale européenne de juin 2016 a constitué une étape importante sur la voie d'une Europe comme force crédible de paix. Nos deux ministres de la défense ont élaboré des propositions concrètes en septembre dernier. Grâce à ce moteur, l'Union européenne a élaboré un programme de travail ambitieux : conclusions du Conseil d'octobre dernier, plan d'action de la Commission, déclaration commune Union européenne-Otan en juillet dernier à Varsovie.

Le 6 mars dernier, le conseil affaires étrangères a décidé de mettre en place une capacité de court terme militaire de planification et de conduite travaillant avec sa capacité civile. On le voit : le moteur franco-allemand reste essentiel. Nos plus hauts responsables souhaitent intensifier la coopération dans le cadre des coopérations structurées permanentes du traité de Lisbonne – c'est justement l'une de vos propositions.

Les coopérations structurées permanentes doivent apporter une valeur ajoutée pour l'Union européenne et fonctionner selon les principes d'inclusion et de transparence. Le 6 mars dernier, le Conseil a admis cette nécessité. Dans ce contexte, comment évaluez-vous les possibilités d'une coopération plus étroite dans les domaines de sécurité et de défense ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Si l'Europe est mal comprise en dehors des Vingt-Sept, c'est que l'histoire est ignorée. La responsabilité historique des Français et des Allemands est très claire : nos pays étant très différents, s'ils s'entendent bien, cela crée de l'émulation. C'est un mode de fonctionnement, non un objectif proprement dit. Cela n'est pas exclusif. Dans l'Europe à géométrie variable, les premiers qui défrichent doivent être rejoints. Les États doivent être de plus en plus agiles, comme dans le numérique.

Monsieur l'ambassadeur d'Allemagne est venu au Sénat pour présenter l'effort militaire croissant de son pays, nécessaire pour éviter que l'Europe soit fragilisée dans un monde où plusieurs États-continent réarment. Nous devons assumer la protection de nos concitoyens. Un certain nombre de nos voisins au Sud ne nous veulent pas que du bien.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Dans plusieurs étapes de ma carrière, j'ai dû subir les reproches paradoxaux de mes amis européens soit lorsque Français et Allemands s'entendaient, soit lorsqu'ils ne s'entendaient pas ! Dans le premier cas : « vous voulez tout décider tout seuls » ; dans le second : « c'est de votre faute si cela ne marche pas ». C'est dans la nature de l'équation franco-allemande !

On assiste à une montée des pays-continent. Si la France et l'Allemagne sont ensemble, nous formons, tous ensemble, une puissance parmi les premières du monde. Nos deux pays ne doivent pas rester seuls, mais être ensemble, pour atteindre un seuil. Le couple franco-allemand est un chemin, pas une destination. Il ne faut certes pas que les briques se prennent pour la maison tout entière – mais elles sont indispensables.

Monsieur l'ambassadeur de Pologne, soyez rassuré, en France, personne ne critique jamais rien ! Plus sérieusement, nous devrions nous inspirer des idées qui arrivent d'Asie, et notamment la complémentarité permanente. Les Chinois peuvent par exemple se targuer d'être en passe de devenir la première puissance mondiale, mais dans d'autres discussions, se fonder sur le PIB par habitant et parler au nom des pays pauvres. La Chine est à la fois le premier pollueur par le charbon et le premier investisseur dans les énergies renouvelables. Nous sommes les élèves de la dialectique d'Aristote ou de Marx : le débat entre deux thèses aboutit à une vérité unique. Le moteur de l'Asie est à deux temps : le *yin* et le *yang*. Cette capacité à gérer la complexité rejoint les idées prônées par Edgar Morin, qui a ainsi écrit un livre sur la voie – qui n'est autre qu'une traduction de la notion de *tao*. Nous avons besoin d'apprendre à dire plus souvent « et » et moins souvent « ou ».

Sur la défense, on revient d'assez loin ! L'Allemagne a augmenté son budget. Le Conseil européen des 9 et 10 mars a fait des propositions intéressantes : revue de défense annuelle, renforcement de l'agence européenne de défense (AED), financement de la recherche. C'est souvent dans la défense que naissent les grandes innovations. La France qui a une industrie de défense qui... se défend, le sait bien. Les pays qui font des efforts budgétaires importants doivent se coordonner, mais en prenant comme objectif d'avancer non pour eux-mêmes, mais pour les Vingt-Sept.

**Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen.** – Merci pour ce débat passionnant. Je rejoins votre conviction que l'Union Européenne est plus nécessaire que jamais. Aucun de nos États ne pourrait isolément relever les immenses défis d'aujourd'hui. Les acquis de la construction européenne sont considérables – nous ne les avons pas suffisamment mis en exergue lors des grands rendez-vous démocratiques. Cela ne doit pas masquer une certaine désaffection : l'Europe est inachevée. Le Brexit représente une chance de réinventer l'Europe. Votre rapport, messieurs les présidents, montre bien où sont les pistes. L'Europe à plusieurs vitesses est une expression malheureuse ; celle de coopération renforcée est bien plus dynamique. Il faut permettre aux États qui le veulent d'aller plus loin et plus vite. Nous devons remettre le citoyen au cœur de l'Europe. Celle-ci s'est construite de façon trop peu transparente, et le fossé qui est apparu n'a jamais été comblé.

Il faut associer les citoyens à travers les parlements nationaux, mais pas seulement. Les attentes de nos concitoyens sont toutes parfaitement identifiées : croissance et emploi, sécurité, mais aussi rayonnement de l'Europe, car celle-ci est appréciée pour ses valeurs. Nous devons rester ce phare. Cela passe par une politique migratoire commune et une politique extérieure qui réponde aux attentes de nos voisins les plus proches, par exemple en Afrique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'Europe est une communauté de valeurs. Nous l'avons construite par refus du retour de la guerre, mais aussi parce qu'en partageant de la souveraineté, on pouvait aller plus loin, ne pas subir. L'Europe est aussi un cadre fondamental du droit entre nos différents pays. La souveraineté partagée doit l'être encore plus : les États doivent accepter de partager leur souveraineté avec les citoyens. S'il devait y avoir un seul enjeu, ce serait celui-là : que les citoyens puissent décider des politiques européennes, selon le principe « un citoyen, une voix ».

Attention, dès lors, aux « cercles concentriques » : la démocratie, c'est la lisibilité. La multiplication des cercles rendra l'Europe moins lisible. L'Europe à plusieurs vitesses n'est pas un projet, cela peut être éventuellement une façon d'aller plus vite sur certains sujets. Les États membres doivent déjà s'engager à fond. L'élargissement est un moyen

fantastique de réaffirmer nos valeurs. Le Président chinois considère l'Union européenne comme la première puissance du monde, mais comment peser avec un budget qui ne représente qu'1 % du PIB ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – La diplomate allemande a posé à juste titre l'enjeu de l'Europe de la défense dans le monde dangereux dans lequel nous vivons. Nous sommes plusieurs à siéger à l'assemblée parlementaire de l'Otan et l'on sent monter la pression du côté de l'allié américain. Dans certains cas, nécessité fait loi. On ne peut plus tergiverser : nous sommes engagés dans des actions de guerre, nous faisons face à d'importantes menaces, nous devons bouger. Peu importe la taille des pays, puisque certains « petits » pays sont engagés dans cette démarche. Nous avons beaucoup de contacts avec nos collègues allemands, et nous nous interrogeons sur la doctrine d'emploi : nous voyons que face à certaines réticences historiques, les lignes peuvent bouger. Sans doute avons-nous l'occasion de donner corps, en matière d'Europe de la défense, à une plus grande solidarité européenne. Le Brexit – sans exclure les Britanniques de la défense – nous amène à prendre encore davantage ensemble nos responsabilités.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Nous sommes tous des Européens convaincus ! Il y a vingt-et-un ans, nous avons organisé, juste après Maastricht, au Sénat, avec le président René Monory, un colloque sur la citoyenneté européenne. Tous les ambassadeurs européens étaient présents, moins nombreux qu'aujourd'hui, mais nous avions tous cette espérance chevillée au corps, nous pensions que l'Union européenne allait se développer avec ses citoyens. Comme l'a dit Nicole Fontaine, peut-être avons-nous commis l'erreur de ne pas mettre suffisamment les citoyens au cœur de cette construction européenne. Nous devons insister là-dessus : les citoyens doivent être à nouveau au cœur de l'Europe ; nous ne devons pas prendre de mesures sans penser à eux et je pense en cet instant particulièrement aux plus de trois millions d'Européens en Grande-Bretagne, très inquiets du Brexit.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci. Je veux conclure sur ce message d'optimisme : oui, Joëlle Garriaud-Maylam, il faut remettre nos concitoyens européens au centre du projet européen et écouter leurs aspirations ; Jean-Yves Leconte a également exprimé un message de confiance et Jean-Marie Bockel nous a appelés à une nouvelle approche solidaire en matière de défense européenne.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense.** – Je tiens à vous remercier toutes et tous, et à vous dire, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, notre admiration sincère pour la qualité de votre français. (*Applaudissements*). Merci à chacune et chacun d'avoir parlé notre langue ; c'est l'expression du respect que vous exprimez et que nous vous devons. Nous sommes très sensibles à cette marque d'intérêt.

Monsieur le Président, notre conviction, c'est que la refondation de l'Europe est la meilleure issue du Brexit, parce qu'elle peut le surmonter. La manière dont sera traité le Brexit doit enclencher cette unité qui est notre capital, avec le souci de la diversité et de la complexité. La refondation de l'Europe pourrait être notre promesse collective. Merci aux ambassadeurs ! Nous sommes très honorés de recevoir le président du Sénat qui va s'exprimer le 17 mars à Rome et portera nos idées. C'est un élément de grande fierté ! (*Applaudissements*)

**M. Gérard Larcher, président du Sénat.** – Permettez-moi, tout d'abord, de féliciter les co-présidents et l'ensemble des sénateurs membres du groupe de suivi du Sénat sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne pour la qualité de leurs travaux.

Je suis également très heureux de pouvoir m'exprimer à nouveau devant vous, Mesdames et Messieurs les ambassadeurs, comme je l'avais fait le 5 octobre dernier, à l'invitation de l'ambassadeur de Slovaquie avant de me rendre à Bratislava.

Je remercie aussi les représentants des *think tanks*. Vous jouez un rôle majeur pour éclairer l'opinion publique sur ces sujets, qui sont essentiels, mais dont on parle assez peu en France par rapport à d'autres pays.

Le résultat du référendum britannique a été une surprise pour le Royaume-Uni et pour l'Europe. C'est un choix que je respecte, que je regrette et, Nicole Fontaine le sait, c'est un ancien eurosceptique qui vous le dit. Mais nous en prenons acte. C'est la démocratie.

Nous en sommes à l'activation par le Royaume-Uni de l'article 50 du traité, après la décision de la Chambre des communes, éclairée par la Chambre des Lords – d'où l'intérêt du bicamérisme – les négociations sur les modalités du retrait vont pouvoir s'engager. Elles devraient s'achever dans un délai de deux ans.

Dans son rapport d'étape, le groupe de suivi du Sénat a formulé trois principales recommandations concernant ces négociations : l'unité et la cohésion des Vingt-Sept sont une priorité ; un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors qu'en étant membre de l'Union européenne ; les quatre libertés sont indissociables et constituent la contrepartie de l'accès au marché unique. J'ai confiance en Michel Barnier, que nous avons rencontré il y a peu, avec M. Bizet, pour mener à bien les négociations. Je considère aussi que les parlements nationaux doivent être étroitement associés tout au long de ce processus. C'est ce que nous avons affirmé à Bratislava, avec l'ensemble des présidents des parlements nationaux. Je souhaite que l'Union européenne et le Royaume-Uni, qui demeure un important partenaire de la France, parviennent à un accord permettant de maintenir une coopération étroite, notamment en matière de sécurité et de défense.

Si le Brexit est d'abord « l'affaire des Britanniques », il nous oblige à nous interroger sur l'avenir du projet européen. Le rapport d'information du groupe de suivi du Sénat apporte une contribution importante aux réflexions actuelles sur l'avenir de l'Europe.

Dès demain et après-demain, je serai à Rome, à l'invitation du Parlement italien, pour participer à la réunion des présidents des parlements de l'Union européenne, à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la signature des traités de Rome. Les commémorations n'ont de sens que si elles peuvent inspirer.

J'aurai ainsi l'occasion de présenter à mes homologues et aux représentants des institutions européennes le fruit des réflexions du groupe de suivi du Sénat. Cette réunion intervient à un moment où beaucoup s'interrogent sur le sens du projet européen. Cette interrogation est légitime, mais elle ne doit pas nous faire oublier les acquis.

La construction européenne nous a aidés à reconstruire, puis à préserver la paix et la démocratie. « Faire l'Europe, c'est faire la paix » disait Jean Monnet, qui habitait tout près de Rambouillet. Elle a scellé la réconciliation des peuples. En quelques décennies, nous avons bâti une union politique de 500 millions d'habitants, un vaste marché unique et un espace de

libre circulation, fondés sur les valeurs de la démocratie et du respect des droits fondamentaux.

Malgré les crises – nombreuses – l'Union européenne a toujours su rebondir. Pour autant, jamais la construction européenne n'a semblé aussi fragile qu'aujourd'hui, jamais la désaffection des citoyens à l'égard de l'Europe n'a été aussi grande, comme le montrent, non seulement le résultat du référendum britannique, mais aussi, je le crains, quelques consultations politiques d'hier, d'aujourd'hui ou de demain.

Le président Jean-Claude Juncker a parlé d'une crise existentielle de l'Europe. Je partage une grande part de son diagnostic. Cette défiance tient au sentiment que les institutions européennes paraissent éloignées des citoyens, et que l'efficacité des politiques demeure insuffisante. Dans le même temps, les citoyens ont souvent l'impression que l'Union européenne est synonyme uniquement de réglementations, de directives, de normes, de commandements qu'ils ne comprennent pas. J'étais lundi dans la nouvelle région des Hauts-de-France, qui a tant à attendre de l'Europe, où j'ai mesuré le scepticisme, à quelques kilomètres de nos voisins belges, allemands ou luxembourgeois.

Notre priorité doit donc être de réconcilier l'Europe avec les citoyens. Ils attendent à la fois « plus d'Europe » dans certains domaines, mais aussi « moins » et « mieux » d'Europe dans d'autres secteurs.

J'évoquerai d'abord les domaines où il me paraît falloir « plus d'Europe », avant de présenter une méthode, qui s'inspire des travaux de nos collègues, pour faire en sorte que l'action de l'Union européenne soit plus efficace et plus proche des citoyens.

Oui, les citoyens attendent parfois « plus d'Europe ». Ils veulent d'abord une « Europe qui protège ». Dans un contexte géopolitique plus imprévisible et incertain, il nous faut progresser vers une défense européenne, crédible et autonome, tout en étant complémentaire de l'Otan. Lors du dernier Conseil européen, des 9 et 10 mars, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé plusieurs mesures visant à renforcer la politique de sécurité et de défense commune.

Ils ont décidé de doter l'Union européenne d'un embryon de capacité militaire de planification et de conduite des opérations. On peut se réjouir de ces avancées, mais examinons-les concrètement. Ainsi, la cellule de planification et de conduite ne devrait compter qu'une trentaine de personnes. Son mandat est limité aux seules missions à caractère non exécutif, comme la formation, et ne couvrira pas les missions opérationnelles. On reste donc très loin d'un véritable quartier général européen. La question de l'utilisation des financements européens en matière de défense reste toujours pendante. Je pense aux milliers de soldats de notre pays engagés dans des opérations au Sahel, en Afrique, au Moyen-Orient et ailleurs. Nous avons un défi collectif à relever.

Face aux évolutions récentes sur la scène internationale – marquées par la menace du terrorisme islamiste, la montée en puissance de la Russie et de la Chine, et l'arrivée du Président Trump à la Maison blanche, les Européens doivent prendre davantage leur destin en main, et se doter d'une politique étrangère commune, appuyée sur une défense européenne, à la fois crédible et autonome. C'est un gaulliste qui vous le dit !

Ce n'est que de cette manière que l'Europe parviendra à peser réellement sur la scène internationale par rapport aux autres grands ensembles, à devenir une «Europe



puissance ». Cela suppose la mise en place d'une réelle capacité autonome de planification et de conduite des opérations, le renforcement de la coopération européenne en matière industrielle, la création d'un Fonds européen pour la défense, et l'augmentation de l'effort de défense, pour le porter à 2 % du PIB. Je sais combien, cher Jean-Pierre Raffarin, votre commission y travaille. Aujourd'hui la moyenne européenne se situe autour de 1,4 % du PIB.

Face à la menace terroriste et à la criminalité organisée, il est également indispensable de développer la coopération policière, de renforcer les moyens et les effectifs d'Europol et d'Eurojust et d'aller vers une interconnexion des différents fichiers européens, pour établir un véritable « espace européen de justice et de sécurité ». Comment expliquer que nous ayons mis plus de cinq ans pour adopter le PNR européen ? Alors que plusieurs pays européens ont été frappés par des attentats terroristes meurtriers, de tels retards sont lourds de conséquences pour la sécurité de nos pays et pour la perception de l'Union européenne dans les opinions publiques.

Face à la réalité des mouvements migratoires, de la crise qui s'ensuit et des menaces possibles du jour au lendemain, venant des côtes turques ou d'ailleurs, l'Union européenne a réagi dans l'urgence et de manière assez dispersée, sans réelle coordination d'ensemble. Aujourd'hui encore, elle peine à apporter une réponse efficace et concertée à ce drame humain.

Il y a tout juste un an, les 13 et 14 mars 2016, je m'étais rendu à Lampedusa. J'ai constaté le professionnalisme et le dévouement des autorités italiennes et des organisations caritatives. Elles doivent pouvoir compter sur la solidarité européenne. Certes, la situation évolue. Des décisions ont été prises par l'Union européenne, même si elles tardent encore à entrer dans le concret. Des progrès ont été réalisés concernant la protection des frontières extérieures, avec le renforcement de Frontex et la mise en place d'un contrôle systématique des entrées et des sorties de l'espace Schengen.

En revanche, peu d'avancées ont été constatées concernant le mécanisme de relocalisation et la réforme de l'asile ou sur l'éloignement de ceux qui ne peuvent bénéficier d'une protection. Les flux ne sont plus exactement les mêmes. Aujourd'hui, il y a sans doute moins de migrants qui fuient les combats en Syrie et en Irak, que de migrants fuyant l'extrême pauvreté et la misère, en provenance d'Afrique subsaharienne. Avec le Président de Djibouti, nous avons fait récemment le point sur la sécheresse et sur ses conséquences humaines, politiques et sociétales dans cette partie de l'Afrique.

Par ailleurs, depuis la mise en œuvre de la déclaration entre l'Union européenne et la Turquie, il y a un an, et la fermeture de la « route des Balkans », les flux migratoires se sont déplacés. Ils se concentrent désormais vers la Méditerranée centrale ; l'Italie, mais aussi l'Espagne, en savent quelque chose.

Malgré le lancement par la Commission européenne, en juin 2016, d'un nouveau cadre de partenariat avec cinq pays africains, beaucoup reste à faire pour les relations avec les pays d'origine et de transit. Ainsi, seuls 17 accords de réadmissions ont été signés à ce jour. Nous devons réfléchir à l'expérience espagnole, comme nous en avons convenu avec les présidents Raffarin et Bizet, en accueillant le Président du Sénégal, Macky Sall, il y a peu.

L'Union européenne devra mener une politique plus volontariste en matière de retour des étrangers en situation irrégulière, signer davantage d'accords de réadmission, en veillant à leur caractère effectif, mais surtout en les articulant avec une politique de

co-développement soutenue, construite et prolongée. Je suis favorable à l'inclusion d'une clause de conditionnalité dans les accords de coopération entre l'Union européenne et les pays tiers pour l'octroi de financements européens.

Enfin, une « Europe qui protège », c'est aussi une Europe qui sait préserver et défendre ses intérêts en matière commerciale. Le libre-échange ne peut reposer que sur les règles de réciprocité et l'égalité entre les partenaires. Or, qu'il s'agisse de l'extraterritorialité des lois américaines ou du dumping chinois sur l'acier, l'Union européenne peine parfois à apporter une réponse à la hauteur des enjeux.

L'Europe devrait donc se doter des mêmes instruments de défense commerciale que ceux de ses partenaires et concurrents, avec un *Buy European Act* et des mesures anti-dumping plus robustes et plus efficaces.

Les citoyens attendent aussi l'Europe de la croissance et de l'emploi.

La crise de la dette a montré les insuffisances de notre Union économique et monétaire. Si, grâce à la politique menée par la Banque centrale européenne, la zone euro a résisté à cette crise, il faudra à l'avenir aller beaucoup plus loin en matière de gouvernance de la zone euro ou sur l'Union bancaire.

La convergence fiscale et sociale, dont nous débattons déjà, chère Nicole Fontaine, lors du référendum sur le traité de Maastricht, constitue un autre chantier important. Je suis attaché à la souveraineté, mais aussi à la préservation des droits sociaux. Comme ancien ministre du Travail de Jean-Pierre Raffarin, je me souviens de la difficulté de construire cette convergence dans les conseils des ministres de l'Union européenne.

Il ne s'agit pas d'harmoniser les régimes de protection sociale, mais de garantir un socle qui ne soit pas minimaliste de droits sociaux en Europe, en luttant contre le « dumping social » ainsi que les fraudes et les abus. Je pense en particulier à la révision de la directive sur le détachement des travailleurs, sur laquelle j'espère que nous parviendrons à un compromis fort et exigeant. Je le dis à nos amis du groupe de Visegrad, comme président du Sénat : nous ne pouvons pas continuer dans la situation où nous sommes aujourd'hui.

La construction du marché unique de l'énergie et du numérique – comme nous l'avons fait hier avec le charbon et l'acier – constitue une priorité. Face à la dépendance énergétique de l'Union européenne, notamment à l'égard de la Russie, la construction d'une Europe de l'énergie – à laquelle tient tant Jean Bizet – représente la meilleure garantie de la préservation de notre indépendance, en diversifiant les voies d'approvisionnement et en encourageant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. De même, dans le domaine du numérique, face à la domination américaine aujourd'hui, chinoise et indienne demain, il est indispensable de préserver notre souveraineté collective dans ce secteur stratégique, qui constituera l'un des principaux viviers d'emplois.

La relance des investissements dans ces domaines stratégiques, grâce notamment au doublement du « fonds Juncker », devrait permettre à l'Union européenne de développer les industries, la recherche et l'innovation et d'encourager la croissance et l'emploi. Mais il faut lever les obstacles réglementaires à l'investissement. Mettons aussi la politique de la concurrence au service de notre compétitivité globale et non pas seulement de la compétitivité entre nous. C'est d'« Airbus de l'industrie » dont nous avons besoin !

Enfin, le maintien d'une politique de cohésion ambitieuse participe à cette Europe de la croissance et de l'emploi.

De même, la politique agricole commune n'est pas qu'un souvenir, mais une priorité stratégique de l'Union européenne pour assurer notre sécurité et notre souveraineté alimentaires, tout en jouant un rôle crucial pour la préservation de la diversité et de la vitalité de nos territoires.

J'en viens à la méthode, en répétant aux deux présidents combien leurs réflexions sont précieuses pour le Sénat et son président. Nous devons, avant tout, nous montrer pragmatiques, conformément aux enseignements des Pères fondateurs et aux attentes des citoyens, qui souhaitent que l'Europe soit efficace.

La relance de l'Union européenne devrait reposer sur des initiatives concrètes. Il n'est pas question de rouvrir les débats sur une révision des traités ! La priorité n'est pas non plus de continuer à élargir l'Union européenne, au risque d'affaiblir ses valeurs et son héritage. Une pause est indispensable. Ces progrès tangibles devraient être réalisés d'abord à vingt-sept. Dans l'état où nous sommes, il faut d'abord nous conforter, puis nous pourrons ouvrir. Le pragmatisme doit conduire à envisager le recours à des « groupes pionniers » entre des pays volontaires. Je sais que certains ne partagent pas cette vision, qui me paraît importante.

D'ores et déjà, des avancées européennes ont été réalisées grâce au recours à la géométrie variable, soit en dehors, comme Airbus et Ariane, ou dans le cadre des traités, comme Schengen ou la monnaie unique. À l'avenir, il sera de plus en plus inévitable de recourir à des « coopérations renforcées » – dans le cadre des traités ou en dehors – pour permettre à un groupe de pays qui le souhaitent ou le peuvent de progresser sur la voie de l'intégration, sans en être freinés par d'autres.

Dans une Europe élargie, « *la différenciation constitue la seule solution pour concilier l'élargissement et l'approfondissement* » selon les termes d'Alain Lamassoure, député au Parlement européen, que je partage. Je pense à des domaines comme la lutte contre le terrorisme, la coopération policière et judiciaire ou la défense, avec la « coopération structurée permanente ».

Lors du dernier Conseil européen des 9 et 10 mars, les chefs d'État et de gouvernement de dix-sept pays ont ainsi décidé de lancer une « coopération renforcée » pour établir un Parquet européen. À l'avenir, pourquoi ne pas imaginer de recourir à ce mécanisme pour renforcer la coopération en matière de lutte contre le terrorisme ? Ces « coopérations renforcées » ou « groupes pionniers » devraient être naturellement ouverts à tous les pays désireux de s'y associer. La relation forte entre la France et l'Allemagne a un rôle majeur à jouer dans la relance de l'Union européenne, naturellement en liaison avec d'autres pays. Mon département a accueilli, il y a peu, une rencontre entre quatre chefs d'État et de gouvernement, à Versailles, autour de ces thèmes. Je pense notamment à l'Italie et à l'Espagne, le 6 mars dernier, mais aussi à la Pologne, dans le cadre du « Triangle de Weimar », dont les présidents des parlements vont se rencontrer prochainement mais aussi à tous les autres pays qui voudraient s'y associer, sans exclusive. Les pays d'Europe centrale et orientale connaissent mon attachement, venu de leur histoire et de leur marche vers la démocratie, que j'ai essayé d'accompagner. Mon attitude n'est nullement fermée aux uns ou aux autres. Ces dernières années, force est de reconnaître que la relation franco-allemande s'est distendue et nous devons retrouver ce rôle moteur qui n'a pas de caractère exclusif.

Si le rôle international et européen de la France a pu s'amoinrir, c'est aussi parce qu'en France nous n'avons pas conduit les réformes structurelles nécessaires au redressement de notre pays. Comme elle l'a fait en 1958, la France doit donc associer le redressement économique et financier, l'engagement européen et cette force des couples que nous formons : c'est ainsi que notre pays sera à la hauteur de ses responsabilités en Europe.

Le Général de Gaulle, qui héritait du travail de la IV<sup>e</sup> République en faveur de la construction européenne, écrivait : *« l'essentiel, pour jouer un rôle international, c'est d'exister par soi-même, chez soi. Il n'y a pas de réalité internationale qui ne soit d'abord une réalité nationale »*. Ce texte est transposable à l'ensemble de l'Europe, face aux défis qui sont devant nous sur d'autres continents.

Je suis convaincu que les parlements nationaux, qui représentent les territoires et les peuples, ont un rôle essentiel à jouer pour rapprocher l'Europe des citoyens et rendre son fonctionnement plus lisible. Je pense en particulier au renforcement de leur rôle en tant que gardiens du respect du principe de subsidiarité, afin que l'action de l'Union européenne se concentre sur l'essentiel, là où elle peut apporter une réelle « valeur ajoutée », pas pour élaborer des directives difficilement comprises. Par exemple, le débat sur le taux de TVA sur les centres équestres n'est pas un moment majeur de la construction européenne ; la directive sur les oiseaux sauvages devra être révisée et le vétérinaire que je suis pourrait aussi citer l'harmonisation de la taille des cages des animaux ! Faisons attention au ressenti des citoyens, qui l'emporte sur tout, en démocratie. Il ne s'agit pas de céder à tout, comme les populistes, mais de nous interroger sur notre conception du projet européen.

Nous devrions donc veiller à mieux faire respecter la subsidiarité. C'est le sens de la contribution que j'ai présentée aux présidents des parlements de l'Union européenne, à Bratislava. Dans cette contribution, j'ai proposé d'allonger de huit à dix semaines le délai dont disposent les parlements nationaux pour adresser un avis motivé ou « carton jaune ». Je propose également de reconnaître aux parlements nationaux un droit d'initiative : un « carton vert ». Je propose enfin de renforcer la coopération interparlementaire, en particulier sur des domaines qui relèvent de leur compétence première, comme la justice et la sécurité ou la défense et la politique étrangère.

Enfin, nous devons mobiliser la jeunesse autour du projet européen. L'Europe doit apparaître comme un continent tout aussi prometteur que l'Amérique et l'Asie pour ceux qui veulent chercher, innover, entreprendre, s'installer.

Erasmus est une initiative formidable, qui doit être encore renforcée. Plus de trois millions d'étudiants en ont bénéficié. Mais cela ne représente que moins de 1 % de l'ensemble des étudiants européens. Pourquoi ne pas envisager aussi un Erasmus pour l'apprentissage et la formation professionnelle ? Le programme Leonardo, en France, est infinitésimal... Cela permettrait de renforcer notre sentiment de vivre une aventure ensemble, mais aussi de lutter contre le chômage. Plus largement, nous devrions encourager toutes les initiatives, dans les domaines de la culture et de l'éducation, qui visent à renforcer la conscience en Europe de notre héritage culturel commun.

Renan disait en 1882 que la Nation était une âme, un principe spirituel, un héritage en partage, dans une conférence qui s'adressait aux Français, à la Sorbonne, en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle. Nous pouvons aujourd'hui partager une âme et un principe spirituel si nous savons retrouver un avenir.

Pour cela, nous devons renouer avec l'audace et « retrouver l'esprit de Rome », selon le chemin que vous nous proposez dans votre rapport, messieurs les présidents.  
*(Applaudissements)*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères.** – Merci, monsieur le Président, nous avons confiance, pour votre voyage à Rome. Merci à tous les participants, aux jeunes présents, aux ambassades représentées, aux ambassadeurs, aux parlementaires, à Mme Fontaine...

*La réunion est close à 17h50.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 27 MARS ET A VENIR**

**Commission des finances**

**Mercredi 29 mars 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Communication – Présentation des conclusions du groupe de travail sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique : le régime fiscal de l'économie collaborative.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 29 mars 2017**

*à 14 heures*

Salle n° 216

- Suite de l'examen du rapport d'information de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre Yves Collombat et Michel Mercier, sur la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

**Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative,  
démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en  
2017**

**Mardi 28 mars 2017**

*à 14 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse - Captation vidéo

*à 14 h 30 :*

- Audition conjointe de Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France nature environnement (FNE) et d'un représentant de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE).

*à 15 h 30 :*

- Bilan d'étape – échange de vues avec les membres de la mission.

**Mercredi 29 mars 2017**

*à 11 heures*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse - Visioconférence

- Audition de M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne.

**Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen**

**Mercredi 29 mars 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen du projet de rapport de la commission d'enquête présenté par M. François-Noël Buffet.

Le délai limite pour le dépôt de propositions de modification, auprès du secrétariat de la commission d'enquête (dlc-ce-schengen@senat.fr), est fixé au : vendredi 24 mars, à 17 heures

**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 dans la durée**

**Mercredi 5 avril 2017**

*à 14 h 30*

Salle 67

- Examen du projet de rapport de la commission d'enquête présenté par M. Ronan Dantec.

Le délai limite pour le dépôt des propositions de modification, auprès du secrétariat de la commission d'enquête (ce-compensation-biodiversite@senat.fr) est fixé au : Lundi 3 avril 2017, à 17 heures

**Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France**

**Mardi 4 avril 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport.